



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
ACATLAN

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

M-0018216

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Eduardo García Guerra

1980



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi padre.

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

CAPITULO I CONCEPTO DE EXPROPIACION

- a) SIGNIFICADO GRAMATICAL
- b) ANTECEDENTES JURIDICOS ✓
Derecho Administrativo
Derecho Agrario
- c) CONCEPCION ACTUAL A PARTIR DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL

CAPITULO II ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

- a) CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA
Concepto interés ✓
 - Público
 - Social: Derecho administrativo
Derecho agrario ✓
 - PrivadoConcepto utilidad
- b) EL PAGO DE LA INDEMNIZACION.- El término
"Mediante"
- c) CONJUNCION DE ELEMENTOS Y SU FUNCIONALIDAD

M-0018216

CAPITULO III
LA EXPROPIACION DE BIENES PARTICULARES

- a) LEY DE EXPROPIACION DE 1936
- b) SU PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- c) JURISDICCIONES FEDERAL Y ESTATAL

CAPITULO IV
LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

- a) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ✓
- b) SU PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ✓
- c) EL PAGO DE LA INDEMNIZACION ✓

Ejido.- Fondo común
Ejidatario
Bienes distintos a la tierra

CAPITULO V
ANALISIS COMPARATIVO DE LA EXPROPIACION DE DERE-
CHO ADMINISTRATIVO A DERECHO AGRARIO

- a) SENTIDO TUTELAR DEL DERECHO AGRARIO
- b) REFERENCIAS DE COMPARACION

CONCLUSIONES

CAPITULO I

CONCEPTO DE EXPROPIACION

a) SIGNIFICADO GRAMATICAL

Etimológicamente "Expropiar" se divide en - los vocablos latinos "ex" o "a" que significa - "salir fuera" y en "propiatao" o "preopeatio" - que significa "propiedad".

Expropiar como verbo transitivo según la - Real Academia Española 1/, significa el "Desposeer de una cosa a su propietario", dándole en - cambio por lo común, una indemnización.

Para comprender cabalmente el concepto arriba enunciado, resulta importante también verter el concepto que da la Real Academia a la palabra desposeer: "Privar a uno de lo que posee". Del mismo modo el significado que se le da al término indemnización consiste en lo siguiente: "Resarcir de un daño o perjuicio".

Visto íntegramente el concepto, resulta así:

"Privar a uno (propietario) de lo que posee (cosa), dándole en cambio, por lo común, una indemnización que consiste en resarcir el daño o perjuicio.

Concretamente, el significado que se da al término "Expropiación" según un diccionario de -

1/ Real Academia Española.- Diccionario Manual e ilustrado de la Lengua Española, ESPASA - CALPE, S.A. Madrid, 1958.

Derecho 2/, es el siguiente: "Limitación del -
derecho de propiedad en virtud de la cual el due-
ño de un bien, mueble o inmueble, queda privado
del mismo, mediante o previa indemnización, en -
beneficio del interés público".

Expropiar según otra referencia 3/, consis-
te en: "Desposeer a uno de su propiedad en for-
ma legal y por motivos de utilidad pública".

"El Estado —dice el autor italiano Pascual
Carrugno— puede tener necesidad de disponer de
la propiedad privada no sólo para proveer a una
grave necesidad pública o a las exigencias de la
defensa social, sino también para conseguir sus
fines sociales".

En estos casos surge la necesidad de expro-
piación de la propiedad privada en interés públi-
co.

Pero a pesar de la amplitud del concepto --
transcrito, el mismo autor exponer una defini-
ción de la expropiación que nos parece demasiado
restringida: "Expropiación quiere decir subs-
tracción total o parcial del derecho ajeno, de-
cretada por la autoridad administrativa para la
ejecución de una obra pública o para la actua-
ción de un servicio público".

No aceptamos esta definición, porque se re-
fiere a un concepto de expropiación que no co-
rresponde a la realidad de las cosas ni es ya el
que priva en las nuevas corrientes del derecho.

2/ De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho. -
Edit. Porrúa. México, D.F. 1970.

3/ Pequeño Larousse Ilustrado. Edit. Larousse.
París, 1968.

Desde luego, si la expropiación es un medio para que el Estado "consiga sus fines sociales", la definición es congruente con este enunciado porque es imposible circunscribir a una obra pública y a un servicio público, las formas en que el Estado puede "conseguir sus fines sociales". Quedarían fuera de la definición aquellos casos en que la expropiación tiene por objeto favorecer a cierta clase social, en interés general; pero que ni son "obra pública", ni "actuación de un servicio público".

Para nosotros, la expropiación es un acto de la Administración Pública derivados de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social". 4/

4/ Mendieta y Núñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa. México, 1975, págs. 45, 46.

ANTECEDENTES JURIDICOS

DERECHO ADMINISTRATIVO

Aunque no se ha demostrado fehacientemente, es muy probable que la Institución jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública existiera en el derecho romano, ya que necesariamente se realizaron ocupaciones forzosas de la propiedad privada, para dar paso a la construcción de numerosas e importantes obras públicas.

Sin embargo, se tienen antecedentes de que en una Ley del Código Teodosiano se obligó a los particulares a ceder sus propiedades con el objeto de destinarse a la construcción del Pórtico de las Termas de Honorio, dándoles en cambio una compensación. Del mismo modo, de la existencia de una ley que regulaba las indemnizaciones que se deberían de pagar por la construcción de las murallas de Constantinopla.

Por otro lado, Ihering 5/ afirma que la expropiación en Roma se decretaba por el senado y la ejecutaban los censores o en su defecto por los pretores; y que la forma de pagar la indemnización no era necesariamente en dinero, operándose algunas veces la compensación, en forma de permuta o en otras ocasiones se le otorgaban al afectado derechos Políticos o Sociales.

Cabe citar también el Paraliponemo en su libro I Cap. 21, Vers. 22 y que a la letra dice:

"David pide a Ornam que le ceda su tierra -

5/ Ihering P. Von.- Curso de Derecho Romano. - Buenos Aires. Pág. 65.

mediante una indemnización, para edificar en --
ella un templo al señor, para que cese la peste
que azota a su pueblo".

Lo que sí resulta indudable es que el ori--
gen doctrinario de la expropiación data desde la
Edad Media, formando parte del derecho feudal en
donde los príncipes o los señores feudales te--
nían un dominio preponderante sobre los bienes -
de sus súbditos, aun para ocuparlos en beneficio
público.

No obstante, es hasta el siglo XVIII cuando
la figura de la expropiación se delinea jurídica
mente, concretamente en la declaración de los de-
rechos del hombre proclamada por la Revolución -
Francesa en 1789, misma que en su artículo 17 es
tablecía tres requisitos para la procedencia de
la expropiación.

1.- Necesidad pública determinada por la -
ley. 2.- Justa indemnización. 3.- Previo pago de
la misma.

Actualmente encontramos que los principios
de la expropiación subsisten con las premisas an-
tes mencionadas, aunque ya con profundas modifi-
caciones esenciales, debido esto a la dinámica -
social.

La figura jurídica de la expropiación apare-
ce en nuestro derecho en tiempo de la Colonia, -
con la denominación del "Derecho de Reversión",
misma que ejercían los Reyes Españoles sobre toda
propiedad territorial que hubiese salido del
dominio de la corona por venta o por merced, y -
que volvía a ella para ser destinada a un servi-
cio general. En las contadas ocasiones en que -
los reyes hicieron valer este derecho, mandaban
a indemnizar al propietario perjudicado.

Esta misma figura jurídica se localiza después de la guerra de independencia, en la Constitución de Apatzingán (1814), que en su Art. 35 establecía:

"Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

Posteriormente en la Constitución de 1824, concretamente en su Art. 112 fracc. III, la expropiación se preceptuaba de la siguiente manera:

"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad pública, tomar la propiedad de algún particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos el consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

La expropiación también se localiza en las siete leyes constitucionales de 1836, en el Art. 2 fracc. III de la primera Ley:

"Los particulares o una corporación eclesiástica o secular, no podrá ser privada de un objeto de propiedad, sino por pública utilidad, previa indemnización o tasación de peritos".

La misma figura jurídica subsiste a través de las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 y del estatuto provisional del Imperio Mexicano, dictado por Maximiliano.

El Art. 27 de la Constitución de 1857 conce---

bía la expropiación del siguiente modo: "La propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con la que ésta deba verificarse".

Con el fundamento constitucional arriba -- enunciado, se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

La de 31 de mayo de 1882, que autorizó al ayuntamiento de México y al Ejecutivo para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880 a la Cía. Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte; de 3 de julio de 1901, adicionando la anterior, y de 3 de noviembre de 1905, autorizando al ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales.

Existieron, además, disposiciones especiales en las leyes de minería, aguas, patentes, código federal de procedimientos civiles, etc. 67

En lo que respecta a las disposiciones legales vigentes sobre expropiación, como son el Art. 27 Constitucional y la Ley de Expropiación, serán tratadas más adelante.

6/ Fraga, Gabino.-- Derecho Administrativo. -- Edit. Porrúa. México, 1978. Pág. 384.

DERECHO AGRARIO

El primer antecedente legislativo en donde se localiza concretamente la figura de la expropiación a bienes ejidales y comunales, es en la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras y constitución de patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925. Esta Ley Reglamentaria se expidió durante el gobierno presidido por el General Plutarco Elías Calles y consta de 25 artículos divididos en tres capítulos: I. De las tierras ejidales y de su administración; II. De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos; y III. Disposiciones generales.

En su artículo 17 se trata la expropiación, de la siguiente forma:

Art. 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 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.

Posteriormente, en la Ley de Patrimonio Ejid^udal de 25 de agosto de 1927, también en su Art. 17, la expropiación a bienes ejidales y comunales se trata de idéntica forma, salvo la siguiente adición:

"En el caso de que no haya tierra disponi--

ble para compensar las parcelas ejidales y los terrenos comunales que se necesiten para el efecto indicado anteriormente, se decretará la ocupación de la superficie necesaria, mediante contrato de arrendamiento que se celebre con los comisionados ejidales y con la aprobación de la Comisión Nacional Agraria, el que durará mientras exista la explotación que motiva la ocupación".

Es hasta el código agrario del 22 de marzo de 1934 en donde la figura jurídica de la expropiación se empieza a definir más delineada y profunda, observándose de la siguiente manera:

Art. 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 público.
- d) Para la explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación y sujetos a régimen de concesión federal.

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

- a) Para usos domésticos de los habitantes de la población.
- b) Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles.

rriles y demás servicios de transportes.

c) Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

Art. 143.- Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos, sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de las comisiones agrarias mixtas, del Gobernador de la entidad correspondiente y del departamento agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compensar a los ejidatarios que directamente resultaren afectados.

El Ejecutivo Federal fijará en el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones, señalando su monto si fueren en efectivo.

Art. 154.- En los casos a que se refiere el Art. 141, se procederá de la siguiente manera:

1. Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano, en el fraccionamiento se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios

que en el momento tengan derechos parcelarios. De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización, y cualquier saldo que hubiere pasará al fondo común del ejido.

- II. Si la expropiación tuviere por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnizaciones por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutada comunalmente.
 - III. Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los fines del inciso c) del Art. 141, la indemnización será aprovechada comunalmente.
 - IV. Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los indicados en el inciso d) del Art. 141, deberán establecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que hayan lugar, que pertenecerán a la comunidad.
- Art. 155.- Las compensaciones correspondientes a cualesquiera de los casos de expropiación de que trata el artículo anterior, deberán consistir de preferencia en terrenos de la misma calidad que los expropiados.

Los productos de las expropiaciones se invertirán en primer lugar, en la

adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para la adquisición de cualquier otra clase de tierras - que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero, para inversiones conforme al Art. 153.

Art. 30. Transitorio.- Las indemnizaciones se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan.

Tales disposiciones constituirán un título en este código.

Durante el régimen presidencial Cardenista, se expide un nuevo código agrario, el de 23 de septiembre de 1940 y que en materia expropiatoria queda así:

Art. 165.- La expropiación de los bienes ejidales o de los bienes comunales, sólo podrá decretarse por las causas de utilidad pública que enseguida se enumeran:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- II. La apertura, aplicación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles, o para facilitar el tránsito.
- 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.
- 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. La superficie necesaria 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 interejidales 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 defectuosa o por errores de localización.
- X. Los demás casos previstos por leyes - especiales.

Art. 166.- La expropiación podrá recaer tanto sobre terrenos restituidos o dotados al núcleo de población como los que hayan sido adquiridos del peculio de éste, por el empleo de fondos comunales

o usando crédito.

Art. 167.- Cuando en virtud del otorgamiento de una concesión que tienda a la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación, se expropien u ocupen terrenos ejidales o comunales, el núcleo de población o los ejidatarios afectados, tendrán derecho a las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario y deberán celebrar con el mismo los convenios sobre indemnización que fijen las leyes. Cuando la indemnización se determine por convenio, para que éstas sean válidas, deberán ser aprobadas por la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

Art. 168.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los bienes comunales sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos de los habitantes de la población.
- II. Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles, demás sistemas de transportes y vías generales de comunicación.
- III. Para usos industriales distintos a la producción de fuerza hidráulica.

Art. 169.- Los bienes de propiedad comunal sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, mediante compensación inmediata y substanciándose expediente en los departamentos agrarios y de asun-

tos 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 refiere a bienes afectados en lo individual, fijando el ejecutivo federal en el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles - han de ser las compensaciones y el - monto de ellas, si fueren en efectivo; así como el fin a que deben destinarse todas las compensaciones si corresponden a la comunidad.

Art. 170.- En los casos a que se refiere el articulo 165, se procederá de la siguiente manera:

- I. Si la expropiación tiene por objeto - crear un centro urbano en el fraccionamiento, se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que tengan derechos. De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización y cualquier saldo que hubiera pasará al fondo común del ejido.
- II. Si la expropiación tuviera por objeto el establecimiento de vías de comunicación cuya concesión implique el pago de indemnización por el terreno expropiado, el producto entrará a forma

mar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutada comunalmente.

- III. Si la expropiación tuviera por objeto la construcción de obras hidráulicas de interés público, la indemnización será aprovechada comunalmente; y
- IV. Si la expropiación tuviera por objeto cualquiera de los indicados en la -- Fracc. IV del Art. 165, deberá esta-- blecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán a la comunidad.

Art. 171.- Las compensaciones correspondientes a cualquiera de los casos de expropia-- ción de que trata el artículo ante-- rior, deberán de consistir de prefe-- rencia, en terrenos de la misma cali-- dad que los expropiados, los produc-- tos de la expropiación se invertirán, en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivos para reponer los que hubieren sido tomados de parcelas individuales; en segundo término, pa-- ra la adquisición de cualquiera otra clase de tierras que convenga al mejo-- ramiento del ejido y un tercero para inversiones conforme al Artículo 158.

(PROCEDIMIENTO)

Art. 250.- Las tierras y aguas, comprendidas den-- tro de los ejidos sólo podrán expro-- piarse por decreto presidencial, pre-

via compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de la Comisión Agraria Mixta, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso, del gobierno de la entidad correspondiente y del departamento agrario.

En dichas expropiaciones, se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar una nueva parcela o a compensar a los ejidatarios de modo que los nuevos lotes se encuentren de tal modo ubicados, que no ofrezcan inconvenientes para su aprovechamiento por quienes los reciban a juicio de la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

El Ejecutivo Federal fijará en el decreto correspondiente con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones, señalando su monto, si fuere en efectivo.

Art. 251.- En los expedientes formados para la expropiación de tierras o aguas ejidales o comunales, se concentrarán los informes, datos previos, avalúos racionales y demás actuaciones tramitadas con la expropiación de que se trate, debiéndose recabar la conformidad de los ejidatarios presentes afectados sobre la expropiación por conducto de su Comisariado Ejidal.

Como último antecedente legislativo, antes de entrar en vigor la actual Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se expidió el 31 de diciembre de 1942 el tercer y último Código Agrario. Este se promulgó durante el período presidencial del General Manuel Avila Camacho. Ahora bien, en lo relativo a la expropiación de bienes ejidales y comunales, contiene lo siguiente:

- Art. 187.- Los bienes ejidales y los comunales, sólo podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública que en seguida se enumeran:
- I. Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
 - II. 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, o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos no ejidales.
 - IV. Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
 - V. Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
 - VI. Explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión, y los estableci

mientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

VII. Las superficies necesarias para la -
construcción de obras sujetas a la -
Ley de Vías Generales de Comunicación,
como líneas para conducción de ener-
gía eléctrica, teléfonos, telégrafos,
etc.; y

VIII. Las demás previstas por leyes especiales.

Art. 188.- La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre - aquellos que adquirieran por cualquier otro concepto.

Art. 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.

Art. 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 tendrán derecho a las 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.

Art. 191.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos, servicios públicos o baños y abrevaderos de ganado.
- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transportes y vías generales de comunicación.
- III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

Art. 192.- La expropiación de los bienes ejidales o de los pertenecientes a núcleos de población que guarden estado comunal, deberá hacerse por decreto presidencial y mediante compensación inmediata, con bienes equivalentes a los expropiados, o indemnización en efectivo.

Para determinar la compensación o indemnización, se tomará como base el valor económico de los bienes expropiados.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común, y los individuos

en particular, cuando la expropiación se refiera a bienes explotados individualmente. 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.

Art. 193.- Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano y el ejido carece de zona de urbanización o fundo legal, deberá entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios.

La indemnización en efectivo se destinará a adquirir los terrenos necesarios para reponer las parcelas o las unidades de dotación expropiadas, y el excedente se destinará a establecer servicios públicos de urbanización y al fomento agrícola.

Art. 194.- Las compensaciones por expropiación deberán consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados. Cuando sean pagados total o parcialmente, en efectivo se invertirán, en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo; para reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para adquirir cualquiera otra clase de tierras que convenga al mejoramiento del ejido y, en tercero, para los fines indicados en el Artículo 214.

Art. 195.- Si los bienes expropiados pasan a po-

der de la Nación y se destinan a un fin o servicio público, el gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes, por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados en este Código, para entregar a los campesinos tierras, bosques o aguas. En estos casos, no deberá pagarse la indemnización en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que desplazarse, los gastos de traslado serán pagados por el Gobierno Federal.

(PROCEDIMIENTO)

Art. 286.- Las autoridades competentes, según el fin que deba llenarse con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el jefe del Departamento Agrario, indicando en ella:

- 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.

- Art. 287.- El Departamento Agrario pedirá el parecer del gobernador de la entidad - donde los bienes se encuentren ubicados y de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso. Al mismo tiempo, - mandará 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.
- Art. 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 el dictamen de éste se dará cuenta al Presidente de la República para que resuelva en definitiva.
- Art. 289.- El decreto en que se resuelva sobre - la expropiación, será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad - donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, y el - Departamento Agrario procederá a ejecutarla en sus términos. En la diligencia posesoria se practicará el -- apeo y deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso, y - se pondrá en posesión de ellas a quienes respectivamente, deban recibirlas. Antes de otorgar la posesión, el Departamento debe asegurarse de que la

indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, si fuere en dinero, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de este Código.

Art. 290.- El Departamento Agrario expedirá los títulos correspondientes.

Art. 291.- Si la expropiación hubiere recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y legalizará formalmente el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia.

c) CONCEPCION ACTUAL A PARTIR DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL

El rango constitucional relativo a la expropiación, dispone en el párrafo segundo del Artículo 27:

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

No obstante las acaloradas controversias y discusiones que ha originado el término "mediante", mismo que trataremos más adelante, resulta evidente, lo conciso y claro del precepto arriba enunciado.

El párrafo décimoquinto del mismo artículo establece que:

"Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las -

oficinas rentísticas".

Del análisis del fundamento constitucional antes enunciado, no queda lugar a dudas de la intervención del Poder Legislativo en lo tocante a la expropiación, ya que es este poder el encargado de enunciar y fijar en las leyes respectivas (locales o federales), las causas de utilidad pública en una forma genérica.

Ahora bien, lo que no se expresa en el mencionado precepto, es el aspecto procedimental de la expropiación, o sea, que no se determina cuál es la autoridad competente para llevar a cabo la práctica material de una expropiación en concreto. En este sentido existen dos tendencias distintas, una que sostiene que cuando la autoridad administrativa ha fijado la causa de utilidad pública de una expropiación, corresponde posteriormente a la autoridad judicial su ejecución. Para tal efecto, esta opinión se funda en el párrafo décimosexto del mismo Art. 27 y que a la letra - dice:

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el - procedimiento judicial".

Por otro lado, la corriente que se inclina por no dar intervención a la autoridad judicial en el procedimiento expropiatorio, sostiene que si la autoridad administrativa encuadra perfectamente la solicitud de expropiación con la causa de utilidad pública fijada por las leyes, resulta innecesaria la intervención de la autoridad judicial salvo, claro, mas que en los casos que el propio mandamiento constitucional regula su - intervención y que se refieren al pago indemnizatorio y a las mejoras o deterioros que tuviere - el bien objeto de la expropiación.

CAPITULO II

ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

a) CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA

Como posteriormente se analizará, se establece, tanto en la Ley de Expropiación como en la Ley Federal de Reforma Agraria, cuáles son concretamente las causas de utilidad pública que pueden originar una expropiación. No obstante, parte del objeto del presente capítulo es precisamente dilucidar el término de "Utilidad Pública" así como los distintos intereses (públicos, sociales y privados) inherentes a la misma causa enfocándolos, desde luego, de los puntos de vista del Derecho Administrativo y del Derecho Agrario.

Para tal efecto, resulta interesante transcribir lo expuesto por el Lic. Barba, quien en uso de la palabra en los debates y exposición de motivos de la Ley de Expropiación 7/, expresó lo siguiente:

"Nosotros como autores del Proyecto, sostenimos y sostenemos que el concepto o la noción de utilidad pública ha sufrido una evolución: - Primero fue el concepto restringido de obra pública para la atención de un servicio público, - bien por el estado directamente o bien, mediante un concesionario, como en los casos de los ferrocarriles, compañías de luz, etc. y que la evolución de la doctrina hace comprender en este con-

7/ Ramírez Alfonso Francisco.- Ley de Expropiación (iniciativa y exposición de motivos). Ediciones Botas. México, 1937.

cepto no sólo el anterior, el primitivo, el clásico pudiéramos decir, sino el de utilidad social; que es aquel que se caracteriza, como ustedes bien lo saben, por la necesidad de dar satisfacción al interés de una clase social determinada, de una manera directa, pero a su vez para que esa satisfacción redunde en beneficio mediante de la colectividad".

Lo antes expresado, nos proporciona una idea muy importante de la dimensión que se le pretende dar al concepto de utilidad pública, ya que, no se le quiere circunscribir exclusivamente a la realización de una obra pública por ese simple hecho, sino que al ejercer diversas presiones determinados intereses, se pretende el beneficio de la colectividad o dicho de otra forma, el bien común.

Por otro lado, el maestro Burgoa se pronuncia por lo siguiente:

"El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse, se dice por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere entre aquél y éste, haya cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad".

8/ Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. México, 1972.

Se observa una inteligente separación del concepto de utilidad pública del maestro Burgoa, ya que expresa que lo que es "público" es la necesidad que se tiene de un objeto determinado. Asimismo, que emergen nuevamente los intereses - motivo de una expropiación, al referirse a la necesidad "estatal, social o general".

Sobre el mismo concepto, Alvarez Gendín 9/, se expresa de la siguiente forma:

"La expropiación forzosa se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causas - de utilidad social, por causa de utilidad Nacional. En la utilidad pública domina la idea de - que el bien expropiado se debe dedicar a una -- obra pública o en todo caso, debe pasar a propiedad del estado para destinarse a un uso de utilidad general. En el interés social, no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente sí, cuando obtiene ventajas la sociedad - por la expropiación de las cosas, y son éstas - afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social. El interés Nacional se distingue de los dos anteriores, en que la expropiación no es motivada por - la necesidad de ejecutar una obra pública, sino por exigencias de bienestar de toda una nación, de todo un País".

"La expropiación según el texto constitucional, procede por motivos de interés público. Autores distinguidos, entre ellos el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, consideran que dentro de la expresión "Interés Público", se comprende el inter

9/ Sabino Alvarez Gendín.- Expropiación Forzosa, su concepto jurídico. Edit. Reus. Madrid, 1928.

rés social y el Nacional. La H. Suprema Corte - de Justicia de la Nación en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata, toca 605/36, ha establecido: "La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad Pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante a toda la colectividad y la utilidad Nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un País de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional". 10/

Los intereses sociales y particulares son - tratados en otra jurisprudencia de la Suprema - Corte 11/ y que a la letra dice:

"En los términos del Artículo 27 Constitucio- - cional, la utilidad pública abarca no sólo a los casos en que la colectividad sustituye a un particular en el goce del bien expropiado, sino - - cuando se decreta la expropiación, para satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda me- - diata o indirecta para la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo - el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de grandes latifun- - dios o su colonización, como en el fraccionamien- - to y urbanización de terrenos destinados a cons-

10/ Raúl Lemus García.- Derecho Agrario Mexicano. Edit. Limsa. México, D.F. 1978.

11/ Jurisprudencia de la Suprema Corte, apéndice al tomo XCXII, pág. 1977.

truir habitaciones baratas e higiénicas para obreros".

Pascual Carrugno vierte este concepto 12/:

"Una definición rigurosa del concepto de utilidad pública no ha sido siquiera elaborada por la doctrina, la mayor parte de los escritores se han contentado con decir que es de utilidad pública, todo lo que representa ventajas para el interés público; por lo cual una empresa responderá a tal condición sólo cuando satisfaga una necesidad de la comunidad".

El multicitado término de utilidad pública, aunque por distintos autores se le ha llegado a considerar vago, también ha sido objeto de complicadas y diversas definiciones. De todas formas, se coincide en afirmar que el principalísimo objeto de una expropiación por causa de utilidad pública debe de ser el provecho comunal.

Otro de los aspectos que en repetidas ocasiones se han referido los conocedores de la materia, consiste en la imposibilidad de enunciar y señalar de una forma fija e invariable cuáles son las causas de utilidad pública.

En este sentido, se considera que la misma Dinámica Social no permite fijar los casos en que es de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, ya que las mismas necesidades de la sociedad y de la época son variables, o sea que, lo que es de utilidad pública hoy, mañana puede ya no serlo.

12/ Pascual Carrugno.- L'Espropriazione Per Public Utilità. Milano, 1938.

Con marcadas diferencias en cuanto al tipo de propiedad y el procedimiento expropiatorio, - consideramos que tanto para el derecho adminis-- trativo como para el derecho agrario, el aspecto teórico y doctrinario de la expropiación es el - mismo. Coincidimos con el maestro Ibarrola al - señalar:

"Las tierras ejidales y comunales se hallan distribuídas en toda la redondez de la República. Casos habrá en que surja inevitablemente la nece-- sidad de expropiarlas. Ahora bien, tal expropia-- ción debe ser cuidadosamente estudiada por lo - que hace a sus causas, a las circunstancias que rodean el caso específico y por cuanto al pago y destino de la indemnización. Desde el antepro-- yecto de Código Agrario se trató de establecer - al efecto condiciones infranqueables, para evi-- tar innumerables abusos de expropiaciones que sô-- lo servían para satisfacer intereses particula-- res". 13/

Concluyendo, es premisa indispensable para toda expropiación obtener el bien común; defini-- tivamente se considera que es una acción común - tanto para la materia agraria como para la admi-- nistrativa, con diferencias, desde luego en cuan-- to al bien tutelado y al procedimiento.

La materia agraria como derecho eminentemen-- te social protege a través de sus normas e insti-- tuciones al sector campesino, velando en lo que concierne a la expropiación por los intereses so-- ciales de ejidatarios y comuneros, equilibrando también otros intereses sociales y valorando es-- trictamente intereses públicos y privados.

13/ Antonio de Ibarrola.- Derecho Agrario, Jed. Edit. Porrúa. México, 1975.

En la expropiación común o administrativa, como se estableció anteriormente, también tiende a la realización del provecho o bien común, pero a través de la apropiación de bienes de los particulares; en la que también se debe de vigilar la legitimidad de los intereses que concurren ya sean públicos, sociales o privados.

b) EL PAGO DE LA INDEMNIZACION.- El Término -
"Mediante"

Es evidente que la acción de expropiar no es un acto arbitrario ni injusto de autoridad, toda vez que como la misma Constitución lo establece: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", elevándose de tal forma el pago de la indemnización a rango de garantía individual.

"La Indemnización —en el sentido que aquí interesa— es una reparación debida por la administración pública al titular de ciertos derechos que ceden ante el ejercicio legítimo de una potestad administrativa.

Interesa subrayar, sobre todo, la nota de que el sacrificio particular se realiza por la administración legítimamente, es decir, el daño que el particular sufre no es en ningún caso la consecuencia de una actividad administrativa ilegal. Hecha esta advertencia, se comprende que la teoría de la indemnización postula un fundamento propio y que se encuentra, desde luego, en una indiscutible idea jurídica: La igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas que hace odioso el "Sacrificio Especial" sin indemnización.

Este fundamento se fortalece en aquellos casos en que el sacrificio del derecho del particular determina una transferencia coactiva de propiedad, o simple uso o disfrute, a favor de la administración, pues aquí, junto al argumento de la situación odiosa que se crea al despojado, toma cuerpo este otro: El enriquecimiento sin causa que la administración pública experimenta en

su patrimonio o medios". 14/

En México, como se ha visto con anterioridad, la base para fijar el monto de una indemnización se toma del valor catastral; ahora bien, resulta interesante transcribir las ideas del autor Alemán Fortshoff en este sentido:

"La indemnización plena no se limita al valor comercial y de venta, sino que incluye también con amplitud un valor, por así decirlo, subjetivo, que el objeto expropiado posee para su propietario. El Art. 135 de la Constitución de Weimar garantizaba una indemnización adecuada, que también se encuentra prevista en las constituciones locales promulgadas a partir de 1945. La indemnización adecuada queda por debajo de la plena indemnización, pues comprende únicamente el valor mismo afectado directamente por la expropiación, pero no los otros daños que sobrevienen y en especial la pérdida de ganancia. El expropiado no debe experimentar ni una pérdida ni un incremento de su patrimonio, por eso, la medida establecida para la indemnización es el valor de readquisición, el cual, ciertamente sólo puede ser aplicado en ciertos casos; por lo demás, habrá que tener en cuenta las circunstancias particulares, cuya consideración queda facilitada en el pago de la indemnización plena adecuada. La adecuación de la indemnización consiste en la compensación equitativa entre las partes". 15/

14/ F. Garrido Falla.- Derecho Administrativo. Vol. II. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962.

15/ Ernst Forsthoff.- Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.

"Un principio elemental de justicia, la -- igualdad de los particulares ante las cargas pú-- blicas, se quebrantaría si el particular sufriera un gravamen exclusivo. Para esos casos, el -- interés social que se satisface debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otor-- gándole una justa y necesaria compensación, in-- demnización o justo precio". 16/

EL TERMINO "MEDIANTE"

Conviene, primeramente, analizar el signifi-- cado que da el diccionario de la Academia Española de la Lengua al término "Mediante" y que con-- siste en:

"Existir o estar una cosa en medio de otras"

Como se recordará, en nuestra Constitución Política de 1857, se establecía claramente que -- la forma de pago al acto expropiatorio debería -- de ser necesariamente "previa". En este sentido, según algunos autores, la modificación del térmi-- no "Previa Indemnización" por el de "Mediante in-- demnización" de nuestra Constitución vigente, tu-- vo por objeto otorgar al Estado mayores facultades en materia expropiatoria.

"El Licenciado Andrés Molina Enríquez, en -- unas declaraciones sobre este punto, lo interpre-- ta en el sentido de que en la época Colonial los -- derechos del Rey estaban sobre los derechos de -- los súbditos y que habiendo sucedido la Nación -- al Rey, los derechos de la sociedad están por en

16/ J.L. Villar Palasi.- "Justo Precio y Trans-- ferencia Coactiva". Rev. Adm. Pub. I. E.P. Madrid, # 18. Sep-Dic. 1955.

cima de los intereses particulares... "Lo primero, dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades: La ruina de un individuo es nada ante el beneficio del conjunto"; pero agrega: "La manera sin embargo de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, - es obligar a la indemnización y desde ese punto de vista, la palabra mediante indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay - razón para que sea previa, puede hacerse desde - el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra "median- - te", es de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acer- - quen todo lo más que sea posible, coordinando - las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios". 177

Coincidimos con las declaraciones del Lic. Molina Enríquez, en el sentido de que efectivamente son preponderantes los legítimos intereses de la sociedad sobre los de un particular. Pero, consideramos también que los intereses de uno y de otro de ninguna manera son opuestos, como se les pretende presentar, ya que no es la ruina - del individuo la satisfacción de los intereses - colectivos, ya que la figura jurídica de la ex- - propiación, efectivamente protege los intereses de la sociedad, pero respetando, desde luego, la propiedad privada, estableciendo porqué procede

177 Lucio Mendieta y Núñez.- El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa. 1975. Méxi- - co, D.F.

la expropiación e indemnizando al propietario - afectado.

Por otro lado, no creemos que sea la indemnización el freno de la sociedad a los abusos de la expropiación, ya que aparte de los enunciados específicos de la Ley, la rectitud y honradez de la autoridad expropiante deben de ser los únicos motivos de la misma.

Fundamentalmente, son dos las corrientes - que existen en lo relativo a la época de pago de indemnización por expropiación.

Una de ellas afirma que el término constitucional de "mediante indemnización" de nuestra legislación vigente, en nada se aparta al antiguo término de "previa indemnización" que contenía - la Constitución de 1857; además, aclara que la - disposición constitucional vigente de ninguna - forma autoriza el pago posterior a la ocupación de la propiedad privada.

Esta misma corriente alega que al considerarse a la expropiación como una "venta forzada" que se impone a un particular y en la que aparece como comprador el estado, debe de haber coincidencia entre la entrega de la cosa y el pago - del precio.

Además, para sostener este criterio, se recurre también al Artículo 14 de la misma Constitución Federal que dispone que nadie puede ser - privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio; lo que presupone la antelación de un juicio a una privación de la propiedad.

En cambio, la otra corriente, o sea la que afirma que no necesariamente el pago de indemni-

zación por expropiación debe de ser "previo" a la ocupación, sostiene únicamente la intención innegable del constituyente de 17 de reformar en esencia, el aspecto constitucional del pago indemnizatorio.

Independientemente de los diversos criterios, y por considerarlas en un marco de cordura y equidad, transcribimos a continuación las ideas del maestro Mendieta y Núñez.

"Si el interés público es evidente, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el estado cubrir la indemnización previa o simultáneamente al acto expropiatorio, puede y debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para cubrirla con posterioridad, dentro de un plazo breve, de acuerdo con las posibilidades. Lo contrario sería supeditar un interés público inaplazable, a las posibilidades de indemnización previa o simultánea por parte del estado, lo que equivaldría a colocar el interés privado sobre el colectivo".

"Dentro de la vida normal del estado, el interés público es tan grande en la expropiación, como en que se indemnice al expropiado. En otras palabras, la sociedad está tan interesada en la expropiación como en que se indemnice de una manera equitativa y oportuna al perjudicado, pues de otro modo, si en estos casos generales, comunes, no se indemniza al expropiado, previa o simultáneamente al acto expropiatorio, quedaría la propiedad privada al arbitrio de los gobiernos y su valor sufriría bajas considerables y se introducirían al pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, con perjuicio evidente de los intereses

de la sociedad". 18/

En cierta forma coincide el autor Gabino - Fraga con el maestro Mendieta y Núñez al expresar:

"En nuestra opinión el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo, el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas". 19/

En lo tocante al momento de realizar el pago indemnizatorio, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido:

"Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que -

18/ Lucio Mendieta y Núñez.- Obra cit.

19/ Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, D.F. 1978.

sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ellas, - por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías". 20/

"Cuando el estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario". 21/

20/ S.C.J. Tesis Jurisprudencial No. 96, 1917-65, 2a. Sala.

21/ S.C.J. Tesis Jurisprudencial No. 93, 1917-65, 2a. Sala.

c) CONJUNCION DE ELEMENTOS Y SU FUNCIONALIDAD

La utilidad pública y el pago de la indemnización como elemento sine qua non para la existencia formal de la figura jurídica de la expropiación no es ni debe ser un acto arbitrario de autoridad, ya que es precisamente ahí, en el supuesto de abuso de autoridad por parte de los estados, en donde surgen inevitablemente los intereses individuales (ejidos o particulares) a tutelar.

Expresado de otra forma, resulta inconcebible desposeer por ese simple hecho a los particulares sin otorgarles en cambio una justa compensación.

De la idea anterior, se nos manifiesta, sin lugar a dudas, la debida e inseparable conjunción de elementos de la expropiación.

Por otro lado, a los elementos de la expropiación se les debe de vincular también una funcionalidad. Esta funcionalidad en su aspecto teórico no cambia, o sea que, el bien común siempre es preponderante sobre el bien individual.

Lo que sí cambia y debe ser objeto de constante cuidado es el aspecto práctico de la funcionalidad de la expropiación, ya que partiendo de la idea de que es justificada la existencia de esta figura jurídica, esta misma debe ser aplicada en sus objetivos reales; digamos por ejemplo, que el bien expropiado se debe destinar a la causa de utilidad pública invocada y que debe ser en un plazo mínimo; también que el afectado reciba la indemnización afortunadamente. Cumpliéndose premisas como las anteriores, se puede concluir que la expropiación sí funciona.

CAPITULO III

LA EXPROPIACION DE BIENES PARTICULARES

a) LA LEY DE EXPROPIACION DE 1936

En lo referente a este capítulo, es importante reproducir a continuación el mandamiento constitucional correspondiente:

"Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada,..."

"La Ley de Expropiación no satisface, sin embargo, el mandamiento constitucional. En vez de fijar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación, su artículo 1o. pretende enumerar "las causas de utilidad pública", ambos conceptos son distintos. Los casos en que es de utilidad pública la expropiación, sólo puede establecerse relacionando el bien satisfactor con la necesidad pública. Por lo mismo, esos bienes son de utilidad pública cuando se destinan a satisfacer una necesidad pública, y corresponde de cirlo así a la ley y especificar cuáles son las necesidades y a qué bienes expropiados se aplican. La enunciación del artículo 1o. de la ley, es una reproducción sin sentido jurídico de la parte final del párrafo segundo del artículo 27 constitucional, que dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por disposición de la Constitución, por causa se entiende la de las expropiaciones, es decir, la causa de las expropiaciones es la utilidad pública, mientras que la disposición de la ley entiende lo contrario, es decir, por causa entiende la causa de la utilidad pública

ca, que no es lo que pretende la Constitución. - Así mismo, lo que enumera la ley no son tampoco las causas de utilidad pública, sino un conjunto de actos tendientes a satisfacer necesidades, a los cuales designa con los nombres de: la satisfacción, el abastecimiento, la distribución, la creación, el establecimiento, la apertura, la construcción, el desarrollo, el fomento, el mejoramiento, la ampliación, el saneamiento, el embellecimiento, el alineamiento, los medios, las medidas y los procedimientos; todos estos términos se refieren a actos tendientes a satisfacer las necesidades correspondientes, pero esos actos no requieren necesariamente la expropiación, ni la ocupación temporal, ni limitaciones de dominio, sino que estas tres instituciones podrían ser auxiliadas para la realización de aquellos fines; y no es esto lo que concretamente reclama la -- Constitución de las leyes sobre la materia, cuando se refiere a los casos en que sea de utilidad pública la expropiación. De aquí resulta una enorme vaguedad que puede ser aprovechada indebidamente por las autoridades administrativas en perjuicio de las seguridades que la Constitución da a la propiedad privada". 22/

22/ Fernández del Castillo, Germán.- La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Cía. Editora de Revistas. México, D.F., 1939.

A continuación, se transcribe el texto íntegro de la Ley de Expropiación vigente, comentando algunas de sus disposiciones:

LEY DE EXPROPIACION 23/

Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente,

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE EXPROPIACION

ART. 1.- Se consideran de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público. (Dada la importancia que reviste la prestación de un servicio público, es plenamente justificable la ocupación de la propiedad privada, siempre y cuando sea de imperiosa necesidad la expropiación del bien concreto).
- II. La apertura, ampliación o alineamiento

23/ Publicada en "Diario Oficial" de 25 de noviembre de 1936.

de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano. (La disposición anterior es plenamente aplicable, sobre todo en las circunstancias actuales del crecimiento y conurbación de ciudades, pero requiere para su justa aplicación estar basada en estudios críticos e imparciales sobre vialidad y urbanismo).

- III. (Reformada por decreto de 29 de diciembre de 1949, publicada en el "Diario Oficial" de 30 del mismo mes, en vigor 3 días después, como sigue):
- "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". (Independientemente de la diversidad de los supuestos anteriores, todos ellos concurren en el "Beneficio Colectivo", es aquí en donde se reitera una vez más la correcta interpretación del término).
- 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. (A excepción de "la conservación de los lugares de belleza panorámica", los demás términos resul-

tan ser más concretos y en donde se tutelan adecuadamente los bienes a que se hace mención).

- 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. (Sin lugar a dudas y ante la existencia de conflictos bélicos y de las catástrofes enunciadas, se justifica una vez más, la ocupación de la propiedad privada para beneficio de la Nación).
- 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. (Los objetos de la anterior disposición, no necesariamente pueden lograrse por la expropiación, ya que se obtienen también por medidas de cultivo, estimulando la producción, preparando técnicamente a los trabajadores, expidiendo leyes reglamentarias).
- 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 particular.

(No se configura cabalmente el concepto de "Utilidad Pública" en la fracción anterior, ya que aunque en el supuesto de que el interés de una clase social determinada, en ciertas condiciones puede convertirse en interés colectivo, es precisamente en este último supuesto, en el que se aprueba la expropiación).

- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad. (En el supuesto de "Fomento y Conservación" de cualquier empresa y que esto redunde en beneficio de la colectividad en base a experiencias anteriores del caso concreto, podría ser expropiada dicha empresa. Ahora bien, en lo que respecta a la "Creación" se debe actuar con cautela, antes de privar de la propiedad a los particulares y actuando por parte de quien la promueve de que se va a obtener sin duda alguna un beneficio a 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. (También en el supuesto anterior, es de difícil interpretación la causa de utilidad pública, que sólo que no se pueda aplicar por inexistencia medios coactivos o las reglamentaciones correspondientes, podría proceder la expropiación).
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

- ART. 2o.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo primero previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.
- ART. 3o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso, hará la declaratoria respectiva.
- ART. 4o.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.
- ART. 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recursos administrativos de revocación contra la declaratoria correspondiente.
- ART. 6o.- El recurso administrativo de revoca---

ción se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

ART. 7o.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

ART. 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta Ley, el Ejecutivo Federal hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate, o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio.

ART. 9o.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva,

dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

ART. 10.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas ✓

ART. 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, será designado por el juez.

- ART. 12.- Contra el auto del juez que haga la de signación de peritos, no procederá ni gún recurso.
- ART. 13.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación - dentro del término de tres días por - quienes corresponda.
- ART. 14.- Los honorarios de cada perito serán pa gados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.
- ART. 15.- El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.
- ART. 16.- Si los peritos estuvieren de acuerdo - en la fijación del valor de las mejo-- ras o del demérito, el juez de plano - fijará el monto de la indemnización; - en caso de inconformidad, llamará al - tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta - días, rinda su dictamen, con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez - días lo que estime procedente.
- ART. 17.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva - que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el juez.
- ART. 18.- Si la ocupación fuere temporal, el mon to de la indemnización quedará a jui-- cio de peritos; y a resolución judi---

cial, en el caso de limitación de domi
nio.

ART. 19.- El importe de la indemnización será cu
bierto por el Estado, cuando la cosa -
expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al pa-
trimonio de persona distinta del Esta-
do, esa persona cubrirá el importe de
la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en -
lo conducente, a los casos de ocupa-
ción temporal o de limitación al dere-
cho de dominio.

ART. 20.- La autoridad expropiante fijará la for
ma y los plazos en que la indemniza-
ción deberá pagarse, los que no abarca-
rán nunca un período mayor de diez -
años.

ART. 21.- Esta Ley es de carácter federal en los
casos en que se tienda a alcanzar un -
fin cuya realización compete a la Fede
ración conforme a sus facultades cons-
titucionales, así como cuando se trate
de imponer limitaciones al dominio; y
de carácter local para el Distrito y -
Territorios Federales.

Donaciano Carreón, D.F.- Federico Idar, S.P.- -
J. Gómez Esparza, D.S.- Julián Garza Tijerina,
S.A.- (Rúbricas)".

En cumplimiento de lo dispuesto por la frac-
ción I del artículo 39 de la Constitución Política

ca de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los veintitres días del mes de noviembre de mil novecientos treinta y seis.- Lázaro Cárdenas.- (Rúbrica). El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Silvestre Guerrero.- (Rúbrica).

La Ley de Expropiación antes comentada, fue en el período previo a su promulgación, objeto de acaloradas controversias, resulta sumamente interesante reproducir a continuación, la opinión expresada por Don Luis Cabrera:

"La Secretaría de Economía Nacional publica, en la prensa de hoy, 30 de octubre, una especie de llamamiento a los industriales y capitalistas para que se tranquilicen respecto del Proyecto de Ley de Expropiación que está pendiente en las Cámaras.

Dice en substancia la Secretaría de Economía:

Que es injustificada la alarma "que se ha tratado de provocar", pues todo son maniobras de determinados grupos enemigos del Gobierno actual.

Que la Ley de Expropiación no tiene nada nuevo que no existiera antes, sino que se trata de "un simple acto de ampliar y dar forma a una ley que lleva 54 años de estar en vigor", y que si los industriales pudieron vivir antes, no hay razón para que ahora se alarmen por un Proyecto "de igual alcance y aplicación que la Ley que ahora nos rige".

Que como esta Ley será aplicada por el se--

ior general Cárdenas y éste es un hombre honrado, no hay por qué temer que sea mal aplicada.

Que, en suma, el Gobierno está resuelto a llevar a cabo su propósito sin arredrarse ante las "maniobras de los tráfugas de nuestra lucha social".

Es la primera vez que la Secretaría de la Economía Nacional, de donde partió la iniciativa de Ley, hace una declaración pública sobre ello y, por consiguiente, ésta debería tomarse en serio como interpretación auténtica de los propósitos del Ejecutivo, en materia de expropiación.

Me ocuparé, por consiguiente, de la parte fundamental de dichas operaciones.

LA ALARMA EXISTE REALMENTE

Ante todo, es necesario no cerrar los ojos ante la evidencia. Hay que reconocer que la alarma existe realmente; no es cosa de que algunos quieran sembrarla, sino que fue la publicación de la iniciativa de Ley la que provocó una gran intranquilidad no sólo en los círculos reaccionarios (entiéndanse por esto los industriales y capitalistas), sino en todas partes, y aun en el seno del Gobierno mismo. Si esa alarma se ha producido por efecto del Proyecto de Ley, o por lo que han dicho "los reaccionarios", esto no es de importancia; lo esencial es estudiar las causas de esa alarma y ver si la opinión pública puede tranquilizarse con meras palabras.

SIN NOVEDAD EN EL FRENTE

Dice la Secretaría de Economía que en la -

nueva Ley de Expropiación, no hay nada que no existiera ya antes, y que por consiguiente, las cosas seguirán como han venido siendo desde hace 54 años.

Contra la opinión de la Secretaría de Economía, de que la nueva Ley no entraña ninguna novedad, está el texto mismo de la Ley que introduce los siguientes elementos enteramente nuevos en nuestros sistemas jurídicos y en nuestras prácticas administrativas:

a) Que la expropiación procede no solamente por causas de utilidad pública, sino por razones de utilidad social, es decir, cuando a juicio del señor Presidente de la República, la propiedad deba pasar de manos que no aprovechen debidamente la riqueza, no al Estado, sino a otras manos que en su concepto la provecharán mejor.

b) Que no solamente pueden hacerse expropiaciones, sino también ocupaciones temporales, que es cosa más grave.

c) Que no solamente son susceptibles de expropiación los recursos naturales, tierras, aguas y bienes inmuebles, sino también la demás propiedad privada, es decir, la propiedad industrial.

d) Que la indemnización queda a discreción del Ejecutivo en forma de futuros Reglamentos.

Como se ve, la nueva Ley introduce conceptos fundamentalmente diferentes de los que antes habían regido, y por eso es que existe tan considerable alarma.

No es el momento oportuno de refutar o atacar estas novedades, porque ya lo hice en recién

te artículo publicado en "El Universal", analizando cada uno de estos capítulos. Lo que me interesa asentar por ahora, es que las declaraciones "tranquilizadoras" de la Secretaría de Economía, no van de acuerdo con los hechos; sino que en realidad, la nueva Ley presenta novedades importantísimas en la materia de expropiación, y que la Secretaría de la Economía o está en la higuera o trata de ocultar deliberadamente las novedades alarmantes de la Ley.

Ninguna de las leyes anteriores, ni la de 1882, ni la de 1905, habla de expropiación de la propiedad industrial ni de la propiedad mueble en general; ni reconocen otra causa de expropiación que la utilidad pública; ni habíase nunca dado el caso de quitar su propiedad a un particular para ponerla en manos de otro, a pretexto de que el nuevo propietario aprovecharía las riquezas mejor que el anterior.

Ninguna de estas novedades cabe dentro de nuestra Constitución.

Pero nadie debe asustarse de ellas. Lo que se desea es que se reforme la Constitución (cosa muy fácil en nuestro País) afrontando francamente un cambio de régimen económico-social; que se defina con precisión el alcance del derecho de propiedad; que se precisen los casos en que sea de utilidad social quitar su propiedad a Juan para que la trabaje Pedro; que se diga si esto puede hacerlo el Presidente de la República, o si sólo pueden hacerlo los Tribunales y por último, que se diga francamente si se ha de expropiar "mediante" indemnización o simplemente "Dios mediante".

AQUI TODOS SOMOS HONRADOS

El argumento político de la Secretaría de Economía para tranquilizar al capital alarmado, es que la expropiación siempre estará en manos del Presidente de la República, como única autoridad capacitada para firmar un acuerdo de expropiación, y que siendo el Presidente de la República un hombre honrado, no hay porqué temer que haga mal uso de la Ley. Que si, en lo futuro, algún gobernante déspota y arbitrario tuviera en sus manos el poder, la propiedad quedaría de todas maneras sin garantías y el tirano podría apoderarse de ella sin invocar leyes de ningún género.

Este argumento me parece "formidable", porque tiene por objeto "formidar" a los apositores de la Ley, a ver si se atreven a contestarlo.

Las leyes tienen por objeto limitar el abuso que pudiera hacer de sus facultades el Poder Ejecutivo. Esta Ley, en cambio, concede facultades onmímodas al Presidente de la República, quien quiera que sea o fuere en lo futuro, para que por su sola voluntad pueda quitarle la propiedad a un particular y entregarla a otro, ya no por razones de utilidad pública, sino para que la trabaje el nuevo dueño como propiedad privada.

Ahora bien, el general Cárdenas, sin dejar de ser honrado, puede equivocarse en uno o en muchos de los casos que se le presenten, cuando tenga que decidir si es realmente de utilidad social ejecutar determinada expropiación, y es el mismo general Cárdenas quien debería mostrar interés en que se reformara la Constitución y se determinara con precisión en qué consiste la utilidad social, para poder así salvar su responsa-

bilidad al decretar las expropiaciones.

Todos están conformes en que el señor Presidente de la República es un hombre honrado; pero todos están seguros de que el general Cárdenas - no durará en el poder más que los cuatro años - que le faltan. (Porque no suponemos que el señor general Cárdenas pretenda seguir controlando los Gobiernos futuros, como quiso hacerlo el general Calles).

Cuando el señor general Cárdenas ya no sea Presidente de la República y tengamos ese gobernante arbitrario y déspota de que habla la Secretaría, éste podrá usar de la facultad de expropiación a su antojo para fines torcidos, y no aparecerá que está ejerciendo un acto de tiranía, porque precisamente tendrá como parapeto de sus actos una Ley que lo autorice.

Si la Ley no existiera, o no le diera esa facultad, los actos de ese futuro tirano serían ejecutados bajo su exclusiva responsabilidad, como déspota; serían actos francamente ejecutados fuera de la Ley; pero no tendrían fundamento "legal" para cometer injusticias. Mientras los actos de tiranía son meras arbitrariedades, hay - contra ellos la defensa de la Ley, como la hay - contra los delitos; pero desde el momento en que el tirano está autorizado por la Ley para dar - rienda suelta a sus caprichos, la sociedad se encuentra maniatada e incapacitada para defenderse.

Lo más malo no son los tiranos que apechugan con la responsabilidad de sus arbitrariedades, sino los dictadores que, como el general Díaz, tenían siempre el escudo de la Ley para justificar todos sus actos. Porque los tiranos, como dice el Evangelio, unos nacen, otros se hacen ellos mismos, y otros los hacemos nosotros -

proporcionándoles los medios con que habrán de -
tiranizarnos.

LOS ENEMIGOS DEL GOBIERNO EN FAVOR DE LA EXPRO-- PIACION

Yo bien sé que cuando se coloca uno en el -
terreno resbaladizo de la confianza personal en
la honradez del Jefe del Ejecutivo, todas las ob-
jeciones que se hacen a una Ley aparecen como ac-
tos de hostilidad contra el Gobierno. Por eso -
está de moda en los tiempos actuales justificar
todas las novedades que se pretenden hacernos -
tragar diciendo que están de acuerdo con la polí-
tica del Sr. Presidente de la República.

Dentro de este terreno voy a decir por qué
la Ley de Expropiación es contraria a los intere-
ses políticos del general Cárdenas, y por qué -
los enemigos del Gobierno del general Cárdenas,
los internos, se sentirán muy contentos en cuan-
to la Ley de Expropiación se tenga que aplicar.

La Ley no es, como dice la Secretaría de la
Economía, un simple acto para ampliar y dar for-
ma a principios ya existentes a fin de facilitar
las expropiaciones que tengan que hacerse por -
verdadera causa de utilidad pública, o de utili-
dad nacional. El propósito real consiste en ex-
propiar las industrias nacionales, comenzando -
por las que son complementarias de la agricultu-
ra (ingenios de caña, despepitadoras de algodón,
desfibradoras de henequén, molinos de arroz, de
aceite, de harina, etc. etc.), para establecer -
un control absoluto sobre la agricultura. Luego
vendrán las industrias extractivas (plantas de -
beneficio, fundiciones, refinerías, fábricas de
cemento), y por fin, las empresas transformado-
ras (fábricas de todas clases) para controlar la
industria.

La Ley tiene, además, por objetivo proporcionar un medio práctico de resolver los conflictos del trabajo expropiado y poniendo en manos de los obreros el manejo de las negociaciones que no puedan subsistir frente a las pretensiones ilimitadas de los trabajadores.

Ahora bien, la Ley de Expropiación pone al Presidente de la República en el caso de ser él quien ordene todas esas expropiaciones que se ofrecerán en lo futuro: Todas se harán bajo su responsabilidad personal.

Y por supuesto, en cuanto la Ley esté dictada, no serán las necesidades de utilidad pública, ni las de defensa nacional las que den motivo a las primeras expropiaciones, sino que estallarán las pretensiones y las ambiciones de grupos de clase, y éstos serán quienes apremiarán tenazmente al Presidente de la República para que decreta determinadas expropiaciones, para que quite éstos o aquellos negocios de manos de sus propietarios, y los ponga en manos de líderes explotadores, emboscados casi siempre tras del nombre de sindicatos o cooperativas.

Y será el señor Presidente de la República quien tenga en cada caso que gastar su prestigio personal, ya sea para conceder las expropiaciones, destruyendo la poca riqueza que nos queda, ya para negarse a satisfacer ambiciones bastardas de grupos cuyo interés se mide únicamente por el ruido que hacen al gritar.

El resultado de la Ley de Expropiación, el primero que se palpará será, pues, la tremenda responsabilidad que se hará caer sobre el Presidente de la República, y el desgaste de su autoridad que se efectuará por todos los actos que tenga que ejecutar en acatamiento de la Ley, --

usando su propio criterio y sin tener normas fijas a que sujetarse.

Los enemigos del general Cárdenas deben, - pues, estar de plácemes por la expedición de la Ley de Expropiación. Los verdaderos amigos del general Cárdenas deberían, en cambio, aconsejarle suma prudencia en el paso que están a punto - de dar las Cámaras en materia de expropiación.

LOS TRANSFUGAS DE LA REVOLUCION

Las declaraciones de la Secretaría contienen dos o tres renglones que yo interpreto como argumentos ad hominem enderezados contra mí personalmente, por haber sido uno de los que han expresado su opinión adversa a la Ley de Expropiación.

Habla la Secretaría de Economía de "los enemigos del Gobierno" y de "los enemigos de la Revolución" de las "maniobras de los tráfugas de nuestra lucha social", y de "ciertos elementos - que en un tiempo sirvieron a la Revolución y que hoy se destacan como sus más encarnizados enemigos".

Esto de precisar quiénes son enemigos del - Gobierno y quiénes son enemigos de la Revolución, es una tarea sumamente difícil.

Desde luego deberá concedérseme que no todos los enemigos de la Revolución están fuera - del Gobierno. Ni todos los enemigos del Gobierno son enemigos de la Revolución.

Pero para decir que alguien es enemigo de - la Revolución, se necesita ante todo determinar de cuál Revolución y qué es la Revolución; y pa-

decir que alguien es tráfuga de la Revoluc--
 ón, se necesita definir cuáles fueron sus ---
 eas como revolucionario, cuál era la Revolu---
 ón a que sirvió, cuáles son sus ideas actuales
 cuál es la Revolución de que ahora se habla.

Eso de llamarme tráfuga de la Revolución,
 es nuevo. Ahora recuerdo que ese epíteto me
 bía sido ya aplicado por alguien "de cuyo nom-
 e no quiero acordarme", cuando hice el Balance
 la Revolución en 1931, cuando era yo conside-
 do como enemigo personal del General Calles, -
 cual era muy grave, entonces.

En los tiempos que corren, se llama tráfuga
 de una revolución a todo el que no esté de -
 uerdo con la manera de interpretar esa revolu-
 ón conforme al criterio oficial.

Trotsky es en la actualidad el tipo de los
 tráfugas, simplemente porque no está de acuer-
 o con Stalin sobre la manera de hacer feliz al
 pueblo ruso. Sinóvief y Kaménef, que con Trots-
 / habían formado el Estado Mayor de Lenin, fue-
 on fusilados hace poco con catorce compañeros -
 ás como tráfugas de la revolución rusa, senci-
 lamente porque no entendían ésta en la misma -
 orma en que la entiende Stalin.

Para no andarnos con rodeos, ni con ejem--
 los tan lejanos, diremos que en México se me --
 llama tráfuga de la Revolución y defensor de -
 os reaccionarios, porque no estoy de acuerdo en
 a forma de aplicar las leyes agrarias en deter-
 inados casos, aunque yo siga siendo un fervien-
 e defensor del ejido como medio de emancipar al
 campesino, aunque yo siga creyendo que la peque-
 a propiedad es la única salvación de nuestra -
 gricultura, y aunque yo siga preocupándome sin-
 eramente por el bienestar de las clases rurales.

Pero esto será motivo de una serie de artículos que próximamente escribiré sobre la situación agraria en Yucatán y del País en general, mostrando que lo que se está haciendo, en materia ejidal, no conduce a la emancipación del campesino, ni redundará en beneficio de la economía nacional.

Se me llama tráfuga de la Revolución, porque me opongo firmemente al torrente de abusos que se ha desatado con pretexto de la nacionalización de bienes del clero. Se piensa que si el nombre que hizo incautar las propiedades del clero en Michoacán, en Durango, en Puebla, se opone a la actualidad a una nacionalización cualquiera, tiene que ser una tráfuga.

Y no se tiene en cuenta que una cosa era la nacionalización de los bienes del clero, y otra cosa es lo que está ocurriendo en la actualidad en muchas partes de la República, en que las autoridades locales y los políticos sin escrúpulos, anuncian como bienes nacionales las propiedades de sus enemigos y pretenden que la Secretaría de Hacienda les sirva de instrumento para lograr la realización de sus ambiciones, o la satisfacción de sus rencores.

Se me llama tráfuga de la Revolución, cuando me opongo a que las leyes del trabajo se utilicen como pretexto para destruir la poca riqueza industrial que nos queda, y para satisfacer exigencias irracionales de los falsos apóstoles del obrerismo. Pero es que no es lo mismo afirmar las justas conquistas de los obreros que contribuir a que éstos se conviertan en esclavos y servidores de sus líderes.

Pero esto no tiene que ver directamente con la Ley de Expropiaciones, y por consiguiente, lo

dejo para otra ocasión en que pueda yo escribir una serie de artículos demostrando que la política obrera que está siguiéndose en la actualidad, aunque aparentemente es favorable a los intereses individuales de los que ahora son obreros, va, sin embargo, en contra de los intereses futuros de todas las clases proletarias.

Para concluir, diré que al oponerme a la Ley de Expropiación no lo hago con un espíritu antirrevolucionario, ni de enemistad, hacia el Gobierno del general Cárdenas, a quien no he atacado, ni de mala voluntad personal hacia éste, a quien ni siquiera conozco en lo personal, sino porque sinceramente creo que la Ley de Expropiación será funesta para la economía del País.

Decimos querer formar una Patria nueva; pero para ello estamos haciendo pedazos la que tenemos. Y mientras la reconstruimos, ensayando métodos asiáticos, acabaremos por ser conquistados económicamente por los Estados Unidos, y continuaremos siendo una colonia, sin quedarnos ni aún los escasos medios de bastarnos a nosotros mismos, de que ahora disponemos". 24/

24/ Cabrera, Luis.- Obras Completas, Obra Jurídica. Ediciones Oasis. México, D.F. 1972.

) SU PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como se expuso anteriormente, el Artículo 7 fracción VI de nuestra Carta Fundamental, dispone que las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, deberán determinar en abstracto, en qué casos es de utilidad pública la expropiación; agrega el citado precepto "de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

La citada declaración por parte de la autoridad administrativa presupone la previa estimación de que es de utilidad pública la expropiación, además de la valorización correspondiente. Esta declaración es la expropiación propiamente dicha, mediante la cual por un acto de autoridad se transmite la propiedad del expropiado a la persona a cuyo favor se fincó la expropiación.

Cabe hacer mención que el precepto constitucional no dispone cuál es la autoridad que concretamente debe de hacer la declaración, sino que únicamente hace referencia a la autoridad administrativa. Esta reglamentación se localiza en el Artículo 3o. de la Ley de Expropiación. Dicha disposición da esa facultad únicamente al Ejecutivo Federal, que conforme al artículo 80 de la Constitución, está depositada "en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", consecuentemente es el Presidente de la República, el único que puede declarar la expropiación para los casos de competencia federal y del Distrito Federal.

En lo referente al cambio de dominio, éste se opera de pleno derecho en favor del beneficiado en el momento de la expropiación o sea, desde que la declaración se efectúa con los requisitos

breviamente establecidos por la Ley reglamentaria.

Existen autores que equiparan la expropiación con la compraventa, situación que se traduce en que el cambio de dominio del bien expropiado no opera con la simple declaración de la expropiación, sino con el pago indemnizatorio, que perfecciona, en su caso, el contrato de compraventa.

No obstante, parece más acertada la idea de que en derecho público la transmisión de la propiedad motivada por la expropiación, se configura con la respectiva declaración, sin perjuicio de los recursos que se preven a los afectados.

Vale la pena reiterar que debe existir siempre en la declaración de la expropiación, una subjeción a la ley que establezca en abstracto su procedencia y que el bien determinado se encuentre precisamente en ese caso; o sea, que exista la relación entre el bien en concreto y el satisfactor.

La Constitución Mexicana no exige el anterior requisito como formal, es decir, con un modo especial de efectuarse. Pero tal debe de configurarse, ya que es el fundamento legal.

La Ley Federal de Expropiación se limita a disponer que el Ejecutivo Federal, por medio de las dependencias correspondientes, tramitará el expediente de expropiación; sin lugar a dudas, dicho expediente debe contener los elementos probatorios de haberse efectuado fielmente los procedimientos a que se refiere la propia ley y la Constitución.

Conviene señalar algunos aspectos importan-

es en la tramitación del expediente:

Por parte de la autoridad administrativa, - conviene conocer a cuánto asciende el monto indemnizatorio, para en base a eso formarse un juicio de la conveniencia o no de la pretendida expropiación.

También, aunque la Constitución no lo prevé, se puede intentar por parte de la autoridad administrativa obtener un arreglo contractual con el propietario, que en caso de obtenerse redunde en simplificación de trámites. Conlleva a la mutua comprensión entre la autoridad y el particular, evitándose en algunos casos, el empleo de la fuerza y el complejo de poder.

Se puede resumir el procedimiento en las siguientes etapas:

- 1.- Ley que señale en abstracto los casos en que procede la expropiación por causa de utilidad pública.
- 2.- Determinación administrativa de necesidad pública concreta y de un bien adecuado para satisfacerla.
- 3.- Determinación del valor catastral con que figura el bien objeto.
- 4.- Audiencia con el particular afectado para:
 - Si existe valor fiscal y de conformidad - procede el trámite.
 - Si no existe valor fiscal o no hay acuerdo, o existen mejoras o deterioros, se debe procurar un acuerdo.

- En caso de que no se logre acuerdo, se procede a la tasación por peritos y resolución judicial que determine el monto a pagar.
- 5.- Declaración administrativa de expropiación del bien.
- 6.- Acción de la autoridad administrativa ante el poder judicial para proceder a la ocupación del bien, en donde el afectado opone sus excepciones. El juicio concluirá con sentencia en la que se ordena que se aplazce la ocupación, que se efectúe o absuelva de ella.

No se debe de olvidar que la autoridad, al estar interesada en el bien objeto de la expropiación, puede perder parcialidad en la determinación de la utilidad pública. Razón por la cual, el particular afectado dispone de acción para oponerse, ya sea por una inadecuada fijación del valor, por no encuadrarse en la causa de utilidad pública invocada, por incompetencia, etc.

Relativo al procedimiento expropiatorio, existen las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia:

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, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que -

s 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 que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías. 25/

DECRETO por el que se declara de utilidad pública la construcción de la estación Emiliano Zapata de la Línea 3 Sur del tren rápido (Metro) del organismo público descentralizado Sistema de Transporte Colectivo, por lo que se expropia en favor de dicho Sistema un predio ubicado en la Avenida Universidad esquina San Lorenzo, etc., de la Colonia Santa Cruz Atoyac, Delegación Benito Juárez, Distrito Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la Facultad que me concede el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 27 y 73 fracción VI base 1a. de la misma Constitución, 1o., 3o., 18 fracción XII, 20 fracciones VI y XIII y 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 1o. fracciones I, II, III, IX, XI y XII, 2o., 3o., 4o., 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Expropiación; 831 del Código Civil para el Distrito Federal; 27 de la Ley General de Bienes Nacionales, 39 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 3o. fracción V, 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos y 32 fracciones IX y XII, 37 fracción XVIII y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

I.- Que por decreto presidencial de fecha 19 de abril de 1967, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 del mismo mes y año, adicionado por decreto de fecha 21 de diciembre

En 1967, publicado el día 4 de enero de 1968, se instituyó el organismo público descentralizado que se denomina "Sistema de Transporte Colectivo", y se estableció que su objeto es la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo o en la superficie de la vía pública, para el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en el Distrito Federal, y que el patrimonio de dicho organismo se constituirá, en parte, con los inmuebles y demás bienes que destine el Departamento del Distrito Federal.

I.- Que el artículo 1o., fracciones I, II, III, X y XI de la Ley de Expropiación, prevé como causa de utilidad pública el establecimiento, explotación y conservación de un servicio público, la apertura y construcción de vías y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano, el embellecimiento y el mejoramiento de las poblaciones, la creación, fomento o conservación de empresas y la construcción de obras de beneficio colectivo; que los artículos 1o., 2o., 4o., de la Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal y 1o. y 36 del Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal, consideran servicio público este transporte y de utilidad pública el establecimiento de nuevos sistemas para efectuarlo, la apertura y construcción de nuevas vías locales de comunicación y sus obras conexas.

III.- Que por estudios que ha realizado el Departamento del Distrito Federal a través de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y de otras dependencias, con intervención de "Sistema de Transporte Colectivo", se ha comprobado la necesidad de ampliar hacia el Sur la línea 3 del tren rápido (Metro) de este organismo, para comu

icar la Zona Norte con la Zona Sur del Distrito Federal y para dar servicio eficiente y continuo al transporte de pasajeros a los habitantes de la Delegación de Coyoacán y de las numerosas y populosas colonias que se encuentra a lo largo del recorrido de la prolongación de dicha línea, que se hará por las Avenidas Cuauhtémoc y Universidad. Se ha tomado en cuenta para aprobar este proyecto, que el Metro es el medio más eficaz para satisfacer las necesidades de transportación y comunicación de los habitantes del Distrito Federal y el que más contribuye a facilitar el tránsito urbano, por su gran rapidez y capacidad y se ha tenido además en consideración, que no produce contaminación ni ruidos molestos, y que todas estas ventajas ponen de manifiesto la utilidad pública y el beneficio colectivo que genera toda construcción o ampliación de las líneas del Metro.

IV.- Que la expresada Línea 3 Sur del Metro requiere estaciones para el ascenso y descenso de pasajeros de los trenes, entre las cuales está proyectada la estación Emiliano Zapata, que se ubicará entre las avenidas Universidad, Municipio Libre, San Lorenzo y México y constará de los siguientes elementos: túneles, vías, andenes, oficinas, instalaciones, almacenes, estacionamiento para vehículos particulares, paraderos de vehículos de servicio público, áreas de circulación y demás obras, espacios y servicios propios y conexos de la estación. Para todo esto, es preciso expropiar el predio que se encuentra limitado por las citadas avenidas y cuya superficie, medidas y linderos se expresarán adelante, por ser el que satisface las condiciones técnicas y topográficas que se requieren para el objeto de que se trata.

V.- Que en el presente caso están satisfechos -

os requisitos constitucionales y legales aplicables, toda vez que se ha tramitado el expediente que prevé el Artículo 3o. de la Ley de Expropiación y que el Departamento del Distrito Federal pagará al propietario del inmueble afectado la indemnización a que tiene derecho en los términos de los Artículos 27 Constitucional y 10 de la Ley de Expropiación, pago que se hará con cargo al Presupuesto del Departamento del Distrito Federal.

Por lo expuesto, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

PRIMERO.- Se declara de utilidad pública la construcción de la estación Emiliano Zapata de la Línea 3 Sur del tren rápido (Metro) del organismo público descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo" con todos los elementos mencionados en el considerando IV de este Decreto.

SEGUNDO.- Para la realización del fin de utilidad pública a que se refiere el punto que antecede, se expropia en favor de "Sistema de Transporte Colectivo", a cuyo patrimonio se incorpora, el predio ubicado en Avenida Universidad esquina San Lorenzo, Avenida México esquina Municipio Libre, de la Colonia Santa Cruz Atoyac, Delegación Benito Juárez, Distrito Federal, con clasificación catastral 41-003-01, con superficie de terreno de 16,238.95 metros cuadrados, y con las siguientes medidas y colindancias: Al Norte, en 45.31 metros con la Avenida San Lorenzo; al Sureste, en 183.51 metros con la Avenida México; al Sur, en línea curva de 125.32 metros con la Avenida Municipio Libre y al Noroeste, en 207.34 metros, con la Avenida Universidad.

ERCERO.- Páguese por el Departamento del Distrito Federal la indemnización que corresponde al propietario del predio expropiado, de conformidad con los Artículos 27 Constitucional y 10 de la Ley de Expropiación, tomando como base el valor fiscal de dicho predio que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, más el exceso de este valor por mejoras posteriores a su asignación, que haya tenido el mismo predio.

CUARTO.- El Departamento del Distrito Federal tomará posesión del inmueble expropiado, para la ejecución del fin de utilidad pública a que se destina, y en su oportunidad lo entregará a "Sistema de Transporte Colectivo".

QUINTO.- Notifíquese y publíquese este Decreto como lo previene el Artículo 4o. de la Ley de Expropiación.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de mayo de mil novecientos setenta y nueve.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.- Rúbrica.

26/

26/ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de Junio de 1979.

) JURISDICCIONES FEDERAL Y ESTATAL

El Sistema Federal que priva en nuestro -- años, está constituido por Estados libres y sobe-
anos en su régimen interior, pero unidos en una
ederación; asimismo, se determina la coexisten-
ia de poderes públicos federales y Estado con --
ampos propios de atribuciones que, por regla ge-
eral, se excluyen entre sí; de tal forma que --
as autoridades federales sólo tienen la compe-
encia que les señala la Constitución Política,
uedando todas las demás facultades reservadas a
os poderes de los Estados.

En el caso de la expropiación, por causa de
utilidad pública, la jurisdicción federal ha si-
do analizada en incisos anteriores. En lo que --
toca a la aplicación y jurisdicción estatal, és-
ta encuentra su fundamento expreso en el párrafo
segundo de la fracción VI del Artículo 25 de la
Constitución Federal y que establece lo siguien-
te:

"Las Leyes de la Federación y de los Es-
tados, en sus respectivas jurisdiccio-
nes, determinarán los casos en que sea
de utilidad pública la ocupación de la
propiedad privada".

De tal suerte, se debe de entender que a --
los Estados de la Federación se les confiere, no
por reservación de facultación a la Federación,
sino en forma expresa, la facultad de legislar --
en materia de expropiación.

El panorama de las legislaciones estatales
en materia de expropiación, resulta ser tan am-
plio, como lo es propiamente la cantidad de Esta-
dos que componen nuestra República Mexicana, es
por ello que al efectuar un análisis de las le--

es de los Estados en materia de expropiación, -
 ale la pena por su reciente promulgación, trans-
 ribir la Ley de Expropiación para el Estado de
 uebla y que a la letra dice:

LEY DE EXPROPIACION PARA EL ESTADO DE PUEBLA

Al margen un sello con el Escudo Nacional,
 que dice: Estados Unidos Mexicanos.- H. Congreso
 del Estado.- Puebla.

ALFREDO TOXQUI FERNANDEZ LARA, Gobernador -
 Constitucional del Estado Libre y Soberano de -
 Puebla, a los habitantes del mismo sabed:

Que por la Secretaría del H. Congreso, se -
 me ha dirigido el siguiente

D E C R E T O

El H. XLVI Congreso Constitucional del Estado
 Libre y Soberano de Puebla,

D E C R E T A:

LEY DE EXPROPIACION PARA EL ESTADO DE PUEBLA

ARTICULO 1o.- Las expropiaciones sólo po--
 drán hacerse por causa de utilidad pública y me-
 diante indemnización.

ARTICULO 2o.- Son causas de utilidad públi-
 ca:

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

II.- La apertura, ampliación, alineamiento, mejoramiento de avenidas, calles, calzadas, puentes, túneles, caminos, carreteras, y toda vía que tienda a facilitar el tránsito urbano, suburbano o entre dos o más poblaciones.

III.- La construcción, ampliación, prolongación, mejoramiento, alineación de plazas, parques, jardines, mercados, campos deportivos y de aterrizaje, hospitales, escuelas, rastros y cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo o para el embellecimiento o saneamiento de las poblaciones.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades, objetos de arte, edificios y monumentos coloniales o históricos y cosas que se consideren como características de nuestra cultura.

V.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

VI.- La intervención, prestación o administración, por el Estado o Municipio, de un servicio público existente, que beneficie a la colectividad, para evitar su destrucción, interrupción o paralización.

VII.- El uso y aprovechamiento de las aguas que no sean de jurisdicción federal, así como las obras e instalaciones necesarias para tal fin.

VIII.- La creación, establecimiento, conservación y mejoramiento de conjuntos, parques, corredores y ciudades industriales en el Estado.

IX.- La planeación y urbanización de todas las ciudades y poblaciones del Estado y zonas sub-urbanas, así como las obras y mejoras que de en realizarse con este objeto.

X.- Las obras, que tengan por objeto proporcionar al Estado, al Municipio, a una Junta Auxiliar, a uno o varios pueblos, barrios, rancherías comunidades, usos o disfrutes de beneficio común.

XI.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

XII.- La creación, ampliación o mejoramiento de centros de población y la ejecución de obras relativas a servicios municipales nuevos o al mejoramiento de los existentes.

XIII.- La construcción o ampliación de unidades de habitación de interés social, destinadas a ser transmitidas en propiedad a precio módico a grupos organizados de personas de escasa potencialidad económica.

XIV.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

ARTICULO 3o.- En los casos comprendidos en el artículo anterior previa declaración del Ejecutivo del Estado, del Ayuntamiento, del Municipio, o Concejo Municipal dentro de cuya jurisdicción se encuentre comprendido el caso de utilidad pública, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines que se establezcan en la propia declaratoria.

ARTICULO 4o.- La declaración de que una obra es de utilidad pública, corresponde:

I.- Al Ejecutivo del Estado, cuando la obra sea de utilidad pública beneficie a dos o más Municipios, a pueblos de distintos municipios o a toda la entidad federativa. Así como cuando la propiedad afectada pertenezca a distinto municipio e aquél en que se ubique el poblado que trata de beneficiarse.

II.- Al Ayuntamiento del Municipio o Concejo municipal en que va a ejecutarse la obra de que se trata, cualquiera que sea ésta, siempre que afecte exclusivamente al interés del mismo Municipio, de una Junta Auxiliar o de uno o varios pueblos, barrios, rancherías o comunidades del mismo.

En el primer caso, el Secretario General de Gobierno, y en el segundo el Síndico del Ayuntamiento correspondiente, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

ARTICULO 5o.- El decreto de expropiación contendrá:

a) La declaratoria de utilidad pública fundada en alguna de las causas previstas en el Artículo 2o. de esta Ley.

b) Si se trata de bienes inmuebles la ubicación, linderos y extensión superficial, así como el valor con que aparezca registrado en las Oficinas Fiscales, y si se trata de bienes muebles, la descripción de los mismos.

c) El nombre del propietario, en caso de

er conocido, y la designación de las circunstancias o condiciones en que se encuentra la cosa que va a expropiarse.

d) La declaratoria de expropiación con expresión del fin que pretende alcanzarse.

ARTICULO 5o.- El decreto de expropiación se mandará publicar por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado y en otro de mayor circulación y se notificará al propietario del bien expropiado; personalmente, o por medio de instructivo cuando se tuviere conocimiento de su domicilio. El instructivo se entregará a los parientes o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona que viva en la casa, o en defecto de éstos, a algunos de los vecinos inmediatos o al inspector de la sección, cerciorándose previamente la persona comisionada para hacer la notificación de que en ese lugar reside efectivamente el interesado, y asentará la razón correspondiente. El instructivo contendrá copia íntegra del decreto expropiatorio, y la fecha y hora en que se deja, así como el nombre y apellido de la persona a quien se entrega.

Si el propietario del bien expropiado no es vecino del Estado o del Municipio, en los casos a que se refiere este artículo se le notificará por medio de oficio remitido por correo certificado con acuse de recibo.

En caso de ignorarse el domicilio de la persona o personas interesadas, se les notificará el decreto expropiatorio por edictos publicados tres veces consecutivas en el Periódico Oficial del Estado y en otro de mayor circulación, a juicio de la autoridad expropiatoria y bajo su responsabilidad.

ARTICULO 7o.- Los propietarios afectados, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto Expropiatorio, podrán interponer recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Este recurso se interpondrá ante el Ejecutivo del Estado, quien lo resolverá dentro del término de 15 días, dentro de los cuales el recurrente deberá aportar las pruebas que le asistan.

La interposición del recurso no suspende la ejecución del Decreto Expropiatorio.

ARTICULO 8o.- Una vez publicado el decreto de expropiación y notificado al propietario, se mandará inscribir en el Registro Público de la Propiedad que corresponde si se trata de inmuebles, y la autoridad que haya ordenado la expropiación, podrá proceder a la ocupación de los bienes muebles o inmuebles, objeto de la misma o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones limitativas al dominio.

ARTICULO 9o.- Decretada la expropiación, el afectado con ella y la autoridad que la ordenó podrán llegar a un convenio sobre el importe de la indemnización, siempre y cuando dicho convenio se firme en un plazo no mayor de diez días contados a partir de la notificación del decreto expropiatorio. En el caso de no celebrarse este convenio, se procederá de acuerdo con los siguientes artículos.

ARTICULO 10.- Iniciado el término a que se refiere el artículo anterior, la autoridad que decretó la expropiación, procederá a fijar el

monto de la indemnización de acuerdo con las siguientes bases:

El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las Oficinas Fiscales, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente -- aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que podrá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas Fiscales.

ARTICULO 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se remitirá testimonio de constancias al Juez de lo Civil de la ubicación de la cosa si se trata de muebles y esto tiene su domicilio en el Estado de Puebla. Si el interesado tiene su domicilio fuera del Estado, y se trata de bienes muebles o bien se ignora su domicilio, será juez competente el del domicilio de la autoridad que haya decretado la expropiación. Contra éstos no procederá recusación.

Radicado el expediente en el Juzgado que corresponda, el juez requerirá a las partes, para que dentro del término de tres días, nombre sus peritos y en el mismo auto el juez designará un perito tercero, para el caso de discordia.

El juez señalará un término prudente que no exceda de 15 días para que las partes presenten

os peritajes.

Si una de las partes no nombra perito dentro del término de tres días o cualquiera de los sombrados no presenta el dictamen dentro del término que el juez señale, se tendrá a la parte omisa por conforme con el peritaje que rinda la contraria.

ARTICULO 12.- Rendidos los peritajes conforme al artículo anterior, el juez resolverá con arreglo a las siguientes bases:

El avalúo hecho por un solo perito en el caso del artículo anterior, o por dos si éstos hubieran estado conformes, se tendrá como precio de la cosa valuada. Si hubiere diferencia menor de un diez por ciento, se tomará el promedio de los dos avalúos; pero si la diferencia fuere mayor, se recabará el peritaje del tercero en discordia, y el precio legítimo será el que fije el juez analizando los dictámenes.

ARTICULO 13.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso.

ARTICULO 14.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

ARTICULO 15.- Al iniciarse el procedimiento de expropiación, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse o alquilarse, hipotecarse o gravarse

en todo o en parte los bienes o derechos muebles o inmuebles que puedan ser objeto de la expropiación. Serán nulas las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llenar a cabo en contradicción de este precepto.

ARTICULO 16.- Prescribirán en el término de cinco años, los derechos para reclamar el importe de la indemnización a partir del día en que ésta sea exigible.

ARTICULO 17.- Los actos de expropiación por causa de utilidad pública referentes a inmuebles, están sujetos a inscripción en la respectiva oficina del Registro Público, cualquiera que sea su cuantía y estarán exceptuados del impuesto del traslado de dominio y de los derechos del registro, siempre que sea el Estado o el Municipio los que ejecuten las obras de utilidad pública.

ARTICULO 18.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, transcurrido el término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate.

TRANSITORIOS:

PRIMERO.- Se abroga la Ley de Expropiación de 14 de enero de 1920 y todas las disposiciones que se opongan a la presente.

SEGUNDO.- Esta Ley entrará en vigor desde la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO.- Los casos de expropiación que se encuentren en trámite, se ajustarán a esta Ley - para la continuación del procedimiento.

EL GOBERNADOR hará publicar y cumplir la - presente disposición. Dada en el Palacio del Po - der Legislativo, en la Heroica ciudad de Puebla - de Zaragoza, a los 31 días del mes de octubre de 1975.- Lic. Carlos Jesús Arruti y Ramírez, D.P.- Lic. Román Salazar Ramírez, D.S.- Abel Juárez Pa - lacios, D.S.- Rúbricas.

Por tanto mando se imprima, publique y cir - cule para sus efectos. Dado en el Palacio del - Poder Ejecutivo, en la Heroica Puebla de Zarago - za, a los treinta y un días del mes de octubre - de mil novecientos setenta y cinco.- El Goberna - dor Constitucional del Estado, Dr. Alfredo Tox - - qui Fernández de Lara.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Lic. Carlos Trujillo Pérez.- Rúbrica. 27/

27/ Publicada en el Periódico Oficial del Esta - do de fecha 31 de octubre de 1975.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

En temas anteriores, la Expropiación ha sido tratada a partir de su conceptualización, sus antecedentes y aspectos constitucionales; así como sus elementos y aplicación en los bienes de propiedad particular.

El presente capítulo reviste fundamental importancia en la elaboración de esta tesis, ya que trata su tema central.

Sin descuidar la importancia de la expropiación a ejidos y comunidades desde sus puntos de vista económico y social, esta figura tiene un pilar importante en su aspecto normativo y que es la Ley Federal de Reforma Agraria.

La vigente Ley Agraria, vista íntegramente, es producto de la situación que prevalecía y prevalece al Agraro Mexicano, es también sin lugar a dudas, una legislación que surge en el momento histórico oportuno y que permite consecuentemente, lograr un cambio en las bases y objetivos de nuestra Reforma Agraria.

La expropiación a bienes ejidales y comunales, se regula en la ley respectiva en los artículos 112 al 127, y en su aspecto procedimental en los artículos 343 al 349.

Resulta conveniente para el desarrollo del primer inciso de este capítulo, reproducir así como analizar y comentar el texto mismo de los artículos antes citados.

a) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA 28/

ART. 112.- Los bienes ejidales y los comunales - sólo podrán ser expropiados por causa de utili-- dad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social o de las comunidades en -- igualdad de circunstancias, la expropiación se - fincará preferentemente en bienes de propiedad - particular.

Son causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conserva-- ción de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de - calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterri-- zaje y demás obras que faciliten el trans-- porte;
- III. El establecimiento de campos de demostra--- ción y de educación vocacional, de produc-- ción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la pro-- ducción;
- IV. Las superficies necesarias para la construc-- ción de obras sujetas a la Ley de Vías Gene-- rales de comunicación y líneas para conduc-- ción de energía eléctrica;
- V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la co-- lectividad;

28/ Publicada en el "Diario Oficial" de la Fede-- ración del 16 de abril de 1971.

- 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. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y
- IX. Las demás previstas por las leyes especiales.

El primer párrafo del artículo 112 no deja lugar a dudas sobre la preponderancia que debe de tener la "utilidad pública", debidamente comprobada, con la "utilidad social" que representa un ejido o una comunidad. Dicha disposición no se pone en tela de juicio, pero cabe preguntarse ¿Existe un criterio definido para determinar qué es más útil?, en el aspecto teórico, podría parecer que sí existe, pero se puede concluir sin lugar a dudas, que en aspecto práctico o concreto, resulta muy difícil, debido a las situaciones tan particulares que puede presentar cada una de las expropiaciones a ejidos y comunidades.

Del mismo modo, se debe analizar la disposición relativa a la igualdad de circunstancias para proceder a expropiar a bienes de propiedad particular antes que a ejidos o comunidades. Vol-

vemos a preguntarnos ¿Cuál es o en qué consiste la igualdad de circunstancias? ¿Acaso la utilidad pública, no es sobre un bien preciso? Entendemos, desde luego, la actitud proteccionista para el económicamente débil, que en este caso es el campesino, pero no en detrimento del patrimonio del propietario particular.

En lo referente a la enumeración de las causas de utilidad pública que señala el artículo 112, ésta es más compacta en relación con la Ley Federal de Expropiación, ya que por el bien a tutelar, se presentan distintas modalidades. El análisis comparativo de ambas legislaciones es tratado más adelante.

ART. 113.- En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales, sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Vale la pena remitirnos al artículo segundo, tercer párrafo de la misma Ley de Reforma Agraria y que a la letra dice:

Artículo 10.- La aplicación de esta ley está encomendada a:

III. La Secretaría de la Reforma Agraria.

De lo anterior concluimos que al ser este tipo de expropiaciones una acción

que prevé la Ley Agraria vigente, compete sólo a tal dependencia su trámite y substanciación. El artículo 113 prohíbe sobre todo la intervención exclusiva de otras dependencias.

ART. 114.- La expropiación podrá recaer sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiera por cualquiera otro concepto.

El artículo 114 es más bien aclaratorio, por supuesto que la utilidad pública puede precisar no sólo de los terrenos originales de ejidos y comunidades, sino también de los que posean por concepto de permuta, ampliación o por compraventa.

ART. 115.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos y servicios públicos;
- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y
- III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras.

El agua, elemento indispensable para la vida, es también objeto de dotación para los núcleos de población, por lo que consecuentemente es susceptible de expropiación por causa de utilidad pública, ya que también es un elemento accesorio pero muy importante para el funcionamiento de servicios públicos o usos industriales. Por otro lado, reiteramos la difícil aplicación del término "igualdad de circunstancias". Se justifica plenamente que si a la expropiación de aguas sobreviene la improductividad de las tierras, dicha expropiación se considere como total.

ART. 116.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicios social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente.

La ejecución de servicios públicos también puede estar a cargo de organismos descentralizados, aparte de los que realizan los tres niveles de gobierno, razón por la que también se pueden fin

car expropiaciones a favor de esos organismos.

ART. 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán 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, y cuando el objeto sea la regularización de las áreas 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 a efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados.

Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del fideicomiso de apoyo a la industria rural, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122.

A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento con autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urba-

nos que realicen en los ejidos expropiados, los organismos oficiales que señala esta ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables.

La creación de fraccionamientos urbanos o suburbanos, así como la regularización de la tenencia de la tierra, resultan ser también causa de utilidad pública, mismas que se encuadran en la fracción VI del artículo 112 y que dispone: "La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida".

También dispone el artículo anterior, que se "podrá" facultar a las dependencias mencionadas a la enajenación de los terrenos, supuesto que generalmente se presenta.

Por otro lado, se dispone también que después de deducidos los gastos de los organismos promoventes, el restante se deberá de entregar al fideicomiso de apoyo a la industria rural (Institución que a la fecha no ha sido implementada), para que ésta entregue la proporción dispuesta en el artículo 122.

En lo que respecta a anticipos en efectivo a cuenta de utilidades previsibles éstos, dada la desposesión al campesinado, a raíz de la expropiación, deben de ser entregados con la mayor premura.

Se obliga también en dicha disposición, a que los organismos promoventes a fomentar la vivienda popular y a respe-

tar y cumplir los reglamentos y leyes locales sobre fraccionamientos.

ART. 118.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112 de esta ley, se hará siempre a favor del Banco Nacional y Servicios Públicos, S.A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

Dicha institución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiere realizado, una tasa de interés a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público.

Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin.

En el caso de expropiación a ejidos y comunidades para la "Creación, Fomento y Conservación de una Empresa de indudable beneficio para la colectividad", no se admite la promoción por particulares, sino que dispone el artículo anterior, tendrá que ser a instancia del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, al cual se faculta a enajenar la superficie expropiada al verdadero valor comercial; así como para descomectar gastos de administración.

El tercer párrafo faculta al C. Presidente de la República a autorizar en tregas en efectivo, mas lo que no es claro es que si en lo referente a la fracción V del artículo 112 no es una facultad conferida a nivel general.

ART. 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.

ART. 120.- Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior, se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación, obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Existen claros ejemplos de que los campesinos pueden efectivamente explotar y administrar sus recursos naturales, tales como pedreras, caleras, etc., en caso contrario o en el supuesto de concesiones otorgadas a terceros puede proceder la expropiación. Es deseable

que tanto las garantías de trabajo como las regalías o prestaciones que se establecen no queden en mero idealismo.

ART. 121.- Toda expropiación de bienes ejidales o comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría de Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros.

No podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el gobierno federal.

Las disposiciones del artículo 121 confieren únicamente al Jefe del Ejecutivo Federal la facultad de decretar expropiaciones a ejidos y comunidades.

Aunque el artículo 121 repite el mandamiento del 27 Constitucional en lo relativo a la época de pago de la indemnización, al señalar mediante "indemnización" y como veremos posteriormente, la misma legislación agraria nos da lu

gar a diversas interpretaciones sobre el término.

Otro de los rasgos más característicos e importantes de estas expropiaciones, es que el monto indemnizatorio se fija por avalúo del valor comercial de las tierras, avalúo que originalmente realizaba la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que actualmente efectúa la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El mismo Artículo 121 prohíbe tajantemente la expropiación a ejidos y comunidades para que a través de cualquier Entidad, se hagan adquisiciones por extranjeros.

No obstante los fracasos de la mayoría de las empresas turísticas ejidales, - las disposiciones del último párrafo - del artículo 121 se justifican en el sentido de que los propios ejidatarios aprovechen las obras de infraestructura de sus localidades para explotar re cursos turísticos.

ART. 122.- La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Si la causa de expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del Artículo 112, el mon-

to de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización; y

11. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso, la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo.

De la redacción del artículo 122, se desprenden dos ordenamientos distintos en los supuestos de de expropiación to

tal al ejido.

Uno de los ordenamientos señala como - inversión prioritaria del monto indemnizatorio, la adquisición de tierras, "donde se reconstituirá el núcleo agrario". Esta alternativa representa una gran importancia para el núcleo expropiado, ya que el espíritu y el fin que debe pretender la indemnización es precisamente el resarcimiento de la situación anterior de los campesinos, que - en la mayoría de los casos el único patrimonio y forma de trabajar depende - de la tierra.

Por otro lado, y con la voluntad de - las dos terceras partes de la asamblea general, se establece la prerrogativa de que el ejido invierta en fuentes - de trabajo, elección que solamente con la plena seguridad de viabilidad es - justificable.

El otro de los ordenamientos del artículo 122 señala condiciones especiales de indemnización por expropiaciones fundamentadas en la causa de utilidad pública de "creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida" y que consisten en dos lotes urbanizados, el valor comercial -- agrícola y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento.

En los supuestos de regularización de tenencia de la tierra, los ejidatarios tienen derecho a recibir el doble del valor comercial agrícola de las tie---rras, así como el veinte por ciento de

M-0018216

las utilidades de la regularización, -
"en la medida y plazos en que se cap--
ten..."

Es de especial interés este ordenamiento del artículo 122 y tiene su razón -
de ser en un fenómeno muy importante y
que es el crecimiento y la industrializ
ación de las ciudades de la República.
Cabe recordar que una parte considerable
de las dotaciones de tierras, han
sido desde años atrás, en las afueras
o cercanías de las zonas urbanas, mismas
que al expanderse tanto territo---
rial como económicamente ocasionan dos
situaciones: la primera, que las tierras
agrícolas pierdan tal característica,
ya sea porque se establecen en -
ellas industrias o zonas habitacionales.
La segunda situación producto de
la primera, es que la mano de obra campe
sina sea absorbida y mejor remunerada
por las actividades industriales o
comerciales.

Tenemos que ser realistas y prácticos
para reconocer que algunas tierras que
originalmente eran agrícolas, hay grandes
asentamientos humanos y posesiones
ilegales.

De la estricta aplicación de este ordena
miento, deberán de ser beneficiados
muchos campesinos.

ART. 123.- Si la expropiación es parcial y recae
en bienes que se explotaban colectivamente, o de
uso común, la indemnización que reciba el núcleo
se destinará a la adquisición de tierras para -

completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General, y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción I del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

El artículo 123 tiene por objeto reglamentar las inversiones de indemnizaciones en el supuesto de expropiación parcial a la superficie de ejidos y comunidades.

Tanto en el caso de expropiación a terrenos de explotación colectiva como en el caso de terrenos de explotación individual, se reitera la prioridad para adquisición de tierras para completar el ejido y se establece también como alternativa, las inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

Las expropiaciones parciales motivadas por urbanizaciones, tienen los mismos derechos indemnizatorios de las expropiaciones totales.

ART. 124.- En todo caso, el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa-habitación, huertos y corrales, se hará

de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual.

El artículo anterior salvaguarda, sin lugar a dudas, las propiedades de los ejidatarios o comuneros afectados, que en muchos casos también comprenden cosechas futuras, maquinaria, etc.

ART. 125.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal - está 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.

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, las sumas necesarias para su subsistencia.

En relación con los ordenamientos del artículo 125, es importante señalar - que para que el fideicomiso Fonafe esté en condiciones de ejecutar los planes de inversión en un término menor - de un año, es necesaria la acción conjunta, no sólo del fideicomiso en cues ti ón sino de varias dependencias:

- 1.- La de la Secretaría de la Reforma Agraria, para ejecutar el decreto expropiatorio según el artículo -- 346, mismo que más adelante se ana liz ará.
- 2.- La de la dependencia promovente pa ra el depósito oportuno del monto indemnizatorio.

3.- La de las instituciones bancarias encargadas del depósito de la indemnización, a efecto de acreditarla con prontitud.

Por otro lado, se establece en el segundo párrafo, la obligación también por parte del fideicomiso de entregar los intereses de la indemnización, mismos que en ocasiones son entregados a los ejidatarios junto con el monto total.

ART. 126.- Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a incrementar el patrimonio del fideicomiso de apoyo a la industria rural, y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

El fideicomiso de apoyo a la industria rural tendrá por objeto apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades, y funcionará en los términos de las normas y modalidades que el ejecutivo federal determine en el contrato de fideicomiso respectivo.

Este fideicomiso contará con un comité técnico y de inversión de fondos, integrado por un representante propietario y un suplente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Reforma Agraria, de Industria y Comercio; así como de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y un representante del sector campesino, que será designado por el Ejecutivo Federal.

Este comité será presidido por el Director Gene-

ral de la Financiera Nacional de Industria Rural,
S.A.

Con el objeto de evitar que la figura jurídica de la expropiación a ejidos y comunidades se desvirtúe en cuanto al destino de las tierras expropiadas o - que simplemente éstas no sean utilizadas, el primer párrafo del artículo - 126 señala que si así sucediere, operará un cambio de propiedad de la institución que hubiere promovido la expropiación a favor del fideicomiso de apoyo a la industria rural.

En relación con el mandamiento antes - comentado, cabe aclarar que no es como se ha querido utilizar el término "reversión" el adecuado al referirse a expropiaciones a ejidos y comunidades, - ya que éste se aplica cuando el bien - expropiado y no utilizado se "revierte" al propietario original, situación que no se presenta en la legislación - agraria, en la que se ordena se transmita la propiedad a un ente jurídico - distinto del ejido expropiado.

La parte subsecuente del artículo en - cuestión, dispone la creación de un fideicomiso de carácter público para apoyar financieramente a las actividades industriales de ejidos y comunidades, objetivo que desde luego y con el asesoramiento adecuado no es desdeñable; siempre y cuando esta institución sea creada, situación que a la fecha no se ha presentado.

ART. 127.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de expropiación.

No obstante la imperiosa necesidad de la realización de obras públicas o de beneficio colectivo, es muy importante también proteger los derechos de los campesinos afectados por expropiación a sus tierras, que en muchos casos es su único patrimonio. De ahí la justificada existencia del ordenamiento del artículo 127.

En lo que toca al procedimiento de expropiación a ejidos y comunidades, la Ley Federal de Reforma Agraria lo regula como sigue:

ART. 343.- Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación o la persona que tenga interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicarán en ella:

- 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.

El artículo 343 señala los requisitos que debe cumplir quien promueve una expropiación; lógicamente en su solicitud el señalamiento de los bienes pretendidos, de mucha importancia el fundamento de utilidad pública, la indemnización propuesta y documentos probatorios.

ART. 344.- La Secretaría de la Reforma Agraria - notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, y pedirá las opiniones del gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la Entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados.

Con estricto apego a los principios generales de derecho, el artículo 344 ordena que a través de la notificación respectiva se comunique al ejido de una manera auténtica, la resolución administrativa concerniente a la iniciación del trámite de solicitud de expropiación.

También con el objeto de evitar crite-

rios "centralistas" para la toma de de-
cisiones, ordena el artículo 344 se pī-
da la opinión al gobernador del Estado;
así como de la Comisión Agraria Mixta,
autoridades mismas que tienen un mayor
conocimiento de la situación real del
ejido a expropiarse.

De mucha importancia es la situación -
de crédito del ejido, razón por la que
también se pide la opinión del Banco -
Oficial acreditante.

En su ámbito administrativo, la Secre-
taría de la Reforma Agraria elabora -
trabajos técnicos informativos (más -
adelante estudiados); así como la veri-
ficación de datos de la solicitud. Se
solicita avalúo (actualmente a la ---
S.A.R.H.). También se señala un máxi-
mo de 90 días para la terminación de -
los trámites.

ART. 345.- Integrado el expediente con los docu-
mentos a que se refieren los dos artículos ante-
riores, y con aquellos otros que la Secretaría -
de la Reforma Agraria juzgue necesario recabar,
será sometido a consideración del Presidente de
la República para que resuelva en definitiva.

El Presidente de la República, en su -
carácter de suprema autoridad agraria,
resuelve en definitiva sobre la expro-
piación a ejidos y comunidades. (Art.
80., Fracc. V).

ART. 346.- El decreto en que se resuelva sobre -
la expropiación, será publicado en el "Diario -

Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropien, y la Secretaría de la Reforma Agraria, procederá a ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deban recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar el acta de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial; así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta ley.

El artículo 346 dispone la publicación respectiva del decreto expropiatorio, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el Periódico Oficial de la Entidad.

La diligencia a que se refiere el segundo párrafo, es el acto formal de entrega de las tierras a la institución promovente. Se dispone también que previa la ejecución de la diligencia citada, se tenga la seguridad de que el monto indemnizatorio se haya debidamente cubierto o garantizado.

La inversión del monto indemnizatorio difícilmente puede ser aplicada en el término señalado, o sea entre la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la ejecución del decreto, y esto es principalmente por razones de tiempo.

ART. 341.- Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, - en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

La institución promovente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo anterior, recibe de parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, los títulos en los cuales ampara la propiedad de las tierras expropiadas, en las cuales se previene que si las mismas no son utilizadas en cinco años o se emplean en forma distinta a lo que motivó la expropiación, pasan al patrimonio del fideicomiso de apoyo a la industria rural.

ART. 348.- Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Ganadería practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia.

La Ley Federal de Aguas, así como su reglamento, regulan el uso y aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país; en el caso de expropiación sobre el derecho de aprovechamiento de ---aguas de ejidos y comunidades, el uso que haga del mismo la Institución promovente, puede variar en cuanto a su reglamentación, de ahí las prevenciones del artículo 348.

ART. 349.- Cuando por la creación de distrito de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen, deberán localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso, dentro del distrito de riego, y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua.

El artículo 349 antes citado, tiene relación directa con el artículo 53 de la Ley Federal de Aguas y que a la letra dice:

Art. 53.- Si por construcción de obras, las tierras ejidales y las que de hecho o por decreto guarden estado comunal, se transforman en tierras de riego, la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con la Secretaría (S.A.R.H.), propondrá las nuevas unidades de dotación, para que el Ejecutivo Federal resuelva de acuerdo con las disposiciones agrarias.

Las nuevas unidades de dotación se localizarán en la forma más conveniente para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

b) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En virtud de los ordenamientos de los artículos 1o. fracción III y 113 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la aplicación de la misma, - así como el proceso de expropiación a ejidos y - comunidades, se encuentra expresamente conferido a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal, para la consecución de expropiaciones a ejidos y - comunidades, cuenta con tres instrumentos jurídicos y técnicos muy valiosos para tal efecto y - que son los siguientes:

- 1.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. 29/
- 2.- Manual de Organización de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.
- 3.- Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales. 30/

Del reglamento primeramente citado y concretamente dentro de las atribuciones de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, se encuentran las siguientes:

Artículo 22.- Entre otras, la Dirección General de Procedimientos Agrarios, tendrá las facultades siguientes:

29/ Publicado en "Diario Oficial" de la Federación de 19-III-80.

30/ Publicado en "Diario Oficial" de la Federación de 8-IX-80.

- I.- Rendir dictámenes técnicos sobre los expedientes referentes a expropiación de bienes ejidales y comunales, división y fusión de ejidos, replanteo de linderos, fraccionamientos ejidales, zonas de urbanización, permutas de terrenos ejidales y estudios reglamentarios de aguas y de restitución de tierras y aguas.
- II.- Tramitar los asuntos relacionados con la accesión, dotación, ampliación, expropiación y distribución de aguas; así como tramitar los expedientes de expropiación o permutas de bienes ejidales y comunales.

De la lectura de la disposición anterior y salvo las atribuciones conferidas por ley y por reglamento a otras autoridades, queda claro que es la Dirección General de Procedimientos Agrarios la dependencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, la encargada de la dictaminación técnica y todo trámite de asuntos relacionados con expropiación a ejidos y comunidades.

La Dirección General de Procedimientos Agrarios para el debido cumplimiento de las tareas a su cargo y para regular su aspecto funcional y estructural, cuenta a su vez con el "Manual de Organización de la Dirección General de Procedimientos Agrarios"; en dicho manual se prevé, por la importancia que reviste la acción agraria de expropiación, la creación de una subdirección de expropiaciones. 31/

31/ Acuerdo del C. Subsecretario de Asuntos Agrarios de la S.R.A., de fecha 7 de Abril de 1980.

En el Manual de Organización de la Dirección General de Procedimientos Agrarios de fecha 15 de mayo de 1980, se contemplan en forma más detallada los programas específicos a cumplimentar en lo que respecta a expropiación a ejidos y comunidades; entre los más importantes se encuentran los siguientes:

- 1.- Acelerar la tramitación de expedientes expropiatorios rezagados.
- 2.- Acordar con las Instituciones promoventes de expropiación, la sistematización para el desahogo de trámites suspendidos.
- 3.- Instruir y orientar a ejidatarios y comuneros sobre las expropiaciones proyectadas en sus tierras.
- 4.- Solicitar a la S.A.H.O.P., la formulación de avalúos de terrenos y bienes distintos a la tierra y que éstos sean justos.
- 5.- Elaborar el instructivo para promover solicitudes de expropiación que regulen el procedimiento y eviten el rezago agrario.

De lo antes expuesto, queda determinado cuáles son las unidades administrativas de la S.R.A. responsables del procedimiento expropiatorio; a continuación se detallará el procedimiento que se sigue en las expropiaciones a ejidos y comunidades.

Es de fundamental importancia para tratar este punto, referirnos primeramente el "Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales", en dicho documento además de contenerse una relación histórica y ju

rídica de las autoridades en materia agraria, se incluye también la legislación aplicable en materia de expropiación; así como de los entes facultados para promoverla.

En el manual ahora comentado y dentro de su capítulo relativo a la "introducción y consideraciones generales", transcribimos algunos de los objetivos más importantes:

- Definir los procedimientos y normas a que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación.
- Depurar el procedimiento expropiatorio evitando diversos trámites burocráticos que cubiertos por la promovente, agilicen la tramitación y expedición del decreto expropiatorio correspondiente.
- Determina requisitos indispensables para la debida integración de los expedientes que acompañan a la solicitud de expropiación.
- Establece una guía general que fije el procedimiento a seguir en las acciones de expropiación.

En el aspecto de los procedimientos y de los requisitos, el Manual fija los siguientes:

- A) Solicitud de expropiación (en los términos del artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria).
- B) Requisitos de la solicitud:
 - Descripción detallada del proyecto a realizarse.

- Opinión del Gobernador del Estado.
- Acta de asamblea, con la intervención de funcionarios de la promovente y la opinión de los presuntos afectados.
- Opiniones de la Comisión Agraria Mixta de la S.A.H.O.P. y del Banco Oficial que opere con el ejido.

TRABAJOS TECNICOS E INFORMATIVOS

Dentro de los requisitos que se señalan en el manual a las instituciones promoventes, reviste mucha trascendencia los relativos a la elaboración de los trabajos técnicos e informativos, ya que en éstos se deben de incluir los siguientes datos: Autoridades ejidales con quienes se entrevistaron los representantes de la promovente, el régimen de propiedad de los terrenos, descripción de la superficie, calidades de la tierra (Art. 220 L.F.R.A.), bienes distintos a la tierra, Sistema de Explotación de la tierra, relación de cada campesino con el número de la parcela, trabajos topográficos y finalmente datos relativos a la dotación, ampliación u otras expropiaciones al ejido o comunidad.

Visto secuencialmente el procedimiento de expropiación, resulta así:

- 1o.- Solicitud.
- 2o.- Instauración del expediente.
- 3o.- Publicaciones en "Diario Oficial" de la Fe-

deración y en Periódico Oficial del Estado.

- 4o.- Notificación a comisariado ejidal.
- 5o.- Opinión o verificación de opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco Oficial.
- 6o.- Elaboración o verificación de trabajos técnicos e informativos.
- 7o.- Solicitud e informes de avalúo (en este punto resulta interesante consignar los elementos que se toman en cuenta para un avalúo, como son: ubicación del predio en relación a poblaciones importantes, altitud, clima, precipitación pluvial, clasificación y descripción del suelo, topografía, colindancias, comunicaciones, cultivos en el predio y rendimiento por hectárea, en su caso bienes distintos a la tierra).
- 8o.- Formulación y aprobación del dictamen. (En este punto es el cuerpo consultivo agrario quien con fundamento en el artículo 6o. de la Ley Federal de Reforma Agraria dictamina sobre los expedientes que deba resolver el C. Presidente de la República).
- 9o.- Firma del decreto expropiatorio por el C. - Presidente de la República.
- 10o.- Publicación del decreto expropiatorio, tanto de "Diario Oficial" de la Federación como en el Periódico Oficial del Estado.
- 11o.- Indemnización (depósito).
- 12o.- Ejecución del decreto.

13o.- Expedición, inscripción y entrega de títulos.

14o.- Archivo.

NOTIFICACION al Comisariado Ejidal del Núcleo de Población denominado Salina Cruz, ubicado en el Municipio del mismo nombre, Oax.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.- Dirección General de Tierras y Aguas: Sub-Dirección General de Exprop. - Ref. IX-210-A.- Poblado: "Salina Cruz".- Municipio: Salina Cruz.- Estado: Oaxaca.- Número del oficio: 189701.- Expediente: S.A.H.O.P./30-5457.

ASUNTO: Se solicita la publicación del anexo que se acompaña.

C. DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO
SECRETARIA DE GOBERNACION
BUCARELI NUMERO 99
C I U D A D .

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ha solicitado a esta Dependencia del Ejecutivo Federal, la expropiación de una superficie de 266-26-68 Has. pertenecientes al poblado indicado al rubro, misma que se destinará, al Puerto Industrial "Salina Cruz".

Por acuerdo del C. Subsecretario de Asuntos Agrarios, con fundamento en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y para que surta efecto de notificación al Comisariado del núcleo afectado, he de agradecer a usted disponga que se publique en el "Diario Oficial" de la Federación, la solicitud que se acompaña.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Distrito Federal, a 2 de Octubre de 1979.

El Director General de Tierras y Aguas, José Parcero López.- Rúbrica. 32/

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 263-27-50 Has., en favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ubicada en el ejido denominado Salina Cruz, perteneciente al Municipio del mismo nombre, Oax. (Registrado con el número --9485).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 de la Constitución Política Mexicana, 8 y 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria; y

RESULTANDO PRIMERO.- Por oficio número 10.-1504 de fecha 24 de septiembre de 1979, el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas solicitó al Secretario de la Reforma Agraria, la expropiación de 266-26-68 Has. de terrenos ejidales del poblado denominado Salina Cruz, Municipio de Salina Cruz, del Estado de Oaxaca, para destinarse a la construcción del Puerto Industrial "SALINA CRUZ".

Fundando su petición en los artículos 112 -fracción VI de la Ley Federal de Reforma Agraria y comprometiéndose a pagar la indemnización correspondiente de acuerdo con la Ley, la instancia se remitió a la Dirección General de Tierras y Aguas, de la Secretaría de la Reforma Agraria, la que inició el expediente respectivo y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria ordenó por una parte, la ejecución de los trabajos técnicos e -

informativos, de los que resultó una superficie real a expropiar de 263-27-50 Has., de las cuales 7-77-50 Has., son de uso común y 255-50-00 Has., de uso individual y por la otra la notificación al Comisariado Ejidal del Poblado de que se trata, la que se llevó a cabo por oficio número 189702 de fecha 2 de octubre de 1979 y mediante publicación de la solicitud en el "Diario Oficial" de la Federación el 14 de febrero de 1980 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

RESULTANDO SEGUNDO.- Terminados los trabajos mencionados en el resultando anterior y analizadas las constancias que obran en el expediente relativo, se llegó al conocimiento de lo siguiente:

Por Resolución Presidencial de fecha 5 de septiembre de 1929, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 20 de enero de 1930, se dotó de ejido al poblado denominado "Salina Cruz", Municipio de Salina Cruz, Estado de Oaxaca, con una superficie total de 6-760-00-00 Has., para beneficiar a 676 capacitados, la cual se ejecutó el 8 de diciembre de 1929 por Decreto Presidencial de fecha 3 de octubre de 1978, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 18 de octubre de 1978, al poblado mencionado se le expropió una superficie de 32-07-61 Has., a favor de Petróleos Mexicanos, para destinarse al alojamiento y derecho de corredor de tuberías y zonas de acceso. Por Decreto Presidencial de fecha 10 de noviembre de 1978, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 5 de diciembre de 1978, al poblado de referencia se le expropió una superficie de 20-00-03 Has., a favor de Petróleos Mexicanos, para destinarse a la construcción de la Planta de Almacenamiento y Distribución en Salina Cruz, Oaxaca. Por Decre-

to Presidencial de fecha 18 de enero de 1979, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 8 de marzo de 1979 al poblado en cuestión, se le expropió una superficie de 128-09-72 Has., a favor de Petróleos Mexicanos para destinarse a la Zona de Protección de la Refinería del Pacífico contra Areas de Crecimiento Urbano y Derecho de Vía de las Tuberías Transístmicas Conductoras de Productos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, emitió su dictamen pericial conforme al artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y asignó un valor unitario de \$ 60,000.00 por hectárea para los terrenos de riego, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 263-27-50 Has., de diversas calidades a expropiar es de \$ 8'559,125.00, resultando afectados los siguientes ejidatarios:

<u>N O M B R E S</u>	<u>R I E G O</u>	<u>T E M P O R A L</u>	<u>A G O S T A D E R O</u>	<u>T O T A L</u>
eban Gómez Aguilar	2-00-00 Has.	-o-	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.
ñn Martínez Rodríguez	4-00-00 Has.	2-00-00 Has.	5-00-00 Has.	11-00-00 Has.
lilio Martínez C.	4-00-00 Has.	3-00-00 Has.	-o-	7-00-00 Has.
ímo Marcial Lavías	2-00-00 Has.	-o-	-o-	2-00-00 Has.
ente Olivera S.	2-00-00 Has.	-o-	-o-	2-00-00 Has.
quinto Vega Hernández	2-00-00 Has.	-o-	7-00-00 Has.	9-00-00 Has.
idalupe Hernández de R.	-o-	4-00-00 Has.	4-00-00 Has.	8-00-00 Has.
in Evías Sánchez	2-00-00 Has.	-o-	-o-	2-00-00 Has.
ente Angeles S.	-o-	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	4-00-00 Has.
ardo Angeles López	3-00-00 Has.	2-00-00 Has.	5-00-00 Has.	10-00-00 Has.
ctor Cabrera Gómez	2-00-00 Has.	-o-	3-00-00 Has.	5-00-00 Has.
ctor Palacios Kat	4-00-00 Has.	-o-	-o-	4-00-00 Has.
lomé Cruz	2-00-00 Has.	-o-	-o-	2-00-00 Has.
raham Sánchez	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	-o-	6-00-00 Has.
ctorina Mendoza	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	-o-	6-00-00 Has.
maro Vega Castellanos	5-00-00 Has.	2-00-00 Has.	6-00-00 Has.	13-00-00 Has.
isana Guanduláin G.	4-00-00 Has.	4-00-00 Has.	-o-	8-00-00 Has.
iana Sosa Jiménez	5-00-00 Has.	8-00-00 Has.	-o-	13-00-00 Has.
antaleón Sibaja Ruiz	4-00-00 Has.	3-00-00 Has.	-o-	7-00-00 Has.
aledonio García Ojeda	1-00-00 Has.	3-00-00 Has.	-o-	4-00-00 Has.
gustín Sosa Terán	-o-	4-00-00 Has.	4-00-00 Has.	8-00-00 Has.
alaquías Aguilar C.	1-00-00 Has.	-o-	-o-	1-00-00 Has.
ucio Alonso Sosa	-o-	3-00-00 Has.	5-00-00 Has.	8-00-00 Has.
Francisca Avendaño	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	4-00-00 Has.	10-00-00 Has.
urello Aguilar Ramírez	-o-	2-00-00 Has.	5-00-00 Has.	7-00-00 Has.

<u>N O M B R E S</u>	<u>R I E G O</u>	<u>T E M P O R A L</u>	<u>AGOSTADERO</u>	<u>T O T A L</u>
Francisco Luis Flores	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	-o-	6-00-00 Has.
Valentín Zurita Hernández	1-00-00 Has.	2-00-00 Has.	-o-	3-00-00 Has.
Atanasio Angeles L.	-o-	2-00-00 Has.	-o-	2-00-00 Has.
Francisco García García	-o-	2-00-00 Has.	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.
Manuel Díaz Grijalva	-o-	1-00-00 Has.	3-00-00 Has.	4-00-00 Has.
Fernando Ortiz	-o-	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	6-00-00 Has.
Viviana García Ojeda	-o-	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.	6-00-00 Has.
Othón López	-o-	2-00-00 Has.	2-00-00 Has.	4-00-00 Has.
Andrés Reyes Ramírez	-o-	3-00-00 Has.	3-00-00 Has.	6-00-00 Has.
Juvencio García Ojeda	-o-	4-00-00 Has.	-o-	4-00-00 Has.
Emilio Villatoro	-o-	3-00-00 Has.	5-00-00 Has.	8-00-00 Has.
José Méndez Mijangos	-o-	1-00-00 Has.	7-00-00 Has.	8-00-00 Has.
- Salvador Ramírez	-o-	1-00-00 Has.	-o-	1-00-00 Has.
- Bernardo Castro A.	-o-	2-00-00 Has.	3-00-00 Has.	5-00-00 Has.
- Victoriano Hernández C.	-o-	4-00-00 Has.	8-00-00 Has.	12-00-00 Has.
- Tiburcio Méndez Martínez	-o-	2-00-00 Has.	-o-	2-00-00 Has.
- Zenón García Ojeda	2-00-00 Has.	1-00-00 Has.	3-00-00 Has.	6-00-00 Has.
- Paulino Alonso	-o-	2-00-00 Has.	3-00-00 Has.	5-00-00 Has.
- Juvencio Domínguez S.	-o-	2-00-00 Has.	3-00-00 Has.	5-00-00 Has.
- Uso común	-o-	-o-	7-77-50 Has.	
Subtotal uso individual	255-50-00 Has.			
Subtotal uso común	7-77-50 Has.			
Superficie total a expropiar:	263-27-50 Has.			

Además, la citada dependencia valuó los bienes distintos a la tierra en \$ 236,000.00 (DOS--CIENTOS TREINTA Y SEIS MIL PESOS 00/100 M.N.) - que la Secretaría de Asentamientos Humanos y --Obras Públicas pagará de acuerdo con lo que establece el artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria a los siguientes ejidatarios: 1.- José Méndez Mijangos, \$ 22,500.00; 2.- Román Martínez Rodríguez, \$ 44,900.00; 3.- Esteban Gómez Aguilar, \$ 82,500.00; 4.- Susana Guadaláin, - \$ 21,000.00; 5.- Guadalupe Hernández de Rodríguez, \$ 22,200.00; 6.- Celedonio García Ojeda, \$ 22,500.00; 7.- Genaro Vega Castellanos, ---- \$ 21,000.00.

Que las opiniones del C. Gobernador Constitucional del Estado, de la Comisión Agraria Mixta, de la Dirección General de Tierras y Aguas, de la Secretaría de la Reforma Agraria, mismas que fueron emitidas en sentido positivo con excepción de la del Banco de Crédito Rural, S.A., no obstante habersele solicitado, por lo que, - de acuerdo con el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se considera que no hay objeción a la expropiación.

Con los elementos anteriores, el Cuerpo - Consultivo Agrario emitió su dictamen en los - términos de Ley; y

CONSIDERANDO PRIMERO.- Que en atención a - que los terrenos ejidales y comunales únicamente pueden ser expropiados por causas de utilidad pública y que el presente caso se comprenden en lo dispuesto en la Fracción Sexta del Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, procede decretar la expropiación de una superficie de 263-27-50 Has., de diversas calidades de terrenos ejidales del poblado de Salina Cruz, -

Municipio de Salina Cruz, del Estado de Oaxaca a favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la que destinará a la construcción del Puerto Industrial "SALINA CRUZ", quedando a cargo de la citada Dependencia, el pago por concepto de indemnización por la cantidad de -- \$ 8'559,125.00 (OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS 00/100 = M.N.), para cuyo efecto, previamente a la ejecución de este Decreto la depositará a nombre del ejido afectado en el Banco de México, S.A., o en sus corresponsales, para concentrarse en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., a -- fin de que se aplique en los términos del artículo 125 de la Ley invocada en la inteligencia de que si a los terrenos expropiados se les da un fin distinto al que motivó este Decreto, o no se hace su aplicación en el término de cinco años -- contados a partir del Acto Expropiatorio, quedará sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasarán a incrementar el Patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregados por concepto de indemnización, según lo establece el artículo 126 de dicha Ley, y en relación a los bienes distintos a la tierra se estará a lo ordenado por el artículo 124 del mismo -- Ordenamiento Legal.

Por lo expuesto y con apoyo en los artículos 27 Constitucional 8, 112, 121, 123, 124, 125, 126, 166, 343, 344 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente:

DECRETO:

PRIMERO.- Por causa de utilidad pública se expropia el ejido de "SALINA CRUZ", Municipio de

Salina Cruz, del Estado de Oaxaca, a favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas una superficie de 263-27-50 Has. (DOSCIENTAS SESENTA Y TRES HECTAREAS VEINTISIETE AREAS Y CINCUENTA CENTIAREAS), de diversas calidades, la que se destinará para la construcción del Puerto Industrial "SALINA CRUZ".

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

SEGUNDO.- Queda a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el pago por concepto de indemnización, la cantidad de \$ 8'559,125.00 (OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS 00/100 M.N.), para cuyo efecto, previamente a la ejecución de este Decreto la depositará a nombre del Ejido afectado en el Banco de México, S.A., o en sus corresponsales, para concentrarse en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., a fin de que se aplique en los términos del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria; en la inteligencia de que si a los terrenos expropiados se les da un fin distinto al que motivó este Decreto o no cumplen la función asignada en el término de cinco años contados a partir del Acto Expropiatorio, quedará sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasarán a incrementar el Patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, sin que proceda la devolución de la suma o bienes entregados por concepto de indemnización. Asimismo, queda a cargo de la citada Dependencia el pago de la cantidad de \$ 236,600.00 (DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) que corresponden a los Bienes Distintos a la Tierra con que fueron afectados siete campesinos, pago que se hará de acuerdo con el artículo 124 de la Ley Federal de

Reforma Agraria.

TERCERO.- En virtud de que la expropiación es parcial y se afecta una superficie total de 263-27-50 Has. (DOSCIENTAS SESENTA Y TRES HECTAREAS, VEINTISIETE AREAS Y CINCUENTA CENTIAREAS) de diversas calidades, de las que 7-77-50 Has. (SIETE HECTAREAS, SETENTA Y SIETE AREAS Y CINCUENTA CENTIAREAS), son de uso común y 255-50-00 Has. (DOSCIENTAS CINCUENTA Y CINCO HECTAREAS, CINCUENTA AREAS), son de uso individual, la indemnización correspondiente se destinará conforme a lo dispuesto por el artículo 123 y lo establecido en el 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria previa comprobación de los derechos agrarios respectivos como lo establece el artículo 69 de la Ley mencionada o por la Resolución Presidencial dictada en su caso.

CUARTO.- Publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, e inscribábase en el presente Decreto por el que se expropian terrenos del ejido de "SALINA CRUZ", Municipio de Salina Cruz, de la mencionada entidad federativa, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de la Ley notifíquese y ejecútese.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, D.F., a los trece días del mes de marzo de 1980. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo.- Rúbrica.- Cúmplase: el Secretario de la Reforma Agraria C. Antonio Toledo Corro.- Rúbrica. 33/

33/ Publicado en "Diario Oficial" de la Federación de 11 de abril de 1980.

c) EL PAGO DE LA INDEMNIZACION

El pago de la indemnización por expropiación a ejidos y comunidades reviste características especiales, fundamentalmente todas ellas con el fin de proteger al campesino afectado; vale la pena, antes de hacer un análisis de éstas, hacer algunas consideraciones relativas al porqué de los ordenamientos proteccionistas al ejidatario o comunero expropiado.

Primeramente la de señalar que en los casos de que la utilidad pública rebasa la utilidad social del ejido, se presente un cambio de situación violento a raíz de la expropiación, ya que no obstante de garantizársele sus derechos indemnizatorios a los campesinos, éstos de un día para otro han sido desposeídos de su patrimonio: - la tierra.

Por otro lado, es necesario señalar que las situaciones temporales que afrontan los trabajadores del campo, en tanto no se define su situación, pueden y han llegado a ser de extrema penuria.

Que desafortunadamente y en muchos casos el ejidatario lo único que sabe hacer es trabajar - la tierra.

Que los ordenamientos sobre pagos de indemnizaciones contenidos en la Ley Agraria, protegen sobre todo las inversiones de los ejidatarios, para que efectivamente se vean resarcidos de sus perjuicios.

De lo anterior la justificada existencia - del "Fondo común de los núcleos de población", - figura jurídica que contemplan los artículos 164 y siguientes de la Ley Federal de Reforma Agra--

ría, como sigue:

ART. 164.- En cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan por los conceptos siguientes:

- I. La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad;
- II. Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta ley;
- III. Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales;
- IV. Las cuotas o reservas acordadas por la asamblea general de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;
- V. Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;
- VI. El importe de las sanciones económicas que impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88; y
- VII. Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular.

ART. 165.- El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes:

- I. Trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros -

servicios urbanos;

- II. Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes;
- III. Constitución del capital de trabajo que acuerde la Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV. Pago de cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social; y
- V. Obras de asistencia social de emergencia.

Queda absolutamente prohibido el empleo de fondos para fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de los recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la asamblea y previa aprobación del Comité Técnico y de inversión de fondos.

Los artículos 164 y 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria antes transcritos, requieren sin duda de algunas reflexiones. Se dispone, en primer lugar, de la creación en cada ejido o comunidad de un "haber" proveniente de varios conceptos, mismos que tiene por ordenamientos expresos también, que ser destinados a fines específicos; esta figura en cuanto a su naturaleza, es más claramente definida en una tesis existente sobre la materia 34/ co

34/ Durán García, Arturo.- Tesis "Los Fondos Comunales Ejidales". Facultad de Derecho, UNAM, 1978.

mo el "Acervo de bienes que se generan en beneficio de los ejidos o comunidades, por la explotación de sus recursos o con indemnizaciones por expropiación de sus tierras o por cualquier otro medio, para destinarlo a fines económicos de carácter productivo o de asistencia social".

ART. 166.- El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A., o en sus corresponsales, para concentrarse en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. El comisariado lo depositará con la intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y a la primera -- asamblea general que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito, a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su delegado en la Entidad.

Por su parte, el Banco de México, S.A., informará diariamente a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., de los depósitos recibidos, -- los depósitos que reciba el Banco de México, S.A., por conducto de sus oficinas o corresponsales, -- deberá de acreditarlos debidamente en un plazo -- no mayor de cinco días a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales.

En el caso de un banco oficial que financie a un ejido o comunidad que sea miembro de Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., este banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo.

El artículo anterior reglamenta el procedimiento para el depósitos de los fondos comunes ejidales, en las instituciones de crédito que se mencionan. Cabe aclarar que la denominada Financiera Nacional de la Industria Rural, también por motivos desconocidos a la fecha no ha sido aun contemplada.

En cuanto a los organismos encargados del manejo de los fondos comunes ejidales, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone lo siguiente:

ART. 161.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es un fideicomiso público que tendrá por objeto el manejo de los fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el artículo 165 y demás relativos de esta ley.

ART. 168.- El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

- I. Fondos comunes ejidales;
- II. Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.
- III. Aportaciones del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios.

- V. Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino.
- V. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

ART. 169.- Se constituye el comité técnico y de inversión de fondos, para el manejo exclusivo y permanente del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con 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 será designado por el Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos estará presidido por el Director General de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.

En relación con el fideicomiso de carácter público denominado "Fondo Nacional de Fomento Ejidal" así como del órgano colegiado "Comité Técnico y de Inversión de Fondos", cabe hacer breves referencias históricas en cuanto a su existencia.

El reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunales ejidales 35/, crea el "Fondo Nacional de Fomento Ejidal", éste a partir de su creación tiene una doble personalidad jurídica, una como organismo público descentralizado con patrimonio propio y otra como lo dispone el artículo 4o. del reglamento, como fideicomiso, teniéndolo en

35/ Publicado en "Diario Oficial" de la Federación de 23 de Abril de 1959.

esa fecha como Institución Fiduciaria al Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.

En el reglamento se prevé además la intervención de Nacional Financiera, S.A., como institución tesorera de los fondos comunes ejidales y la creación del "Comité Técnico y de Inversión de Fondos", órgano que mediante sus aprobaciones, se invierten los fondos comunes.

Posteriormente y por acuerdo entre el Banco Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Financiera, esta última asume además de institución tesorera de fondos comunes, la función de institución fiduciaria.

Esta personalidad jurídica del Fondo Nacional de Fomento Ejidal contenida en el reglamento arriba mencionado y a través del contrato de fideicomiso respectivo, era también regulada en la Ley Federal de Reforma Agraria hasta el 29 de junio de 1976, fecha de publicación en "Diario Oficial" de la Federación de diversas reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, entre las cuales se dispone la "Subsistencia" del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pero exclusivamente como fideicomiso público (Art. 167 L.F.R.A.) para el manejo de los fondos comunes ejidales, decretándose en consecuencia la liquidación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como organismo público descentralizado.

En dichas reformas se dispone además, la creación de la Financiera Nacional de Industria Rural (Art. 170 L.F.R.A.) como Institución Fiduciaria del Fideicomiso Fonafe, financiera que en tanto no sea implementada, será substituída temporalmente en sus funciones fiduciarias por Nacional Financiera, S.A.

Por otro lado, continúa existiendo el "Comité Técnico y de Inversión de Fondos" (Art. 169 - L.F.R.A.), mismo que por razones de la Reforma Administrativa se compone actualmente por representantes de las Secretarías de Reforma Agraria, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Patrimonio y Fomento Industrial; así como de Nacional Financiera y el Sector Campesino Ejidal.

Visto con anterioridad el procedimiento para el depósito de indemnizaciones y las instituciones encargadas de administrarlas, toca ahora efectuar el análisis del procedimiento de pago de las mismas.

Partiendo de la premisa de que los montos indemnizatorios por expropiación han sido debidamente cubiertos por la institución promovente; así como decretada y ejecutada la expropiación, toca al ejido o ejidatarios afectados, promover la realización de una Asamblea General con la intervención del representante de la S.R.A. en la entidad, a efectos de discusión y aprobación del plan de inversión (Art. 122 L.F.R.A.). En dicha acta de asamblea se contiene el plan prioritario de inversión, consistente en la compra de tierras o en una inversión productiva dentro o fuera del ejido; si los ejidatarios afectados decidieran la compra de tierras, es necesario anexar la siguiente documentación al acta de asamblea: Escrituras del predio que se pretende comprar, certificado de libertad de gravámenes del predio, actas de nacimiento y matrimonio del vendedor y boleta del último pago del impuesto predial de la propiedad. Dicha documentación tiene por objeto dictaminar por parte del fideicomiso Fonafe que las tierras que no presentan problema legal alguno, como pueden ser limitaciones de dominio o gravámenes.

Además, las pretendidas tierras son objeto de un avalúo solicitado por el fideicomiso Fonafe a efecto de conocer más a fondo la equidad de la oferta del vendedor. El aspecto de calidad y potencialidad productiva de los terrenos es determinado por inspecciones que realizan profesionistas calificados del fideicomiso Fonafe.

En el caso de que el núcleo de población o los afectados decidieran otra inversión productiva, como pueden ser compra de implementos, de ganado, tractores, etc., es necesario acompañar las cartas promesa de venta o los presupuestos respectivos, a efecto de que el Fideicomiso Fonafe, compruebe lo adecuado de los precios de los productos.

Pueden presentarse por parte de la Asamblea General proposiciones para obras de carácter social en el ejido, como son la construcción de escuelas, las oficinas del Comisariado Ejidal, Auditorios, etc., supuestos en los cuales es necesario incluir presupuestos y proyectos de obra.

Una vez entregada la documentación en el fideicomiso Fonafe, éste a su vez elabora la presentación formal de retiro de fondos comunes ante el Comité Técnico y de inversión de fondos, con base en lo ordenado por la ley y por el Decreto expropiatorio respectivo.

Es importante aclarar como lo dispone el artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras que se expropian a los ejidos y comunidades, pueden ser, en cuanto a su forma de explotación, de dos tipos: los ejidos que explotan sus tierras en forma comunal o colectiva, casos en los cuales por esa circunstancia los montos indemnizatorios pertenecen a la colectividad y para la aplicación de los mismos no existe ningún problema.

La otra forma de explotación de la tierra, o sea la individual, es en muchos casos difícil la aplicación de los montos indemnizatorios, ya que en los Decretos expropiatorios se incluye -- prevención como la siguiente: "La indemnización correspondiente se destinará conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria, previa comprobación de los derechos agrarios respectivos, como lo establece el artículo 69 de la ley mencionada o por resolución presidencial dictada en su caso".

El artículo 69 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que: "Los derechos de ejidatarios, sea cual fuere la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios, que deberá expedirse por la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal correspondiente".

No cabe duda que prevenciones como las que se incluyen de ese tipo en los Decretos expropiatorios, afectan seriamente a muchos campesinos -- cuya situación de derechos agrarios se encuentra en trámite, esto es a quienes la asamblea general ha propuesto como nuevos adjudicatarios por haber usufructuado la tierra sin detrimento de los derechos de terceros, por un lapso mayor de dos años como lo establece el artículo 72 de la Ley Agraria, mismos a quienes por no haberseles reconocido su situación de derechos agrarios por resolución presidencial y habiéndose antepuesto una expropiación a su parcela, no pueden cobrar los montos indemnizatorios.

Por otro lado, en las expropiaciones que incluyen el pago de bienes distintos de la tierra, éstos como lo dispone el artículo 124 de la Ley Agraria, se deben de pagar en forma inmediata, -

sin que medie aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, ya que éstos constituyen derechos de propiedad no regulados por la legislación agraria.

Una vez satisfechos los requisitos para el retiro de fondos y aprobada la solicitud por parte del Comité Técnico y de inversión de Fondos - en los términos expuestos en este inciso, el fideicomiso Fonafe procede a ejecutar la aprobación respectiva.

CAPITULO V

ANALISIS COMPARATIVO DE LA EXPROPIACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO A DERECHO AGRARIO

a) SENTIDO TUTELAR DEL DERECHO AGRARIO

Los grandes cambios sociales operados en la historia de la humanidad, principalmente desde el siglo XIX, hacen surgir, aparte de las ramas de derecho público y de derecho privado, al derecho social.

El derecho social como lo expresa el Doctor Mendieta y Núñez, es el "conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". 36/

De la correcta interpretación del concepto anterior, así como de los postulados esenciales e instituciones que conocemos del derecho agrario, se nos manifiesta éste, como un derecho particularmente social.

Los derechos sociales existentes en nuestro país, sin duda alguna han sido alcanzados a través de los movimientos sociales que obtuvieron, en cierta medida, la reivindicación de los más elementales principios de justicia.

36/ Mendieta y Núñez, Lucio.- El Derecho Social. Editorial Porrúa. México, D.F., 1953.

Como antecedente y sin alejarse de la realidad en la ley No. 18 de 9 de febrero de 1847, del Congreso de San Luis Potosí y formulada por Ponciano Arriaga, se expresa lo siguiente:

"En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de libertad, si una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados es la única que disfruta las garantías sociales, los gozos de la vida y hasta la adolencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos están sumergidos en la más horrible desgracia y miseria".

Creemos que no es fácil olvidar históricamente las bases que promovieron el movimiento agrario de 1910; así como los principios y logros de nuestra Carta Magna, de ahí que coincidimos con el Lic. Manzanilla Schaffer al afirmar: "Por voluntad soberana del pueblo, se escogieron los parámetros de su organización política y social, y se inscribieron, por primera vez en la historia, para ejemplo del mundo entero, las garantías sociales. El artículo 27 Constitucional trazó el camino para la efectiva resolución del problema de la tierra, definiendo a la propiedad privada como un dominio que los individuos ejercen sobre la propiedad originaria de la Nación de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional. Así concebida la propiedad privada, quedó limitada por la función social, o sea por la utilidad que represente no sólo para una persona en particular, sino para toda la sociedad.

Han transcurrido más de sesenta años desde el inicio de la aplicación de nuestra reforma agraria, y desde que los gobiernos emanados se dieron a la tarea de cambiar injustas relaciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en nuestra vida colectiva.

A través de la ejecución de los principios rectores del movimiento social de 1910, se fueron esclareciendo y precisando los fundamentos de la filosofía y doctrinas revolucionarias. De ellas, surgieron nuevas perspectivas que alentaron las reformas y adiciones a nuestras leyes; nuevas concepciones que hicieron posible aplicar con mayor efectividad el principio medular de justicia social; nuevos rumbos que trataron de regular la realidad socioeconómica y superar los problemas que nuestro desarrollo nacional encontraba". 37/

El derecho agrario como titelador de los económicamente débiles a través de sus normas, asegura en el aspecto teórico, la convivencia de los campesinos del país con la sociedad, teniendo como base la justicia social.

37/ Manzanilla Schaffer, Victor.- Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados, Legislatura. Editorial Porrúa. - México, D.F. 1978.

c) REFERENCIAS DE COMPARACION

La primera y fundamental diferencia que -- existe en la expropiación de bienes particulares en comparación con la expropiación a ejidos y comunidades, es precisamente el tipo de propiedad.

A nivel constitucional, concretamente en el primer párrafo del Artículo 27, se establece la existencia de la propiedad privada, misma que - proviene de la transmisión de dominio que hace - la Nación, como propietaria original de las tie- rras, a los particulares.

Por su parte, y también emanada del Artículo 27 Constitucional Fracción X, se establece la - existencia de la "propiedad" o régimen ejidal de las tierras para los núcleos de población que carezcan o hubiesen sido despojados de ellas.

La propiedad privada se encuentra sujeta a la imposición de modalidades que dicte el inte- -rés público; en lo tocante a los ejidos y comunidades, y en los términos de la ley agraria, los derechos sobre estos son inalienables, impres- -criptibles, inembargables e intransmisibles.

Por otro lado y para la procedencia de am- -bas expropiaciones, se fijan causas de utilidad pública; no obstante, para la expropiación de - ejidos y comunidades son reducidas las causales que pueden motivarla en comparación con las que existen para las propiedades particulares.

Otra diferencia y muy importante, consiste en que la base para el pago por concepto de in- -demnizaciones por expropiación a bienes particu- lares, es el valor catastral que figure en las - oficinas rentísticas, mientras que el pago de in- demnizaciones por expropiación de ejidos y comu-

idades se efectúa con base al valor que arroje la elaboración de un avalúo en los términos de la ley agraria.

La fracción VI párrafo segundo del artículo 27 Constitucional determina que los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, situación que no prevalece para la expropiación a ejidos y comunidades, ya que según lo señala el artículo 116 de la ley agraria, efectivamente procederán expropiaciones a favor de los gobiernos locales o municipales, pero con fundamento en las causas de utilidad pública señaladas por la propia Ley Federal de Reforma Agraria.

Una vez establecidos los montos indemnizatorios y como se desprende de los capítulos III y IV de este trabajo, los procedimientos de pago de los mismos, tanto para la expropiación a propiedades particulares como a ejidos y comunidades, son substancialmente distintos.

Ambas legislaciones sobre expropiación, tanto la agraria como la administrativa, facultan al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a decretar las expropiaciones.

CONCLUSIONES

- 1.- Es evidente que las expropiaciones por causa de utilidad pública, pueden necesitar no sólo de las propiedades particulares, sino también de los terrenos de ejidos y comunidades.
- 2.- Por razones históricas y sociales es justificada una reglamentación especial para la expropiación a ejidos y comunidades.
- 3.- Resulta necesario que además de obrar con estricto apego a las disposiciones relativas para la procedencia de expropiaciones relativas a ejidos y comunidades, se actúe con criterios razonables.
- 4.- La expropiación a terrenos ejidales y comunales, ayuda al Estado a la realización de sus funciones, no obstante representa un serio cuestionamiento, ya que en primer término no representa erogaciones de sumas importantes y también le impone la seriedad que requiere decidir cuándo una causal de utilidad pública es evidentemente superior a la utilidad social de un ejido o comunidad.
- 5.- El crecimiento urbano de las ciudades, el descubrimiento y explotación de los recursos petroleros; así como las obras de infraestructura que requiere el país, han acentuado las solicitudes de expropiación a ejidos y comunidades, razón por la que esta figura debe ser objeto de constante cuidado.
- 6.- La industrialización del campo en nuestro país ha pasado a un segundo término; la prioridad actual es que a través del Siste-

ma Alimentario Mexicano, la tierra produzca, de lo anterior se deduce el porqué no se han creado ni el fideicomiso de apoyo a la industria rural ni la Financiera Nacional de Industria Rural, instituciones que según ley están íntimamente relacionadas con la expropiación a ejidos y comunidades.

- 7.- Es meritorio de parte de las autoridades -- agrarias, la reciente elaboración del "Manual de Procedimientos al que deben sujetar se los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales", ya que proporciona celeridad al trámite respectivo.

Es de sugerirse no obstante, su adecuación en el sentido de no solicitar a las instituciones promoventes de expropiación, la elaboración de los trabajos técnicos e informativos, ni las opiniones del gobernador del Estado y banco oficial, ya que se contraviene así al artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

- 8.- Se propone también la regularización de los derechos agrarios individuales de los presuntos ejidatarios afectados por expropiación, debiendo ser ésta necesariamente previa a la publicación del Decreto expropiatorio respectivo; de esta forma no se detendría innecesariamente los pagos de los montos indemnizatorios.

- 9.- Se reitera la necesidad de que tanto los depósitos de montos indemnizatorios en Banco de México, S.A. deben ser oportunos por parte de la promovente; así como también su ubicación en Nacional Financiera, S.A., para poder así promover y aplicar sus inversiones productivas.