

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS RELATIVOS A
EXPEDIENTES DE EXPROPIACIONES Y PER-
MUTAS DE BIENES EJIDALES EN LA RE-
GION DE ACAPULCO, GRO.

T E S I S

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JOSE PASTA TAGLIABUE.

MEXICO, D.F.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA DIRECCION DEL SR. DOCTOR
GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, CATE
DRATICO DE LA U.N.A.M. CON AUTO
RIZACION DEL SR. LIC. RAUL LE--
MUS GARCIA, DIRECTOR DEL SEMINA
RIO DE DERECHO AGRARIO.

CAPITULO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

- 1.- Interés del tema que se desarrolla en este estudio.
 - a).- Trascendencia de los intereses agrarios afectados con estos procedimientos.
 - b).- Fundamental importancia social y económica de Acapulco en el progreso general del país.
- 2.- Necesidad de una revisión de los actuales procedimientos y de una racional política urbanística y económica en torno a los bienes agrarios ubicados en la región de Acapulco.

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

1.- Interés del tema que se desarrolla en este estudio.

a).- Trascendencia de los intereses agrarios afectados con estos procedimientos.

Al tratar de destacar la importancia que desde nuestro punto de vista tiene el tema a desarrollar en este estudio, nos hemos propuesto considerarlo desde dos ángulos diferentes: el uno, relativo a las características que tienen los bienes agrarios que han sido objeto indirecto de los actos jurídicos que han de centrar nuestra atención, esto es, a las permutas y expropiaciones y a la trascendencia que la transferencia de dominio o disposición de tales bienes tiene para los ejidos que originalmente fueron titulares de los mismos, punto de vista que, a nuestro juicio, contempla el tema desde un ángulo más amplio, y, el otro, concerniente al enfoque que estimamos debe hacerse de la especial importancia que para el desarrollo general del país tiene la región de Acapulco, Gro., o, si se quiere mayor precisión, la importancia que la Ciudad y Puerto de Acapulco comprendidos los ejidos que fueran o son circundantes, representa en el progreso socio-económico del país. Del primer aspecto hemos de ocuparnos de inmediato en este apartado, canalizando nuestra atención al segundo aspecto en el siguiente.

Podemos -colocándonos en el punto de vista generalísimo que hemos apuntado-, hacer algunas consideraciones que de inmediato afloran a la superficie: los núcleos de población fueron dotados de tierras, bosques y aguas o, en otras palabras, se constituyeron los ejidos, precisamente para satisfacer las necesidades de tales elementos a los integrantes de tales núcleos de población que o no los tenían o los tenían en cantidad insuficiente para cubrir sus particulares necesidades; tal acción, medio y fin parcial del imperativo social y económico de la redistribución de la tierra que caracterizan la primera fase de nuestra reforma agraria, producto genuino y fundamental de la Revolución Mexicana, tiende a satisfacer el

aspecto de justicia social que, como impulso generoso particulariza parcialmente a tal movimiento de reforma. Otro de los aspectos o enfoques desde los cuales podemos contemplar lo que hemos denominado imperativo social y económico de redistribución de la tierra, se encuentra constituido, a no dudarlo, por la necesidad de verificar tal redistribución en atención a lo antieconómico del latifundio prerevolucionario: aprovechamiento parcial y no total de la tierra, agricultura extensiva y no intensiva, abandono de la personal atención de la tierra por los propietarios en manos de administradores, etc.

Vistos así, en forma tan somera, los antecedentes de la redistribución de la tierra, que diera como consecuencia la constitución de la propiedad ejidal, amen de la pequeña propiedad en explotación, cabe preguntarse, en relación estrecha con nuestro tema, hasta que punto pueden compaginarse los propósitos y metas iniciales trazados con el resultante de la serie de despojos, expropiaciones y permutas que peculiarizan, por así decirlo, lo acontecido en el medio rural ejidal que circunvaló a Acapulco. Pero ello nos obliga a hacer algunas aclaraciones respecto de la naturaleza de los bienes ejidales que fueran materia de tales operaciones, lícitos o ilícitos, que han contribuido a darle a la ciudad de Acapulco su actual configuración, y, en cierto modo, igualmente, a crearle su particular problemática urbanística y social.

Sin pretender en forma alguna hacer un bosquejo histórico de la forma en que fuera circundado por ejidos la ciudad y puerto de Acapulco, habremos de señalar, empero, que antes de la década de 1930-40, varios latifundios o grandes propiedades afectables rodeaban al puerto, mismas propiedades que fueron afectadas para constituir los ejidos a la postre resultantes. Así surgieron, al noroeste de la ciudad y a menos de cinco kilómetros, el ejido de El Jardín; más próximo y hacia el mismo rumbo, el ejido de Santa Cruz; al norte y a menos de un kilómetro del propio jardín central de la ciudad, el ejido El Progreso, y al este el de Icacos. Colindantes o próximos relativamente a los anteriores, se constituyeron o ubicaron los ejidos de La Garita de Juárez, Las Cruces, Marques, La Zanja y Plan de los Amates. La singular ubicación de los ejidos constituidos determinó que la ciudad porteña de que se trata quedara circunvalada por terrenos ejidales, sin hipérbole, en forma más estrecha de como lo estaba con anterioridad a la redistribución de las grandes propiedades que anteriormente la

aprisionaban.

Ahora bien, para una más amplia comprensión de la forma en que se crearon o constituyeron los ejidos a que hemos hecho referencia, debe tomarse en cuenta que ya desde el Código agrario de 1934 se disponía "artículo 45, inciso d)" que no tenían capacidad para obtener dotación de tierras, bosques o aguas, entre otros, los "puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con línea de comunicación ferroviaria internacional"; igualmente ha de considerarse que en el propio ordenamiento jurídico "artículo 21" se establecía que "los núcleos de población tendrán derecho a que se les dotara de tierras, "siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente" (1), esto es, que no se exigía como en el Código de la materia vigente, artículo 50, la preexistencia, cuando menos, con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva. Ello permite explicar, aunado a la consideración de que se estimaba necesario el desmembramiento de la gran propiedad, el que en ciertos casos se constituyeron punto menos que artificiosamente ejidos partiendo de núcleos de población de facto inexistentes. Como ejemplo típico de nuestro aserto cabe citar el caso del ejido El Progreso, cuya acta de posesión señala la existencia de una "cuadrilla", que se encontraba en el Municipio de Acapulco, del Distrito de Tabares; es pertinente hacer notar que dicha cuadrilla, cuando se creó el ejido, se encontraba precisamente a menos de un kilómetro del centro de la ciudad, colindando calle de por medio con el fraccionamiento urbano denominado Hornos. Así, el acta expresa en la parte conducente: "Acta de posesión definitiva total y deslinde del ejido de la cuadrilla El Progreso, Municipio de Acapulco, Ex-Distrito de Tabares, Estado de Guerrero".- "En la cuadrilla de "El Progreso", Municipio de Acapulco, Ex-Distrito de Tabares, Estado de Guerrero, siendo las diez horas del día catorce de octubre del año de mil novecientos treinta y cuatro, reunidos en el vértice Noroeste de la barda del predio rústico de la propiedad de los señores Stephens Hermanos, los CC..... para ejecutar la posesión definitiva de que se trata y la mayoría de los vecinos con derecho a dotación, con el objeto de ejecutar las diligencias del Acto de Posesión en cumplimiento de la Resolución Presidencial de fecha veintitres de Julio del presente año, cuyos puntos resolutivos dicen:- Primero:- Es procedente la dotación de Ejidos promovida por los vecinos del Poblado de "El Progreso", Municipio de Acapulco, Estado de Guerrero.- Se-

gundo:.... Tercero:- Se dota al Poblado de "El Progreso", Municipio de Acapulco, de la citada Entidad Federativa, con una superficie en total de 622 Hs. seiscientas veintidos hectáreas tomadas íntegramente de la Hacienda de "El Placer", propiedad de la Sucesión del señor Ignacio Fernández en la forma siguiente: 182 ciento ochenta y dos hectáreas, de laborable para las necesidades individuales de los capacitados que se consideran, incluida la parcela escolar y 440 Hs. cuatrocientas cuarenta hectáreas de agostadero para cría de ganado... El Ingeniero asesor manifestó a los concurrentes que se iba a dar principio a las diligencias dando lectura personalmente a la resolución presidencial aludida, procediendo en unión de los presentes a hacer un recorrido de las líneas que limitan la superficie de las 622 Hs. seiscientas veintidos hectáreas, que se dotan, cuyo deslinde es el siguiente.....".

Nos interesa, asimismo, subrayar un hecho que consideramos importantes. En la región de Acapulco -en aplicación- en la época vigente, como podría hacerse de acuerdo con la que a la fecha rige en la materia-, no solamente se entregaron a los núcleos solicitantes de tierras las consideradas específicamente como de labor, sino, asimismo, terrenos de agostadero con determinado porcentaje de su superficie total estimado como laborable, e, inclusive, de agostadero cerril, de hecho propios totalmente para su cultivo. Y, al examinar la calidad de los terrenos con los que, por lo menos en la letra de las resoluciones presidenciales respectivas fueron dotados los ejidos o núcleos de población acapulqueños, obtendremos como siguientes resultantes que la casi totalidad de los núcleos de población de la zona circundante al Puerto de Acapulco, fueron dotados con terrenos, por su naturaleza, impropios para un tipo de agricultura que, en la etapa de la reforma agraria que se vivía, podían desarrollar los campesinos beneficiados por los fallos presidenciales respectivos.

Dado lo anterior asentado, hemos de concluir que desde sus orígenes no se dieron o no pudieron darse a los sujetos colectivos de derecho agrario solicitantes de tierras, bienes de esta índole de tales características que pudiera pensarse que sus integrantes se dedicasen exclusivamente -como actividad suficientemente productiva- a la agricultura, máxime si se toma en cuenta la carencia absorbente de ese gran centro turístico que ha sido y seguirá siendo el puerto de Acapulco e inclusive, el propio origen heterogéneo de los componentes de

tales ejidos.

A los vicios de origen de los ejidos que rodearon a Acapulco, a las inevitables consecuencias del empuje demográfico del puerto y ciudad de que se trata respecto del aprovechamiento de los terrenos ejidales inmediatos "aspectos sobre los cuales hemos de ocuparnos más ampliamente en otras partes de este trabajo", a todo ello vino a sumarse lo que en el medio administrativo-burocrático agrario se denomina comunmente como constitución de zonas urbanas ejidales hasta llegar a formar el caos jurídico y social vinculado con los terrenos ejidales acapulqueños. Nos ocuparemos, acto seguido, de la naturaleza jurídica de las llamadas zonas urbanas ejidales.

Refiriéndose al régimen de propiedad en las zonas de urbanización ejidales, Lucio Mendieta y Núñez externa su criterio en el sentido de que las mismas carecen de base constitucional, punto de vista que nos permitimos transcribir en su integridad "aunque la cita pueda considerarse muy extensa", toda vez que resume varios problemas de tipo jurídico que la creación de tales zonas urbanas traen consigo. Sobre el particular, el citado autor expresa: "El artículo 175 del Código Agrario establece la posibilidad de que se concedan zonas de urbanización a los núcleos de población ejidal por medio de resoluciones; pero esta disposición carece de base constitucional, pues el artículo 27 sólo autoriza la dotación de tierras para proveer al sostenimiento de los campesinos y a la reconstitución de los ejidos, mas no habla de dotaciones para zonas urbanas. - Y no habla de ellas porque las dotaciones se otorgan a "núcleos de población" ya existentes y que no pueden existir sin estar asentados en determinado lugar. El primer texto del artículo 27 señalaba exactamente a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc., como sujetos de derecho para el reparto de tierras, es decir, partía del supuesto de que sólo carecían de tierras de labor; pero no del espacio indispensable para fincar sus casas. La modificación introducida que cambió la enumeración por la fórmula general de núcleos de población" no desvirtuó en manera alguna este supuesto legal. - Con fundamento en estas consideraciones debe concluirse que tratándose de núcleos de población ya existentes no procede concederles tierras para zona de urbanización, cuando menos como parte integrante de las dotaciones agrarias. - El caso es diverso cuando se trata de "creación" de nuevos centros de población agrícola que sí tienen base en un mandamiento constitucional expreso "

(el artículo 27) y en cuya reglamentación sí procede incluirse la zona urbana sin la cual es imposible "crear" un nuevo centro de población.- se dirá que el Código Agrario es congruente con el sistema que ya criticamos y que consiste en separar al núcleo de población ejidal del núcleo de población solicitante, pues es claro que aquél considerado como una nueva unidad requiere zona de urbanización; pero entonces confúndese lamentablemente la dotación de tierras ordenada por el artículo 27 con la creación de nuevos centros de población agrícola, siendo que son dos aspectos diversos de la Reforma Agraria que exigen reglamentación diferente.- El asunto es tanto más grave cuanto que con absoluta incongruencia se dice en el artículo 177 que "todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización"; sin exceptuar el caso de que ya tenga solar y habitación en su pueblo, caso frecuente porque según hemos visto en la parte histórica de este estudio, lo que perdieron los campesinos fué las tierras de labor, pero raramente los solares que constituyen el casco de sus pueblos -el fundo legal- en los que levantan sus casas. El mismo precepto faculta a los ejidatarios para arrendar o vender los solares excedentes a personas extrañas al ejido, con lo cual aparte de manera absoluta la concesión de tierras para zonas de urbanización, de la dotación propiamente dicha que sólo se refiere a quienes la necesitan para satisfacer sus necesidades y que únicamente se otorgan a los agricultores para que las trabajen por sí mismos, no para que hagan negocio de compraventa con ellas.- Las zonas de urbanización se crean sobre terrenos del ejido que la ley declara inalienable. En consecuencia estas disposiciones sobre la zona de urbanización rompen completamente el sistema tradicional de la propiedad ejidal y se presentan a abusos y a negocios intolerables.- No obstante de que la dotación ejidal constituye una unidad, se establece notable diferencia en los derechos del ejidatario por lo que respecta al solar de la zona urbana y a las tierras de labor, pues mientras que sobre éstas son muy limitadas, en cambio sobre aquél tiene propiedad plena, de tal modo que una vez que ha llenado los requisitos de construir casa y habitarla durante cuatro años consecutivos, puede disponer libremente de dicho solar.- El solar se concede al ejidatario por su calidad de tal, según el artículo 177 y por lo mismo lógicamente debería privársele de él cuando deja de ser ejidatario; pero como su propiedad sobre el solar es plena, cuando pierde los derechos sobre la parcela ejidal por algunage las causas señaladas en el Código, conserva, no obstante, la propiedad del solar, pues así lo

dispone el artículo 169, creando una situación absurda. En efecto, la casa construida por el ejidatario en el solar, es la casa de su familia, en ella viven todos los que dependen económicamente de él, lo más probable es que hasta le hayan ayudado a construirla, y resulta así, inexplicable, que pueda disponer libremente del solar y de la casa cuando por no cumplir sus deberes como ejidatario se le priva de la parcela y se entrega ésta a su mujer o a su heredero, pues entonces los familiares quedan con la tierra destinada a satisfacer sus necesidades; pero sin solar y sin casa habitación en la zona urbana". (2).

Pensamos con el distinguido estudioso de nuestro Derecho agrario aludido que, en efecto, las zonas urbanas concedidas a los ejidos mediante resolución presidencial no tienen fundamento constitucional y que el ordenamiento jurídico reglamentario del artículo 27 constitucional al establecer en su artículo 175 tal posibilidad, no solamente se aparta del espíritu del artículo 27 de nuestra Carta Magna que fuera de lo que sí establece en relación con los nuevos centros de población agrícola, únicamente prevee la posibilidad y obligación de entregar tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades, tierras que debe entenderse habrán de ser aprovechadas agrícola y no para fincar en ellas el caserío o zona urbana del núcleo de población preexistente que obviamente se encuentra establecido con anterioridad a la solicitud de dotación de tierras correspondientes. Asimismo concordamos con el autor cuyas ideas comentamos, en que las disposiciones relativas contenidas en el código de la materia respecto del régimen de propiedad en las zonas urbanas ejidales crean problemas jurídicos de difícil comprensión desde el punto de vista de las propias características que el mismo ordenamiento jurídico otorga a la propiedad ejidal, esto es, que siendo ésta por definición inalienable, al facultar a los ejidatarios para arrendar o vender los solares excedentes a personas ajenas al ejido, no solamente desvincula a tales tierras ejidales de su original finalidad, sino que rompe en tal forma con el régimen de propiedad ejidal y facilita los abusos e ilícitas operaciones que, por desgracia, peculiarizan el desarrollo de las zonas urbanas ejidales en el país y principalmente en aquellas cercanas a las grandes poblaciones, centros industriales o centros turísticos de especial importancia como es el caso de Acapulco. Las restantes observaciones de Mendig

ta y Núñez respecto de otros problemas que traen aparejadas -- las disposiciones sobre el régimen de propiedad en las zonas urbanas ejidales, no son menos certeras.

Empero, pensamos que no es posible desconocer la necesidad que tienen los integrantes de los ejidos de contar con determinada superficie territorial específicamente destinada a cubrir las necesidades de casas habitación de los integrantes del núcleo de población ejidal en forma tal que puedan aplicarse en su beneficio los logros que en materia de electrificación, agua potable y, en general, los servicios públicos indispensables para "proteger y promover el progreso en el medio rural", como preconiza en su Considerando el Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos, superficie territorial que deberá comprender el previsible crecimiento demográfico del propio núcleo. Y opinamos que tampoco es posible desconocer el hecho de que no todos --ni siquiera la mayoría-- de los núcleos de población con base en los cuales se constituyeron los ejidos, en tanto que personas jurídicas colectivas, tenían fondo legal; si, indiscutiblemente debemos de considerar que todo grupo de campesinos solicitantes de tierras por la vía ejidal está asentado en un caserío determinado, está establecido en un lugar y cuenta con cierto número de casas habitación, suficientes o no para cubrir en este renglón sus necesidades, pero en forma alguna es válido presuponer que la porción territorial que ocupa el caserío y éste mismo sean suficientes, ni para cubrir las necesidades presentes en el momento de solicitar tierras aprovechables agrícolamente por concepto de dotación, ni menos aún para suplir tales necesidades ante el posible y hasta probable crecimiento demográfico --al contar el núcleo o, mejor dicho, sus integrantes, con fuentes más o menos seguras para su subsistencia, como lo son las parcelas--, en la forma que las pautas urbanísticas aplicables al medio rural aconsejan. Ni siquiera es admisible presuponer que necesariamente el asiento material del grupo campesino sea el mejor, una vez que a tal grupo se le ha beneficiado por vía dotatoria con terrenos de calidades varias o que en muchos casos no sea aconsejable el cambio de caserío a otros terrenos de los cuales puedan disponer tales ejidatarios a fin de posibilitar que los mismos puedan gozar de los servicios públicos indispensables. Aún más, no puede desecharse apriori la posibilidad de que personas no ejidatarios e inclusive ajenas al núcleo campesino lleguen a avicinarse como consecuencia del progreso material que alcance el núcleo de población ejidal como corolario del aprovechamiento de las tierras dotadas; inclusive, en muchos

casos, no solamente éste acontecerá, sino que será benéfico -- y necesario para el progreso material y cultural del grupo dotado y de sus familiares.

Ahora bien, estimamos que pueden distinguirse jurídica y pragmáticamente entre dos formas de conceder la zona de urbanización a un ejido determinado. Nos referimos a la forma consistente en la concesión que se hace de tal zona "precisamente en la resolución presidencial que constituya el ejido", por una parte, o mediante "resolución presidencial posterior" que simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para destinarlo a ser asiento de la población ejidal...", como expresa el artículo 1º del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos. En efecto, jurídicamente son cosas distintas el destinar determinada superficie del total de la concedida en la resolución presidencial que dota de tierras a un ejido para los efectos de que en ella se constituya la zona de urbanización -- caso en el cual caben aplicar con todo rigor los conceptos de Mendieta y Núñez relativos a la falta de fundamentación constitucional-, y otra el segregar de los terrenos partes ejidales, "cambiando su régimen jurídico" para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal", lo que acontece en los casos en que el ejido carece de fundo legal "constituido conforme a las leyes de la materia y de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales" -- como expresa el artículo 176 del Código de la materia-, hechos ante los cuales "si el Departamento Agrario lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial, a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente designados a zona de urbanización", como termina indicando el artículo citado del mencionado ordenamiento jurídico-, casos en los cuales se cambia expresamente de conformidad con disposición legal reglamentaria el régimen de propiedad de los terrenos ejidales, apoyándose en una norma de carácter general fundante, esto es, lo dispuesto por el Reglamento relativo al cambio de régimen jurídico encuentra su fundamentación en las disposiciones de carácter general contenidas en el artículo 176. Si a ello se agrega que el régimen jurídico de la propiedad ejidal no se encuentra establecido constitucionalmente -- en el artículo 27-, sino en el ordenamiento jurídico reglamentario, es decir, en el Código Agrario, es de concluirse -- opinamos-, que esta segunda forma de constitución de la zona de urbanización de los ejidos sí tiene fundamentación jurídica plena.

Ocupémonos ahora específicamente de la importancia de los bienes agrarios afectados con los procedimientos de expropiación o permuta y en relación directa con los que han sido sujetos indirectos de tales actos jurídicos en la región de Acapulco. Hemos dicho en otra parte de este trabajo que a los ejidos circundantes a Acapulco, no solamente les fueron entregados terrenos específicamente laborables, sino inclusive terrenos de otras calidades, como agostadero y cerril. Ahora bien, en algunos de los casos, no solamente se expropiaron parte de los terrenos, sino inclusive la totalidad de los terrenos dotados, de tal manera que, propiamente desaparecieron los ejidos; tal aconteción en los casos de El Jardín, El Progreso, El Marques e Icacos, independientemente de los actos jurídicos expropiatorios últimos que afectan a otros ejidos en buena parte o en su totalidad como puede decirse de las expropiaciones solicitadas respecto de bienes ejidales de Santa Cruz, La Garita de Juárez y La Sabana. Puede expresarse que, de hecho, legalmente en unos casos o ilícitamente en otros ha cambiado el régimen de propiedad de los terrenos que anteriormente circundaban Acapulco y que como ya se dijera en otra parte, eran de propiedad ejidal. A este respecto hemos de asentar que desde el año de 1947, vista la necesidad de usar los terrenos ejidales acapulqueños para resolver los problemas urbanísticos que confrontaba el Puerto de Acapulco, se aprobó, en principio, adquirir paulatinamente terrenos por diferentes medios, entre los cuales han de anotarse las permutas y expropiaciones. En efecto, el entonces Presidente de la República con fecha 9 de enero de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del propio mes y año, dictó un Acuerdo a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y al Departamento Agrario, por el cual se considera de utilidad pública, la realización del Plan de financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, consistente en adquirir los terrenos ejidales para la realización del Plano Regulador acapulqueño.

El Acuerdo a que nos referimos indicaba en la parte conducente:

"...Considerando Primero: Que la realización de las obras del "Plano Regulador de Acapulco", aprobado por virtud del acuerdo que se acaba de hacer mención, reviste el carácter de interés general porque de su realización, por conducto de

la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, Gro., depende el proyecto de financiamiento y resolución de los problemas urbanos de dicho Puerto.- Considerando Segundo: Que la mayor parte de los terrenos ejidales circunvecinos del Puerto de Acapulco, no reúnen las condiciones necesarias para su aprovechamiento en la ganadería o agricultura y si, en cambio, puede darse a los ejidatarios los terrenos en mejores condiciones provistos de obras de riego, casas habitación, escuelas, etc., etc., en otros lugares de susceptible aprovechamiento para los campesinos.- Considerando Tercero: Que en la forma propuesta en el punto anterior se beneficia agrícola y socialmente a los ejidatarios, y al mismo tiempo se obtienen terrenos urbanos para su fraccionamiento, con el objeto de aprovechar la venta de los mismos en las obras costosas para hacer de Acapulco un Puerto de importancia y un lugar turístico de primer orden.- Considerando Cuarto: Que de permitirse a los ejidatarios concertar permutas con particulares, serían intereses individuales los que aprovechen el beneficio de ellas sin que pudiera realizarse las obras de carácter social emprendidas.- Considerando Quinto: Que el órgano federal para llevar a cabo el "Plano Regulador de Acapulco", lo es la Junta Federal de Mejoras Materiales, se dicta el siguiente Acuerdo: 1º Se considera de utilidad pública la realización del plan de financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro., consistente en adquirir paulatinamente los terrenos ejidales de Pie de la Cuesta, El Jardín, Santa Cruz, El Progreso, El Placer, La Garita, Icacos, El Veladero, Las Cruces, El Marques y Revolcadero, mediante compensaciones, permutas, expropiaciones o cualquier otro medio, de acuerdo con el Departamento Agrario y con los ejidatarios, a fin de fraccionar dichos terrenos para emplear el producto de ellos obtenido, en obras de utilidad general para el Puerto.- 2º. Con la debida intervención del Departamento Agrario, sólo será la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, Gro., la que pueda adquirir, por cualquier medio, terrenos de los ejidos que antes se han mencionado y para el solo objeto de urbanización y aprovechar su producto en obras de interés general para la realización del "Plano Regulador del Puerto de Acapulco"...

Con base en el anterior acuerdo, se procedió a tramitar la expropiación de los ejidos de El Jardín, El Progreso y El Marques.

b).- Fundamental importancia social y económica de Acapulco en el progreso general del país.

Indiscutiblemente que el Puerto de Acapulco tiene un lugar señalado en el desarrollo, no solamente del Estado de Guerrero, sino en el propio desarrollo económico general del país, no únicamente en tanto que puerto y consiguientemente factor necesario de enlace de las regiones geográficas que a través de él pueden enviar a otros mercados nacionales o no, sus productos, sino por la importancia que tiene como centro turístico de primer orden.

Como ciudad puerto, Acapulco, merced a sus vías de comunicación terrestres con otros puntos del Estado, tanto a través de la carretera nacional que enlazando al citado puerto con la ciudad de México llega hasta puntos extremos de la llamada Costa Chica del Estado de Oaxaca, como de los diferentes ramales que conectan al aludido puerto con otras poblaciones de Guerrero, adquiere una especial importancia tanto para la Entidad Federativa, como para otros Estados, toda vez que permite el traslado de varios centros de producción principalmente agrícola de la costa sur del Pacífico a los centros de consumo en regiones varias de la República. Recordemos empero, que Acapulco no tiene hasta la fecha comunicación ferroviaria directa, lo que aunado a cierta deficiencia en el renglón de las comunicaciones por carretera toda vez que buena parte de las comunicaciones de este tipo que conectan Acapulco con otras partes del Estado consisten en ramales o inclusive brechas, lo que se traduce en una intercomunicación deficiente, impiden relativamente el desarrollo económico de vastas regiones que disponen de recursos minerales, forestales o agrícolas y cuya explotación ha sido incosteable por la falta precisamente de medios de transporte económicos y eficientes.

En tanto que puerto de cabotaje, Acapulco no solamente es el más importante del Estado comprendidos los puertos de Zihuatanejo y Teconapa, sino uno de los de mayor importancia en el renglón de carga movilizada del país. A lo anterior agreguemos que aún a la fecha Acapulco tiene serias deficiencias en materia de bodegas y acondicionamiento de la bahía para permitir la entrada de barcos de gran calado, lo que de subsanarse, le permitiría incrementar sus servicios de cabotaje.

Pero indiscutiblemente que la importancia fundamen-

tal del Puerto de Acapulco reside en su atractivo para el turismo nacional e internacional; cuando menos, consideramos que lo anterior es válido decirlo en relación con las últimas décadas de vida de dicho puerto. Sin lugar a dudas podemos asentar que la simple atracción que como centro turístico ejerce sobre nacionales y extranjeros el multicitado puerto, explica suficientemente la expansión demográfica y, consiguientemente, el crecimiento urbanístico o, si se quiere, simplemente habitacional y el desarrollo en este apartado de las necesidades de la población permanente y flotante de Acapulco. Y también este aspecto de la singular posición que en México significa el centro turístico que nos ocupa, debe enlistarse como factor del desenvolvimiento económico del país, en cuanto que, por una parte, se traduce en una fuente de ingresos permanentes de diversas extranjeras y, por otra y con vista en el turismo nacional y el extranjero, el incremento del comercio en general de la zona y de otras regiones conectadas con la misma, así como el desarrollo de actividades económicas subsidiarias o vinculadas con la llamada industria sin chimeneas.

2. - Necesidad de una revisión de los actuales procedimientos y de una racional política urbanística y económica en torno a los bienes agrarios ubicados en la región de Acapulco.

Nosotros sostenemos que es indispensable verificar una verdadera revisión de los procedimientos hasta ahora empleados para obtener el necesario desarrollo urbanístico de la Ciudad y Puerto de Acapulco, todo ello en relación con los bienes agrarios de carácter inmobiliario que han tenido destacado papel en tal desarrollo. Por otra parte, consideramos que es tiempo ya de que se encauce urbanística y económicamente el desarrollo acapulqueño bajo los auspicios de una sana política.

Pensamos que es necesario detenernos un momento para examinar lo que se ha hecho con los bienes ejidales circundantes a Acapulco a efecto de atender la paulatinamente creciente necesidad -en las últimas décadas- de casas habitación, centros de diversión, o de hospedaje para el turismo, servicios públicos indispensables, etc. Del examen de tales antecedentes de lo que hoy es Acapulco ha de desprenderse -y ello lo configuraremos al ocuparnos en otro capítulo de este trabajo de revi-

Por algunos casos en que, a nuestro juicio se cometieron irregularidades en la aplicación de las leyes de la materia, que no solamente se han verificado expropiaciones o permutas en condiciones tales, que si no es factible hablar de irregularidades desde el punto de vista puramente formal del procedimiento, sino nos es dable señalar que se modificó el destino original de los terrenos que a los ejidatarios les fueron dotados, y que al amparo de tales operaciones jurídicas se verificaron negocios ilícitos por particulares o ejidatarios y mas que por éstos por representantes oficiales, y no solamente queda salisfacer lo anterior, e inclusive de despojos de bienes ejidales perfectamente tipificables y de la existencia en el pasado y presente de otros delitos que acompañaron a acciones de particulares y de ejidatarios con vista a disponer de la propiedad inmobiliaria ejidal fuera del propósito de que la misma sirviera para el sostenimiento de los grupos de campesinos necesitados de tierras para aprovecharse agrícolamente.

Consideramos que es absolutamente indispensable se realice en el caso de la región de Acapulco una política en materia urbanística y económica, que venga a poner fin a' caso predominante en materia de aprovechamiento de los terrenos ejidales circundantes al puerto, que tome debidamente en cuenta la experiencia de varias décadas y que con vista en las necesidades previsibles del mencionado centro turístico y puerto, haga una planificación racional del posible empleo de tales bienes, resolviendo en la menor forma posible los legítimos derechos de ejidos y ejidatarios en particular.

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES EN EL CODIGO DE LA MATERIA.

- 1.- Breves antecedentes de la expropiación. Su naturaleza jurídica.
- 2.- La expropiación en el Artículo 27 constitucional.
- 3.- Los conceptos de utilidad pública, utilidad social, interés público, interés social e interés nacional. - Modalidades y limitaciones de la propiedad y la expropiación.
- 4.- La expropiación en materia de bienes ejidales.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES
EN EL CODIGO DE LA MATERIA.

I.- Breves antecedentes de la expropiación. Su naturaleza jurídica.

Los antecedentes más remotos de la expropiación -en tanto que institución jurídica- han sido buscados en las legislaciones más antiguas. Así, Alfredo B. Cuellar consignaba:

"Entre los hebreos era ya conocida la institución de Expropiación por Utilidad Pública. Se cita un ejemplo que se encuentra en el Paralipomeno, Libro 1°. Capítulo 21, ver. 22, - cuando David pide a Ornan que le ceda su tierra mediante una justa indemnización, para edificar en ella un templo al Señor, para que cese la peste que azota a su pueblo" (1).

Respecto a los antecedentes históricos de la institución jurídica que nos ocupa, Mendieta y Muñoz ha expresado:

"Algunos autores pretenden que existía en el Derecho romano; pero la verdad es que tal cosa no ha sido satisfactoriamente demostrada. Aun cuando debió existir porque los romanos hicieron numerosas e importantes obras públicas que no pudieron haber realizado, en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad privada. Si es indudable que las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la Edad Media, forman parte del derecho feudal. Se considera que la facultad de ocupar la propiedad privada en beneficio público, se deriva del dominio eminente que tiene el príncipe o señor feudal sobre los bienes de sus súbditos. Esta doctrina es desarrollada, durante la Edad Media, por los Glosadores del Derecho Romano en una forma brillante" (2).

Cuellar afirma que en España la institución adquirió un gran desarrollo, limitando las leyes relativas el poder del monarca por la condición de la justa causa o del bien común. La les principios, inspiradores en un respeto casi sagrado a la propiedad, exceptuando los casos en que se favoreciera a la colectividad e indemnizando al propietario por la pérdida de

sus bienes, pueden desprenderse del texto de las Partidas del rey Alfonso, Ley Segunda, Título 1º de la Partida 2., Partida 3a. Ley 31, Título 18 y Ley 4a., Título 1º, Parte Segunda y Ley Segunda, Título 1º Parte 2a. (3).

El propio autor indica que en el Diccionario de Jurisprudencia de Dalloz y Carpentier, se encuentra "una ordenanza de Felipe El Hermoso, del año de 1303, que a la letra dice: "Acontece que los poseedores de las cosas que se destinan para las iglesias o para las casas de los párrocos que tengan que construirse de nuevo cerca de la ciudad, no como cosa superflua, sino como una necesidad de adquirirlas, para expropiarlas deben ser liquidadas al justo precio". (4).

Mendieta y Núñez hace notar que no es, sin embargo, "sino hasta el siglo XVIII, cuando la expropiación por causa de utilidad pública se presenta con los contornos bien definidos de una institución jurídica. El principio de la expropiación forzosa, dice Álvarez Gendín, aparece afirmado "en la Declaración de los Derechos del hombre, proclamada por la Revolución francesa de 1789, como excepción de la consagración de la propiedad privada".- Según el artículo 17 de la Declaración citada, para la procedencia de la expropiación, eran indispensables tres requisitos: 1º. Necesidad pública determinada por la Ley; 2º. Justa indemnización, y 3º. Previo pago de la misma. Con estas características, el principio de la expropiación forzosa se difundió en todas las legislaciones de los países cultos del mundo y pervive en la legislación actual de los mismos, aun cuando profundamente modificado, en su esencia, por las nuevas orientaciones sociales.- En nuestro derecho encontramos la expropiación por causa de utilidad pública durante la época colonial en el llamado derecho de reversión que ejercían los Reyes Españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido de la corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario perjudicado" (5).

El primer documento constitucional de México -la llamada Constitución de Apatzingán de 1814- determina la procedencia de la expropiación forzosa por "pública necesidad", estableciendo el derecho a la justa compensación, al expresarse en su artículo 35: "Ninguno debe ser privado de la menor propor-

ción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". (6).

Consumada la Independencia Política de México el principio de expropiación se consigna en la Constitución de 1824, que al referirse en su artículo 112 a las restricciones de las facultades del Presidente indicaba en su fracción III: "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa declaración del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el Gobierno" (7).

La Constitución Centralista de 1836 "Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836", estableciendo en la fracción III del artículo 2º de la primera de las Siete Leyes en la parte relativa denominada "Derechos y Obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República" la posibilidad de que "el dueño", sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular..., pudiera ser privado de su propiedad o libre uso o aprovechamiento de ella en todo o en parte, condicionaba tal privación a la exigencia de "general y pública utilidad" y a que "tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos" y a la previa indemnización a tasación de los peritos. Las Bases Orgánicas de 4 de junio de 1843, decretando en el artículo 9º, fracción XIII la inviolabilidad de la propiedad "perteneciera a particulares o a corporaciones", prescribieron la posible ocupación de dicha propiedad expresando que "cuando algún objeto de utilidad pública exigiere la ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización en el modo que disponga la Ley".

La Constitución de 5 de febrero de 1857, en su artículo 27 garantizaba el respeto a la propiedad, estableciendo los requisitos jurídicos que deberían cubrirse en caso de expropiación, expresándose en su párrafo II en la forma siguiente: "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la

expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse" (9).

Refiriéndose al imperio del artículo 27 de la citada Constitución de 1857, transcrito en su parte relativa en párrafo anterior, Fraga expresa: "Sobre la base de este precepto, se expidieron las siguientes leyes sobre la materia: de 31 de mayo de 1882, que autorizó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones en la concesión otorgada en 13 de septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la frontera norte; de 3 de junio 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". (9).

Como puede desprenderse de lo asentado con anterioridad, en nuestro Derecho después de la Constitución de 1824 y hasta la de 1857, inclusive, la indemnización previa era requisito indispensable establecido para la procedencia de la expropiación de la propiedad privada por el Poder Público. En la Constitución de 1917 se hace una fundamental innovación, de la que habremos de ocuparnos más adelante al hacer especial estudio de la expropiación en relación con el artículo 27 constitucional de nuestra Carta Magna vigente.

Antes de ocuparnos en tratar de determinar la naturaleza jurídica de la expropiación, consideramos conveniente insertar algunos conceptos de esta institución, según diferentes autores, así como aclarar que en forma por demás inevitable al pretender establecer qué es jurídicamente la expropiación, comprenderemos parte de la materia a desarrollar en los siguientes incisos de este capítulo, principalmente los dos inmediatos posteriores.

El Diccionario de Escribche define a la expropiación como "el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece. Usase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público".

Refiriéndose a la institución que nos ocupa, la "Enciclopedia Jurídica Omeba" expresa:

"La expropiación propiamente dicha, la verdadera --" continúa indicándose en la mencionada Enciclopedia -- expropiación es la que se denomina, casi universalmente, forzosa o por causa de utilidad pública... Debido a su importancia intrínseca y por qué constituye un motivo central de las funciones del Estado moderno, en sus objetivos para asegurar el mayor bienestar y confort de las poblaciones, nos dedicaremos con especial interés a la expropiación forzosa. -- Puede definirse, como el "apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abondando justa y previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes, por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero" (10).

No podemos menos que anticipar que la definición anterior, que el autor del trabajo concerniente al vocablo que nos ocupa "Dr. Mateo Goldstein", toma del Diccionario de Cabanellas, no puede adecuarse a la realidad jurídica positiva en la materia de nuestro país.

Villegas Basavilbaso considera que la expropiación por causa de utilidad pública constituye la limitación más importante, por su contenido político, social y económico, al derecho privado de propiedad. La complejidad de la relación jurídica del instituto expropiatorio -- la "limitación de mayor trascendencia políticosocial a la propiedad privada" -- y las cuestiones que comprende la vasta materia, explica justifican su tratamiento autónomo en la teoría y en la práctica del Derecho administrativo. Las definiciones de los autores "hacen notar el tratadista que nos ocupa" son discordantes, presentan notas conceptuales diferentes, "aunque coinciden en que esta figura iuris implica la extinción del derecho de propiedad. Algunas la estiman como una ocupación o adquisición de la propiedad, o como una operación o procedimiento administrativo, o como un acto de autoridad, o como la abolición de un derecho subjetivo, o como una restricción de derechos públicos tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad, o la privación del derecho de propiedad, por exigencias de interés público. -- Además, no en todas las definiciones aparece la nota "

relacionada con la indemnización, ni la causa determinante de la extinción de la propiedad, o si ésta es expresada se la limita a la utilidad pública o al interés público, y, en cuanto al objeto de la expropiación, alguna se refiere exclusivamente a las cosas inmuebles". La discrepancia en el concepto considera Villegas Basavilbaso se deriva de que los autores lo relacionan, en general, "con un determinado ordenamiento constitucional, y, por consiguiente, con arreglo al derecho positivo. Es natural, entonces, que la estructura y los elementos que configuran la expropiación dependan necesariamente de la legislación vigente". Por otra parte, ha de considerarse que el instituto expropiatorio se vincula necesariamente con el concepto de la propiedad privada en un momento determinado de su evolución político-social, por lo cual, si el concepto de propiedad privada se transforma a través del tiempo y el espacio, no es posible que la expropiación, de un irrefragable contenido social, no haya sufrido también hondas transformaciones.

Por todo lo anterior, considera Villegas Basavilbaso, es difícil dar una noción jurídica de la expropiación "in concreto" que satisfaga las exigencias de la crítica, si se pretende definirla de acuerdo con todos los ordenamientos jurídicos, pero, "considerada como una especie de limitación a la propiedad por causa de interés público, consiste en la extinción definitiva del derecho de dominio en beneficio de exigencias públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización" (11).

En su oportunidad, al ocuparnos específicamente del contenido y diferenciación posible de los conceptos utilidad pública, utilidad social, etc. por una parte, y, por otra, en el mismo sentido de los vocablos, modalidades y limitaciones de la propiedad y expropiación, comentaremos algunas de las ideas insertadas anteriormente del distinguido tratadista citado.

El civilista Rojina Villegas, ocupándose de la expropiación como posible fuente de derechos reales, distingue dos formas de expropiación por causa de utilidad pública: "a). La expropiación propiamente dicha, cuando el Estado priva al dueño de su dominio. b). La expropiación en sentido lato, cuando simplemente se establecen limitaciones a la propiedad, se crean derechos reales o se ocupa temporalmente la cosa". La expropiación, en términos generales "considera el autor que co

mentamos", "implica un acto jurídico público o estatal, por -- virtud del cual el Estado priva a un particular de su propie-- dad, o bien, establece limitaciones al dominio, crea derechos-- reales u ocupa temporalmente un bien determinado." Conforme a su significación estricta, el acto expropiatorio simplemente -- debe concretarse a la privación del dominio por parte del Esta-- do, bien sea para que éste adquiera los bienes expropiatorios* o para que los transmita a un particular. Sin embargo, dentro de un concepto amplísimo, tanto el artículo 27 constitucional, como la ley de expropiación vigente permiten comprender dentro de ese acto público las diversas modalidades o limitaciones -- del dominio, así como la constitución de derechos reales sobre la propiedad particular, por motivos de interés público. -- La -- expropiación constituye un acto jurídico del Estado, en virtud de que es una manifestación de voluntad que hace al mismo como entidad soberana, para privar a un particular de su dominio o para alcanzar alguno o algunos de los efectos antes indicados. Se trata de un acto administrativo, tanto por su naturaleza -- misma, cuanto por el órgano que lo ejecuta. En efecto, en el -- acto expropiatorio se cumplen las características fundamenta-- les del acto administrativo, ya que el Estado procede por cues-- ta propia, dando satisfacción a intereses colectivos". En el -- acto expropiatorio --considera Rojina Villegas-- el Estado da -- satisfacción directa a intereses de orden general, haciendo -- uso de su soberanía y dentro de los límites del derecho obje-- tivo, esto es, realiza una actividad primaria, cumpliendo fi-- nes directos, lo que implica el desarrollo de una actividad -- administrativa. "Esta actividad la desarrolla por cuenta pro-- pia, a diferencia de la actividad jurisdiccional que es por -- cuenta ajena, o sea, en beneficio de los intereses particula-- res de las partes litigantes." También el acto expropiatorio -- tiene carácter administrativo, tomando en cuenta que se reali-- za por el poder ejecutivo del Estado".

El mismo civilista de que hablamos considera que en las consecuencias jurídicas del acto expropiatorio, se cumplen las características generales de todo acto jurídico: crear, -- transmitir, modificar o extinguir consecuencias de derecho, -- toda vez que la expropiación "tiene por objeto o extinción de una propiedad privada, para dar origen a una propiedad de or-- den público, o bien, la transferencia de un particular a otro, o finalmente, la modificación del dominio mediante la consti-- tución de derechos reales, limitaciones o modalidades". Explica-- el cumplimiento en el acto expropiatorio de los efectos funda--

mentales característicos de todo acto jurídico en la forma siguiente:

"a). El efecto de creación existe cuando los bienes objeto de propiedad particular pasan al dominio del Estado por virtud de la expropiación. Tales bienes pueden ser convertidos en cosas de uso común o en bienes destinados a un servicio público. En ambos casos, forman parte del patrimonio público de la nación, conforme a la Ley de Bienes Nacionales de 31 de diciembre de 1941. Propiamente se crea una nueva propiedad, supuesto que el régimen jurídico al cual va a quedar subordinada la cosa, es esencialmente distinto al régimen de la propiedad privada. Por consiguiente, no se puede hablar aquí de un simple efecto traslativo. Además, por la naturaleza del titular y la afectación de la cosa a fines de orden público, es indiscutible que se ha creado un nuevo derecho real que entra en la categoría general del dominio público o régimen de la domanialidad. - b). El efecto traslativo se cumple cuando para la propiedad de un particular a otro, por virtud del acto expropiatorio. Aun cuando el régimen aplicable sigue siendo el de la propiedad común (exceptuando el caso de la propiedad agraria) - presenta modalidades de importancia. También en este caso el dominio es inalienable e inembargable. En este sentido el artículo 27 constitucional, la ley de expropiación y el Código Civil vigente, declaran de utilidad pública la adquisición que haga el Estado de terrenos apropiados para la constitución del patrimonio de familia o para que se construyan casas habitacionales que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica (artículo 832 del Código civil). - En el Código Agrario se reglamenta la propiedad ejidal, que conforme al artículo 27 constitucional ha expropiado el Estado en favor de los núcleos de población que necesitan tierras vaguas. Este género de propiedad que se crea por la vía de dotación de ejidos, presenta características verdaderamente especiales, de tal manera que puede afirmarse que predomina el efecto constitutivo sobre el traslativo, para hablar de una nueva propiedad, como sucede en el caso de los bienes que pasan al dominio público. - La causa de utilidad pública que debe justificar toda expropiación y, por consiguiente, el destino al que deben quedar afectados los bienes, imprime a la nueva propiedad una naturaleza distinta, así como motiva un régimen jurídico especial. Sin embargo, procede hablar del efecto traslativo cuando pasa la propiedad de un particular a otro, como consecuencia del acto expropiatorio, caracterizándose esta transmisión por +

su naturaleza ejecutiva o forzada, semejante a la que se opera en el remate o en la adjudicación judicial.- c). El efecto de modificación se cumple en aquellos casos en que el acto expropiatorio simplemente tiene por objeto imponer modalidades o limitaciones a la propiedad, o bien, ocupar temporalmente bienes determinados.- El artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, confirmando este punto de vista la ley de expropiación, que a su vez habla de las limitaciones al dominio o de la ocupación temporal de la propiedad.- En este sentido el artículo 836 del Código civil establece: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar, la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".- Tanto la Ley de bienes nacionales como las leyes mineras, de aguas y de petróleo, tratan de las diversas limitaciones que puede imponer el Estado a la propiedad particular, así como de las ocupaciones temporales, para permitir la explotación de las riquezas del subsuelo o el debido aprovechamiento de las aguas nacionales. En todos estos casos, se considera de utilidad pública la expropiación de la superficie, así como la constitución de derechos reales o las limitaciones al dominio.- En el mismo sentido el Código Sanitario y el relativo a la materia de electricidad en general, estiman de utilidad pública la salubridad general y la electrificación del país. En consecuencia, procede, dentro de las diversas formas de la expropiación, que el Estado adopte las medidas que juzgue necesarias para la mejor consecución de esos fines.- d). El efecto constitutivo de derechos reales sobre bienes objeto de propiedad particular, bien sea en favor del Estado o de ciertos particulares, también está dentro de las consecuencias generales del acto expropiatorio....- e). Por último, el efecto extintivo también se realiza en el acto expropiatorio, pero éste en rigor se representa en los casos de expropiación en sentido estricto. Sólo en esa hipótesis se puede decir que la propiedad particular se extingue para dar nacimiento a una propiedad especial en favor del Estado o para cumplir finalidades de orden público" (12).

Nos hemos permitido incertar la tan extensa exposición de los efectos del acto expropiatorio, según el punto de vista del estudioso del Derecho civil aludido, para remarcar la vinculación que la expropiación como institución jurídica

guarda con materias y disposiciones varias de nuestro sistema jurídico, sin perjuicio de criticar posteriormente en forma tácita o implícita algunas aseveraciones de dicho autor o el empleo de conceptos jurídicos tales como el de modalidades o limitaciones de la propiedad.

Fraga, justificando la institución que venimos estudiando, como medida estatal indispensable en los casos en que el Estado necesita disponer de bienes que forman parte de la propiedad privada y que no pueda obtener a través de arreglos contractuales con sus propietarios, indica que en tal caso "...el cumplimiento de las atribuciones del Estado sufriría sensiblemente si los medios necesarios sólo fueran suministrados cuando concurre la voluntad de un particular", por lo cual "desde tiempos remotos se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado puede, unilateralmente, llegar a adquirir esos bienes. La institución que para el efecto consagra las leyes es la de la expropiación por causa de utilidad pública. La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". Haciendo una comparación con el impuesto "que, como hace notar el Dr. Fraga, constituye, como la expropiación un acto de soberanía estatal para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado", hace notar el jurista a que nos venimos refiriendo que "la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equitativamente entre todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y le priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma" (13).

Serra Rojas, por su parte, afirma que la expropiación por causa de utilidad pública, "es una acción de la Administración Pública, por la cual ella procede, en contra de un particular, a la adquisición forzada de una propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública" (14). Sin dejar de hacer notar que en el concepto transcrito del aludido publicista no se compa-

na ni con la letra ni con la expresión del instituto jurídico motivo de nuestra preocupación visto a la luz de nuestro sistema jurídico vigente, hagamos notar que el propio autor en la misma obra de la que hemos tomado el concepto transcrito especifica que teniendo la Administración Pública necesidades imperiosas que atender, las que nos permiten dilaciones o interrupciones, se ve obligado a emplear bienes por una causa de utilidad pública que forman parte de la propiedad particular. Empero, refiriéndose a los elementos de la institución que nos viene ocupando, el autor citado escribe: "Detallando los elementos de la expropiación decimos: a.° Que es un medio material de la acción administrativa; b). por el cual las personas públicas; c.° adquieren un bien; d.° unilateralmente y sin consentimiento del propietario; e.° fundados en una causa de utilidad pública; f.° mediante ciertos requisitos; g.° siendo el más importante la indemnización". (15).

Desde nuestro particular punto de vista no se repudian los elementos del concepto de Fraga y Serra Rojas -claro es, nos referimos a lo transcrito en último término del jurista últimamente citado-, sino que pueden armonizarse a fin de constituir las notas distintivas que hemos venido buscando de la institución jurídica que nos ocupa, vista, claro es, desde el ángulo especial de nuestro particular sistema jurídico vigente. Estimamos poder aseverar, aprovechando, como ya se dijo, lo anterior asentado que la expropiación, en tanto que institución jurídica constituye un acto jurídico administrativo, unilateral, a través del cual el Estado puede adquirir, fundado en una causa de utilidad pública, conforme a procedimiento legal establecido, determinados bienes que estiman necesarios para la consecución de sus fines y atribuciones, merced a la indemnización que al respecto determine la Ley. Vista la expropiación como acto jurídico estatal, se constituye como una manifestación de la voluntad que hace el propio Estado como entidad soberana, imponiendo a un particular la cesión o privación de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, el principal de los cuales -como anota Fraga- es la compensación o indemnización que determine la ley en favor del particular afectado.

2.- La expropiación en el artículo 27 constitucional.

Lucio Mendieta y Núñez, en su obra "El sistema agrario

rio constitucional -ensayo sobre explicación e interpretación- del artículo 27 de nuestra Carta Magna en sus aspectos agrarios-, expresa, con toda razón, que el artículo constitucional a que se alude "adolece de una defectuosa organización de las materias que contiene". Lo anterior señalado, el cúmulo de materias y, en suma, lo extenso del mismo, nos sirven de disculpa para omitir la inserción de su contenido completo, que rebase con mucho los aspectos a que el presente capítulo ha de referirse, por lo cual, llegando al caso únicamente transcribiremos la parte de tal precepto vinculada directamente a nuestro objetivo.

Sentando que la expropiación en nuestro sistema jurídico vigente tiene sus bases en párrafos y apartados del artículo 27 constitucional, iniciemos el estudio de lo concerniente a tal institución de acuerdo con lo asentado en el precitado artículo.

Gabino Fraga sintetiza disposiciones contenidas en el artículo 27 referidas a la expropiación, en la siguiente forma:

"El párrafo segundo de ese precepto dispone que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".- 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 el denérito 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. Este mismo se observará cuando se trata de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas".- Los apartados marcados con los números X y XIV del propio artículo 27, previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesida-

des de núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva, para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Finalmente en el apartado XVII, se determina que si el propietario de una finca rústica se opusiere al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que puede ser conservada de acuerdo con las leyes respectivas en cada Entidad, se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno local, mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir Bonos de la Ley Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada" (16).

Como ya expresábamos en otra parte de este trabajo, el artículo 27 de la Constitución de 1857, correspondiente al de igual número de la vigente, establecía como requisito de la expropiación por causa de utilidad pública la previa indemnización. Como se desprende del contenido del párrafo segundo del artículo 27 de la actual Carta Magna, el Constituyente de 1917 modificó el sistema hasta entonces imperante determinando la procedencia del acto expropiatorio "mediante indemnización". Se ha disputado respecto a que si los términos de la Constitución actual tienen el mismo sentido que los de la anterior, a pesar de la modificación en el texto señalada.

Para poder precisar la materia de la controversia es menester como hace notar el Dr. Fraga separar los casos en los cuales la solución constitucional no deja lugar a duda, esto es, es franca y expresa, estableciendo que la indemnización debe ser a posteriori. Ahora bien, en el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierras, y en el caso de fraccionamientos de latifundios, el artículo a que nos venimos refiriendo establece en forma expresa, en forma por demás indubitable, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella. En efecto, en el párrafo segundo del apartado marcado con el número XIV usando la nomenclatura y numeración empleada por Fraga se establece que el derecho de los afectados por concepto de dotación para que les sea cubierta la indemnización correspondiente, deberán ejercitarlo los interesados "dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación". Con posterioridad, haremos un breve comentario de

la importancia capital que, para los efectos de la realización de los propios principios establecidos en materia agraria por el artículo 27 "redistribución de la propiedad" tiene la innovación o modificación al sistema que siguiera su antecedente, esto es que la indemnización no fuera previa y que la expropiación procediera mediante indemnización.

Excluidos los casos de interpretación constitucional indubitable, la duda que ha motivado la introducción en el artículo 27 de la Constitución vigente se orienta en dos principales direcciones: sostienen algunos que la indemnización necesariamente debe ser previa, en tanto que otros consideran que no necesariamente debe de ser previa o simultánea, sino que puede ser posterior.

Resumiendo las encontradas posiciones respecto al tema de que nos venimos ocupando, Fraga expresa:

"La tesis que sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización tal como la establecía la Constitución de 1857, y que por lo mismo, debe ser previa a la privación de la propiedad, se funda en las siguientes consideraciones: a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la expropiación pueda ser a posteriori. b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio. c) La palabra "mediante" usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro. Así, por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, se está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que el propio precepto se prevé." La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aun que se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio que al emplear

esta palabra hizo del término usado por la Constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo necesario que la indemnización sea previa" (17).

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "respecto al tiempo en que debe cubrirse la indemnización" ha variado. En efecto, nuestro más alto tribunal de Justicia ha establecido:

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija, segunda, que medie indemnización. El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías.

	Págs.
Tomo III - Olazcoaga Vda. de Barbosa Francisca...	1180
Tomo VI - Vargas Vda. de Flores Enriqueta.....	78
Tomo VII - Colín Eneidino.....	696
Tomo VIII - Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora..	508
Tomo IX - Caso Vda. de Rivero Ramona.....	672

En posterior Jurisprudencia, la H. Suprema Corte de Justicia "Segunda Sala Administrativa" estableció:

"Cuando el Estado expropie con el propósito de llevar 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.

	Págs.
Tomo XLIX - "Casa del Casino Cordobés".....	1804
Tomo LVII - Coria Campos Luis.....	875
Tomo LIII - Santibáñez Rafael.....	247
Tomo LVIII - González Jacinto.....	2287
Tomo LXII - Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila" S.A.	3021"

Fraga, refiriéndose al asunto que ocupa nuestra atención escribe: "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 de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerlas 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 guarda 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 sufriría una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas" (20).

Otro problema relacionado con la institución que nos ocupa lo constituye el dilucidar, de conformidad con el artículo 27 constitucional, qué autoridades son competentes para intervenir en la expropiación.

En la Constitución de 1857 no se establecía qué autoridades deberían intervenir, expresándose únicamente, como ya hemos visto, que la propiedad sólo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la determinación de las autoridades competentes para llevar a cabo los varios actos que implica la expropiación.

La Constitución de 1917, por el contrario, sí establece cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación. Así, en el artículo 27 de nuestro Código fundamental, se expresa que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede la expropiación, al indicar 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, dejando a la autoridad administrativa la declaración concreta de que exista la causa de utilidad pública prevista por la ley.

Sin embargo, la Constitución no establece en forma

expresa cuál es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, esto es, la que prácticamente debe verificar la desposesión del particular y la atribución del bien expropiado en favor del Estado. La falta de declaración expresa a que se alude, ha motivado que existan o se sostengan dos opiniones contrarias; una según la cual una vez que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación, la ejecución debe llevarse a cabo por la autoridad judicial. Otros opinan que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, sino por lo que respecta al procedimiento de indemnización en casos especiales.

Aun cuando la primera de las opiniones invocadas aduce en su favor el hecho de que el párrafo décimo sexto del artículo 27 expresa que "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..." y de que de conformidad con el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, de acuerdo con lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, se sujetaba la expropiación al conocimiento de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para que ordenara la privación de la propiedad, consideramos que la autoridad judicial no es precisamente la competente para la ejecución de la declaración expropiatoria.

Sintetizando los argumentos hechos valer por quienes consideran innecesaria la intervención de la autoridad judicial en el acto expropiatorio, posición que compartimos, Fraga ha escrito: "En los términos de la segunda opinión, o sea la que sostiene que no es necesario la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo párrafo décimoquinto del artículo 27, pues en él, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el Poder Administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemnización y eso sólo por lo que atañe al expropiado de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Se sostiene que, como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que"

debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.- Por lo que hace al argumento derivado del párrafo décimo sexto del artículo 27, se contesta diciendo que dicho párrafo sólo se refiere a las acciones que corresponden a la Nación con motivo de ese artículo y que indudablemente sólo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque los actos de ejercicio de soberanía, como lo es el de la expropiación, no reciben, dentro de la terminología usual, el nombre de acciones, y además, porque respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un Poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución.- La Ley de Expropiación, siguiendo el segundo de los criterios expuestos, proviene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (art. 3°) y oportunamente procederá, sin la intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado (arts. 7° y 8°)." (21).

Otro de los aspectos de interpretación del artículo 27 constitucional en materia de expropiación lo constituye la determinación de si la expropiación procede únicamente sobre los bienes inmuebles o también sobre los muebles y derechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1936 estableció en una tesis que es inevitable llegar a la conclusión de que "la expropiación de la propiedad privada que autoriza el artículo 27 constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmuebles, muebles y derechos". Consideramos que, en efecto, no limitando el legislador expresamente la facultad de expropiar, no estableciendo distinciones entre los bienes que pudieran ser objeto de la declaración de expropiación, no procedería jurídicamente la interpretación que hiciera tal distinción; por otra parte, el párrafo segundo del inciso VI del artículo 27, se refiere al avalúo para expropiación de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas Rentísticas, esto es, a bienes muebles, toda vez que gramatical y jurídicamente por el término objetos no podemos interpretar sino bienes muebles.

3.- Los conceptos de utilidad pública, utilidad social, interés público, interés social e interés nacional. Modalidades y limitaciones de la propiedad y la expropiación.

Nemos señalado en otra parte de este trabajo, que de conformidad con nuestra Constitución la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública. Dedicemos nuestra atención a tratar de determinar qué debe entenderse por utilidad pública y la relación posible de este concepto con los de utilidad social, interés público, interés social e interés nacional.

El artículo 27, párrafo XV de la Constitución 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...".

Como hace notar Fraga, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, en unos casos la propia Constitución de la República señala las causas que considera como de utilidad pública para basar en ellas la expropiación, pero la regla general es que las legislaturas de los Estados son los componentes para fijar en leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Alvarez Gendín, en su obra "Expropiación forzosa, su concepto jurídico" citada por Mendieta y Núñez, establece que "la expropiación forzosa se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social o por causa de utilidad nacional. Refiriéndose a tales conceptos y al autor citado, Mendieta y Núñez indica: "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, dice el autor citado, no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente, si. Cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas. Por estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social". Por último, el interés nacional se distingue de los dos anteriores en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública no por exigencias de ciertas clases sociales, sino por exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación, de todo un país." Nuestro artículo 27 Constitucional solamente usa el término utilidad pública; pero es indudable que en él se comprenden los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional, pues

sin ellos no puede comprenderse, en toda su amplitud y significación el mencionado precepto. Así, en el caso de dotaciones de tierras a los pueblos que las necesitan o no las tengan en extensión suficiente para atender a su subsistencia, la expropiación que lleva a cabo el Estado sobre parte de los latifundios para llenar las necesidades de una clase social determinada: la clase campesina, no tiene por objeto una obra de utilidad pública, ni siquiera se destinan las tierras a un uso general, no pasan tampoco a ser propiedad del Estado, sino que se entregan a los ejidatarios. En otras palabras, no se percibe la utilidad pública que puede haber en privar de sus propiedades a un particular, el hacendado, para entregarlas a otro particular, el ejidatario. La utilidad aquí es inmediatamente social, por cuanto la expropiación va a beneficiar a una clase de la sociedad, inmediatamente es de utilidad pública por cuanto al país se beneficia con un mejor reparto de la tierra que sirve para cimentar la paz interior. En todo caso de utilidad social y de utilidad nacional, nos encontramos, en último análisis, en presencia de la utilidad pública; pero es interesante hacer las distinciones necesarias para comprender cabalmente el concepto de utilidad pública que a nuestro Derecho anterior al vigente se ligaba siempre a la obra pública, casi con especialidad a la de carácter material..." (22).

Un problema de interpretación del párrafo XV del artículo 27, consiste en determinar si la facultad concedida a las legislaturas de la Federación y de los Estados, es omnimoda para establecer dentro de las particulares jurisdicciones los casos que deban de considerarse como de utilidad pública.

Consideramos necesario establecer nuestro criterio en el sentido de que la utilidad pública no puede considerarse como un concepto absoluto e inmutable, sino que, por el contrario, es variable y mutable de acuerdo con el lugar, obedeciendo su contenido temporal a características o peculiaridades de un tiempo o de una región determinada, lo que explica que el multicitado artículo 27 faculte a las legislaturas de la Federación y de los Estados para que, apreciando las circunstancias especiales concurrentes dentro de sus respectivas jurisdicciones, determinen de acuerdo con ellas los casos en que deba considerarse de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Empero, la supra dicha facultad de las legislaturas no puede considerarse tan amplísima, que quede sujeta al mero capricho o determinación omnimoda de los mandatarios locales, --

sino que implicando el señalamiento de una jurisdicción o atribución que debe estar supeditada a las garantías individuales y teniendo como objeto la expropiación las leyes dictadas por la Federación o por los Estados, es obvio que deben de tener como base una indudable utilidad pública, ya que de lo contrario serían violatorias de la propia garantía clásica respecto de la propiedad privada contenida en el mencionado artículo 27 que establece que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública. Hemos de agregar a lo anterior que los Tribunales Federales son competentes para estimar si las leyes dictadas por la Federación o los Estados en relación con el punto que comentamos, contienen verdaderos casos de utilidad pública, toda vez que tales tribunales son los indicados para establecer la interpretación de los preceptos constitucionales.

El párrafo III del artículo 27 constitucional establece: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...".

Deben distinguirse la expropiación como causa de utilidad de las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público.

Del texto literal del párrafo que se comenta ha de desprenderse que la nación -el Estado- puede imponer a la propiedad privada modalidades; si en un sentido simplista, gramatical, entendemos por modalidad el modo de ser o de manifestarse de una cosa, lo que se expresa en el mencionado párrafo III implica que el Estado podrá cambiar en todo tiempo el modo de ser o de manifestarse del derecho de propiedad. Pero, agregando el artículo 27 que la imposición de modalidades se hará en tanto que lo "dicte el interés público", tendremos ya la idea-

complementaria para entender lo que el Constituyente quiso expresar.

La modalidad de la propiedad -el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad- no corresponde exactamente a la idea de limitación. La modalidad será generalmente una limitación; pero no siempre, toda vez que es factible concebir modos de ser o manifestaciones privilegiadas de un derecho de propiedad. Todo dependerá del interés público, pues como hacer notar Mendieta y Núñez "en unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la ampliación, el privilegio en favor de tales o cuales derechos de propiedad. Así, por ejemplo, cuando por disposición expresa de la Ley se declara que cierta clase de bienes son imprescriptibles o inembargables o gozan de exención de impuestos... el interés público no es una categoría absoluta, cambia en el tiempo y en el espacio. Lo que ayer fue de interés público hoy no lo es, ni lo que ahora consideramos como tal, lo será mañana... el interés público, en un momento dado, puede ser tal, que solamente exija la imposición de ciertas modalidades a un género o clase especial de propiedad. De hecho, este caso se ha presentado entre nosotros en la propiedad ejidal que ofrece determinadas modalidades que la caracterizan: es una propiedad privilegiada por cuanto no puede ser embargada, por cuanto es imprescriptible; pero el derecho del ejidatario que en este aspecto se amplifica dentro de un privilegio, está limitado por otra parte en un modo de ser, en su forma de expresión, por cuanto no puede vender su parcela, ni arrendarla... La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, como cuando ordena la Ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino dentro de condiciones determinadas; pero como no pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, como ejerce el atributo de la manera impuesta por la Ley, es indudable que no hay expropiación sin modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer estos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, en modo en que serán ejercitados: explotación forzosamente colectiva de la tierra, como en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas... Contrariamente, habrá expropiación cuando el propietario pierde todos o algunos de sus atributos del derecho de propiedad. La expropiación

ción puede ser total o parcial. - Es total cuando afecta a la nuda propiedad. Es parcial cuando solamente afecta al uso o al usufructo de la cosa..." (23).

Refiriéndose a la distinción entre modalidad y expropiación, Fraga ha fijado los conceptos que a continuación y para los fines de establecer nuestro personal criterio a continuación transcribimos:

"Esas modalidades, en efecto, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, de tal manera que, a primera vista, parece que el Estado, al establecerlas, está privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual puede considerarse como un caso de expropiación. Sin embargo, en nuestro concepto, existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación. La primera constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial. Por otra parte, mientras que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes, en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquélla puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguardia esté encomendada al Estado..." (24).

4.- La expropiación en materia de bienes ejidales.

Haremos una previa aclaración que pudiera considerarse innecesaria, teniendo como finalidad el somero estudio que venimos intentando respecto de la expropiación acercarnos al más claro entendimiento posible del procedimiento seguido en la región de Acapulco, Gro. al substantiarse determinados expedientes de expropiación o permuta de bienes ejidales; no haremos de ocuparnos de la expropiación de bienes agrarios en general como se establece en el Código de la materia, comprendiendo a parte de los bienes agrarios ejidales los de los bienes inmuebles de los núcleos de población que guardan el estado comunal, ni tampoco nos referiremos al procedimiento a seguir en materia de expropiación de aguas pertenecientes a los-

ejidos, dado que uno y otro aspecto de la expropiación de bienes agrarios no guardan relación directa con el desarrollo del tema que nos hemos propuesto. Así pues, únicamente trataremos y haremos mención de lo previsto en nuestro sistema jurídico positivo en relación con los bienes ejidales y, más específicamente con los bienes raíces ejidales, esto es, con la expropiación en la región de Acapulco de terrenos que pertenecieran a algunos ejidos circundantes de la Ciudad y puerto aludido.

Una justificación teórica de la procedencia de la expropiación de bienes ejidales, puede expresarse en la forma más general posible indicando que si bien con anterioridad a que pertenecieran los terrenos en cuestión a las personas jurídicas colectivas denominadas ejidos fueron objeto de expropiación a efecto de cubrir necesidades más o menos parentales de los campesinos solicitantes de tierras, una vez que son de la pertenencia del ejido y en la parte alícuota o específica correspondiente de los ejidatarios en particular, pueden ser expropiables ante la urgencia de satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia.

Nendieta y Núñez considera que las finalidades de la expropiación agraria son de tal naturaleza que rigen, a su vez, la expropiación de bienes ejidales imprimiéndole características peculiares que deben proyectarse en tres diferentes sentidos vinculados entre sí: a) las causas de la expropiación, b) las circunstancias de la expropiación y c) el destino de la indemnización.

Haciendo una crítica de lo preceptuado por el Código agrario en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, esto es de las causas de utilidad pública que enumera el artículo 187 de dicho Ordenamiento, el aludido estudioso del Derecho agrario escribe:

"En nuestro concepto deberían limitarse a casos extraordinarios en los que el interés público sea con toda evidencia superior al de los campesinos afectados con la expropiación. Contrariamente, el Código Agrario, en su artículo 187, considera como causas de expropiación de bienes ejidales y comunales, las mismas que son generalmente aceptadas para cualquiera otra clase de bienes raíces." Enumera las siguientes: 1. 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 establecimientos, 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 energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc." Hagta aquí, la enumeración de las causas expropiatorias parece correcta en lo general; pero se agrega la fracción octava que dice: "VIII.- las demás previstas por leyes especiales." Esta última determinación deja a las tierras comunales y ejidales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia.- Al formularse las causas de expropiación tampoco se consideraron las circunstancias que, con espíritu de justicia y atendiendo a los fines de la Reforma Agraria, deberían tenerse muy en cuenta en cada caso de expropiación. A nuestro parecer sólo procede la expropiación de tierras ejidales o comunales si no hay otras en las que puedan realizarse las obras o los fines que motivan la expropiación.- Este principio, que nos parece básico en la materia, sólo se halla en la fracción III del artículo 187 del Código Agrario, pero en realidad debería regir a todas las causas de expropiación. Por no ser así, se han cometido verdaderos atentados contra la propiedad ejidal, especialmente con objeto de hacer fraccionamientos urbanos o residenciales se priva de sus tierras a los ejidos pagándoseles mal, para venderlas después a muy altos precios.- También con el pretexto de crear en los ejidos zonas de urbanización, se han substraído grandes extensiones territoriales de las destinadas a fines colectivos, para provecho exclusivo de personas o de empresas privadas" (25).

Un aspecto azas importante relacionado con la expropiación de bienes agrarios, lo constituye lo que sobre el particular establece la ley en materia de compensaciones y el destino que a éstas debe darse. El principio general al respecto se encuentra comprendido en el artículo 194 del Código Agrario

que dispone que las compensaciones por expropiación "deberán consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados". Se advierte asimismo en el mencionado artículo que cuando sean pagados en efectivo ya sea en forma total o parcial, debe invertirse la compensación, 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 terrenos que convengan al mejoramiento del ejido y, en tercero para los fines a que se destina el fondo común de los núcleos de población.

Por cuanto hace al destino final de las indemnizaciones por expropiación de los bienes agrarios pertenecientes a los ejidos, es diferente según los casos contemplados en la ley. Así, cuando sean íntegramente expropiadas las tierras pertenecientes a un ejido, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir terrenos para los componentes de dicha persona jurídica, pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren los terrenos propuestos, "la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal". Cabe establecer nuestro comentario al supuesto previsto en la última parte del artículo citado, es decir, a la no aceptación de los ejidatarios íntegros del núcleo de los terrenos propuestos. Consideramos que la realización de obras puede y debe beneficiar a tales ejidatarios y que el sentido de la expresión "adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal" es de que el efectivo pecuniario se aplique a beneficiar la agricultura de otros ejidos distintos al que fuera afectado, esto es que ante la renuencia de los ejidatarios expropiados para aceptar como indemnización los terrenos propuestos "su adquisición", tal efectivo se aplicará a un fondo general destinado a incrementar la producción o productividad agrícola ejidal: resabio de la posición estatista que considera que los terrenos ejidales pertenecen al Estado y que los ejidatarios son, no propietarios, sino "meros usufructuarios" de los mismos.

Dispone el artículo 192 que la expropiación de los bienes ejidales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante compensación inmediata, con bienes equivalentes a los expropiados o indemnización en efectivo. Las compensaciones "pertencerán a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común, y a los individuos en particular, cuando la ex--"

propiación se refiera a bienes explotados individualmente".

Mendieta y Núñez comenta las disposiciones del artículo precitado expresando: "A nuestro parecer este artículo -- debe interpretarse en el sentido de que indica únicamente la -- clase de tierras que deben adquirirse con la indemnización. Por -- ejemplo, si la expropiación afecta terrenos de uso comunal, se -- adquirirán otros para el mismo uso y si afecta parcelas de go- -- ce individual, se comprarán tierras que compensar con ellas a -- los afectados; pero en caso alguno la indemnización se puede -- aplicar en forma de reparto o derrama de dinero entre los mie- -- bros del ejido o de la comunidad o en beneficio del ejidatario -- cuya parcela haya sido afectado con la expropiación, pues el -- ejido o las tierras pertenecientes a los núcleos de población -- que guardan el estado comunal, deben conservarse en total su -- integridad económica porque constituyen una unidad intemporal -- e impersonal en cuanto no se extinguen con el solo transcurso -- del tiempo ni están ligadas las tierras respectivas a indivi- -- duos determinados, sino circunstancialmente, puesto que se de- -- stinan a la persona moral ejido o núcleo de población comunal -- creados para subsistir a través de las generaciones, para lle- -- nar una función económico-social que, en principio, jamás se -- agota". (26).

Estipula el artículo 193 que si la expropiación "tig- -- ne 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". Agrega que la indem- -- nización en efectivo se destinará a adquirir los terrenos neces- -- rios para reponer las parcelas o las unidades de dotación expro- -- piadas, y el excedente se destinará a establecer servicios -- públicos de urbanización y al fomento agrícola.

Singular importancia para las finalidades de este -- trabajo tienen las disposiciones contenidas en el artículo 195 -- del Código. Estipula que si los bienes expropiados pasan a por- -- der de la Nación y se destinan a un fin o servicio público, -- "el gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalent- -- tes, por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados -- en este Código, para entregar a los campesinos tierras, bosques -- o aguas. En estos casos, no deberán pagarse la indemnización -- en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que desplazarse, -- los gastos de traslado serán pagados por el Gobierno Fede- -- ral".

Ocupémonos en forma específica del procedimiento establecido en el Código de la materia para verificar expropiaciones de bienes ejidales.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, tanto autoridades como particulares pueden tener interés jurídico en promover la expropiación de bienes ejidales. A este respecto y refiriéndose también a los requisitos que deben llenar las solicitudes de expropiación relativas, el artículo 286 del Código agrario vigente previene: "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 propone, y

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores".

Presentada la solicitud estipula el artículo 288- el Departamento pedirá el parecer del gobernador de la Entidad donde los bienes se encuentren ubicados, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en el caso de que éste se encuentre operando con el ejido cuyas tierras tratan de afectarse. Actualmente, en la práctica, se recaban las opiniones del gobernador del Estado correspondiente, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, si concurren las circunstancias analizadas anteriormente y del Comité Técnico y de Inversión de Fondos (artículo 7º fracción VII del Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunales Ejidales- encargado del manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Además de solicitar la opinión a que se hizo mérito en párrafo anterior, el Departamento mandará practicar la ver-

ficación de los datos consignados en la solicitud "trabajos" técnicos e informativos" y el avalúo de los bienes cuya expropiación se solicita, "para estimarle comparativamente a la compensación ofrecida".

El expediente expropiatorio relativo se integra con la solicitud, opiniones de anterior referencia, con los informes, avalúos y los documentos que en cada caso se juzguen necesarios. Integrado debidamente se somete a consideración del "Cuadro Consultivo Agrario a efecto de que éste emita su dictamen, elaborándose posteriormente el proyecto de decreto expropiatorio para ser llevado a consideración del Presidente de la República.

El decreto en que se resuelva sobre la expropiación "dispone el artículo 289 del Código" será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la "Entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales materia de la expropiación, procediendo el Departamento, posteriormente, a ejecutar el fallo en sus términos. Agrega el artículo citado que "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 recibir las. 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". Comentando la última parte transcrita del artículo mencionado, Mendieta y Núñez escribe: "La exigencia "a que se refiere la última parte del precepto transcrito significa que si la indemnización debe aplicarse a la compra de "terrenos para constituir el ejido en otra parte, quien haya "cubierto el precio de la compensación tendrá que esperarse hasta hasta que se adquieran dichos terrenos y se entreguen a los interesados" (27).

Aun cuando dedicaremos, por decirlo así, una parte "especial en este trabajo para mencionar las irregularidades "cometidas en el procedimiento llevado a cabo en las expropiaciones y permutas efectuadas comprendiendo terrenos ejidos "circunvecinos o que fueran circunvecinos de Acapulco, no podemos menos que adelantar en términos generales el comentario "relacionado con el párrafo preinserto" de que en la práctica

en multitud de casos quien solicita la expropiación, principalmente si se trata de alguna Secretaría de Estado u Órgano Descentralizado, hacen uso material de los terrenos afectados o por afectarse por la vía de expropiación, sin que para ello previamente se cumplan las condiciones del decreto expropiatorio concernientes a la compensación ordenada en beneficio del ejido o ejidatarios y, en otros muchos casos, sin que tan siquiera se haya solicitado oficialmente la expropiación de terrenos ejidales. -Instauración del expediente relativo- al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Ya volveremos sobre este aspecto y en relación específica con el tema que nos ocupa, en su oportunidad.

CAPITULO TERCERO

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO DE PERMUTA DE BIENES EJIDALES EN EL CODIGO AGRARIO Y SUS REGLAMENTOS.

- 1.- Naturaleza Jurídica de la permuta
- 2.- La permuta de bienes ejidales en el Código Agrario vigente.
- 3.- El Reglamento del 15 de abril de 1959 y otras disposiciones reglamentarias.

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO DE PERMUTA DE BIENES
EJIDALES EN EL CODIGO AGRARIO Y SUS
REGLAMENTOS.

1.- Naturaleza jurídica de la permuta.

Antes de ocuparnos específicamente de la naturaleza jurídica de la permuta, y toda vez que las permutas materia de nuestro estudio se refieren a las que tienen como objeto indirecto bienes ejidales "de una de las partes permutantes", consideramos necesario hacer una aclaración previa: el Código agrario vigente, al referirse tanto a las permutas celebradas entre integrantes de un ejido, entre ejidos o las que pueden verificarse entre ejidos con particulares, no define qué debe entenderse por permuta, lo que debe entenderse en el sentido de que el legislador del Código de 1942, simplemente tomó esta institución en la forma en que se encuentra delineada por el Derecho civil e hizo la aplicación correspondiente a los objetos indirectos posibles de este contrato. Ello nos construye a ocuparnos de la naturaleza jurídica de esta forma o tipo de contrato basándonos en lo que al respecto establecen la doctrina y nuestra legislación civil en vigor.

La permuta es uno de los tipos de contrato regulados por el Código civil y, no está por demás aclarar que al referirnos al ordenamiento de esta materia, tenemos in mente el Código civil vigente para el Distrito y Territorios Federales.

Estableciendo como concepto genérico de contrato el acto jurídico plurilateral que tiene por objeto crear o transmitir derechos u obligaciones, diremos que la permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes transmite al otro el dominio de una cosa, por otra que recibe en cambio. En efecto, el artículo 2327 del Código civil establece: "la permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra". En este precepto se emplea el término jurídico "dar" en su acepción romana de transmitir el dominio.

Puede sentarse como principio general que la permuta

sigue todas las reglas aplicables a la compraventa, salvo las relativas al precio, esto es, en lo que toca a la transmisión del dominio y las obligaciones del vendedor, se aplica el sistema de la compraventa: cada permutante se reputa vendedor en lo relativo a las obligaciones de transmitir el dominio, entregar la cosa, garantizar una posesión pacífica, responder de los vicios o defectos ocultos y del saneamiento para el caso de evicción; ahora bien, en tanto que en permuta el precio no existe "en términos generales con excepción de lo que acontece en las operaciones mixtas" obviamente no se aplican las reglas concernientes a las obligaciones del comprador que consisten, básicamente, en pagar un precio cierto y en dinero. Como ya se dijera, excepcionalmente pueden presentarse casos de operación mixta, cuando a cambio de una cosa "terrenos ejidales, por ejemplo" la otra parte entrega parte en dinero y parte con el valor de otra cosa que, puede ser, siguiendo el simil, otros terrenos; este tipo de operación mixta se denominará compraventa cuando la parte numerario sea igual o mayor al valor de la otra cosa que se da en cambio, pero será permuta cuando la parte numerario sea inferior. Así lo establece el artículo 2250 del Ordenamiento jurídico del que nos venimos ocupando. En realidad, en este tipo de contrato mixto se encuentran involucradas dos distintas operaciones: una, la de compraventa en lo que se refiere al numerario, y la otra, la de permuta en lo que concierne al cambio de una cosa por otra.

Refiriéndose a la naturaleza jurídica del contrato que nos ocupa, Rojina Villegas ha escrito:

"Desde el punto de vista jurídico, la permuta es un contrato translativo de dominio. Implica, como la compraventa, un contrato consensual: Transmite la propiedad por el solo acuerdo de los permutantes respecto a las cosas, aun cuando éstas no hayan sido entregadas, pero supone este principio que la permuta se refiere a cosas ciertas y determinadas. En la permuta sobre géneros, la transmisión de dominio no se opera hasta que las cosas no sean hechas ciertas y determinadas con conocimiento de cada permutante. La definición del artículo 2327, expresa con claridad que la permuta, contra consensual en oposición al real, existe, se perfecciona, antes de la entrega de la cosa. Es decir, se trata de un contrato que tiene como consecuencia directa la transmisión del dominio, pero el contrato existe antes de la entrega de la cosa y engendra la obligación de transmitir el dominio de la misma. En su clasi-

ficación jurídica, la permuta es un contrato principal, es decir, subsiste por sí mismo; bilateral, porque establece derechos y obligaciones recíprocos; oneroso, porque también establece provechos y gravámenes correlativos; generalmente conmutativo, porque recae sobre cosas cuyo valor puede determinarse para conocer de antemano el alcance y la cuantía de las prestaciones; pero la permuta puede ser un contrato aleatorio, porque es posible cambiar una cosa presente por otra futura, tomando el permutante el riesgo de que no llegue a existir, o bien puede cambiarse una cosa determinada por los productos futuros de otra. En todos estos casos, la permuta es aleatoria para una de las partes, pero puede serlo para ambas, cuando se cambian entre sí cosas futuras; cuando la permuta es de cosas futuras, el contrato, existirá si una de las cosas objeto de la permuta llega a existir. Pero, si ninguna de las cosas futuras llega a tener existencia, el contrato, también por falta de materia, de objeto y de interés, será inexistente... La permuta es un contrato generalmente instantáneo, pero puede ser un contrato de tracto sucesivo, para ambas partes, porque se establezca un intercambio a base de un contrato de duración indefinida respecto a los frutos o productos de ciertas cosas..." (1).

Por cuanto se refiere a los elementos esenciales que constituyen el contrato de permuta, indiquemos que pueden distinguirse dos tipos de elementos esenciales: elementos esenciales genéricos y un elemento esencial de carácter específico. Son elementos esenciales genéricos "como en todo contrato" el consentimiento y el objeto. Como en todos los contratos traslativos de dominio, la intención o ánimo que debe llevar el consentimiento implica la transmisión del dominio, sólo que en cada uno de tales contratos "compraventa, permuta o donación" el acuerdo de voluntades tiene una característica especial y así, en la permuta se manifiesta la voluntad de los contratantes en la intención o deseo de transmitir el dominio de una cosa, pero a cambio de otra; en cuanto al segundo elemento esencial genérico, el objeto, en la permuta comprenden las cosas que recíprocamente se transmiten las partes contratantes, debiendo entenderse que tales cosas "como en el caso de la compraventa" deben estar en la naturaleza, en el comercio y han de ser cosas determinadas o determinables. Por lo que toca al elemento esencial específico de este contrato, indiquemos que, a semejanza del peculiar de la compraventa, consiste en la transmisión del dominio, sólo que en el caso de la compraventa

la transmisión del dominio opera a cambio de un precio cierto y en dinero, en tanto que en el caso de la permuta existe recíproca transmisión de dominio respecto de cosas.

En los casos de permuta sobre cosa ajena, las reglas que operan en la compraventa no tienen aplicación. Refiriéndose a esta forma de permuta Rojina Villegas ha escrito: "Por lo que se refiere a la permuta se establece una modalidad cuando se verifica sobre cosa ajena. Establecimos que la compraventa es nula cuando recae sobre cosa ajena; en la permuta se establece por un artículo, que cuando uno de los permutantes comprueba que se le ha entregado cosa que no es del otro permutante, él ya no se encuentra obligado a entregar a su vez la cosa cuyo dominio debe transmitir por virtud de la permuta, y cumple sencillamente devolviendo aquella cosa ajena que indebidamente se le entregó. La sanción es parecida a la nulidad, por cuanto que destruye los efectos del contrato en la forma más amplia, pues no tiene que existir declaración judicial para declarar la nulidad del contrato y, en tal virtud, no existen los efectos provisionales que en todo contrato nulo se producen. Aquí no es necesaria la declaración judicial para que retroactivamente se destruyan los efectos del contrato, como acontece en la compraventa de cosa ajena, por tratarse de un caso de nulidad, y mientras no se haga esa declaración judicial, el contrato está produciendo provisionalmente sus efectos; el comprador no puede obtener la restitución del precio sino hasta que se establezca la nulidad; en cambio, en la permuta sobre cosa ajena, antes de que el permutante que recibe una cosa ajena haya entregado la que él por su parte se obliga. Puede automáticamente destruir en la forma más simple el contrato, en virtud de que su obligación simplemente se concreta a devolver la cosa ajena, artículo 2328. Aquí el problema sólo está en interpretar la forma como el permutante debe acreditar que ha recibido cosa ajena. Es cierto que cuando no existe una prueba plena y preconstituida respecto a la propiedad y si la posibilidad de duda y controversia, es menester la intervención judicial, porque el otro permutante exigirá el cumplimiento del contrato y el primero se exceptuará invocando el citado artículo; como la litis en ese caso se reduce a discutir y comprobar si se transmitió o no cosa ajena, entonces, será materia de la sentencia si se está en el caso del artículo 2328, o bien, si habiéndose transmitido cosa propia, debe cumplirse con el contrato de permuta. En aquellos casos en que existe la comprobación plena de que ha

entregado cosa ajena, entonces sin que sea necesaria la intervención judicial, el otro permutante debe devolver esa cosa y no será posible exigirle el cumplimiento del contrato de permuta" (2).

2.- La permuta de bienes ejidales en el Código Agrario vigente.

Conviene aclarar previamente que al referirnos a la permuta de bienes ejidales, tocaremos exclusivamente aquellas que tengan como objetos indirectos terrenos ejidales y terrenos propiedad de particulares no vinculados a un ejido, esto es, la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares; decimos lo anterior porque el Código agrario vigente regula tanto las permutas de parcelas entre miembros de un mismo ejido, permutas celebradas entre ejidos, como permutas celebradas entre un ejido con particulares que, por la índole especial de este trabajo, es el tipo que nos interesa especialmente y del que debemos ocuparnos con exclusividad.

El artículo 146 del Código agrario vigente en su parte final se refiere al aspecto substantivo de posibles permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares, indicando que "Podrá también autorizarse la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares; pero sólo cuando la operación sea evidentemente favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente a ella la Secretaría de Agricultura, el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione al ejido". Desde luego, debemos hacer la observación que en virtud de las disposiciones vigentes relativas a la competencia en la materia, no será la Secretaría de Agricultura y Ganadería de conformidad con la actual denominación la que deba emitir opinión, sino el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Con relación al aspecto adjetivo, esto es, al procedimiento establecido en el Código de la materia, se establezca como principio general -artículo 281- que las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares se regirán, en cuanto al procedimiento, por los preceptos consignados en el Ordenamiento aludido en el capítulo relativo a permuta de bienes ejidales, en cuanto sean aplicables.

Refiriéndose a las permutas de que nos venimos ocupando, Mendieta y Núñez escribe: "En general, la permuta entre las tierras de un ejido y las de un particular, deben ajustarse a los mismos procedimientos señalados para las permutas entre ejidos: solicitud, consentimiento de los ejidatarios, estudio del Departamento Agrario previa opinión de la Secretaría de Agricultura y del Banco de Crédito Ejidal, si procede, dictamen del Consejo Consultivo y Resolución Presidencial.- Como se ve, en el caso de permuta de bienes ejidales no intervienen los gobernadores de los Estados y Territorios, sólo hay una instancia y contra la resolución definitiva no existe recurso alguno, pues si las autoridades agrarias juzgan inconveniente la permuta, ninguna otra autoridad, ni la judicial por la vía de amparo, puede sustituir su criterio al de dichas autoridades, porque se trata de cuestiones técnicas que obedecen a un sistema general de organización de los ejidos que no puede ser nulificado por la determinación de peritos particulares" (3).

Señalemos únicamente, por vía de aclaración, que el consentimiento de los ejidatarios a que se refiere el aludido estudio del Derecho agrario, debe provenir, en los términos del artículo 146 del Código de la materia, del 90% de los ejidatarios y que la opinión que expresa el precitado tratadista debe emitir previamente la Secretaría de Agricultura, como se dijera, compete de conformidad con nuestras disposiciones vigentes al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Especial importancia tienen para los fines de este trabajo en lo concerniente a las permutas, no solo las disposiciones del Acuerdo Presidencial del 9 de marzo de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del propio mes y año, sino, inclusive, los "Considerandos" relativos a dicho acuerdo, toda vez que en los mismos se traduce parte de la problemática que han implicado o sido el resultante de los contratos que nos vienen ocupando, por lo cual nos permitimos transcribir íntegramente el aludido acuerdo presidencial dictado al Departamento Agrario, a reserva de ocuparnos en el inciso siguiente de las posteriores disposiciones legales relativas a la forma de administración de las cantidades que en efectivo correspondan a los ejidatarios en los casos de permuta de que venimos tratando. El acuerdo mencionado expresa:

"ACUERDO AL DEPARTAMENTO AGRARIO.- El Ejecutivo de mi cargo, tomando en consideración que frecuentemente se ha "

observado, con motivo de permutas llevadas a cabo entre particulares y ejidatarios, que éstos dejan de trabajar la tierra, bien sea porque adquieran terrenos lejanos y difícilmente acondicionados para la explotación agrícola, ubicados en regiones con climas distintos a aquellos en los que están habituados a vivir; Considerando por otra parte, que el desplazamiento de los campesinos significa la creación de un problema social de desocupación, cuando éstos, por el motivo antes citado, no continúan cultivando la tierra, problema que al mismo tiempo que se refleja en perjuicio de la producción agrícola, crea núcleos de hombres a quienes es necesario capacitar para dedicar a otras actividades productivas; ha tenido a bien dictar el siguiente: ACUERDO: En los casos de permutas a que se refiere la parte final del artículo 146 del Código Agrario, antes de que ese Departamento autorice la operación, deberá proceder de conformidad con las siguientes reglas: a) Se exigirá invariablemente al particular que proponga la permuta, el depósito, en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de una cantidad en efectivo suficiente para garantizar la seriedad de la operación, cuya cantidad será fijada, en cada caso, por el Departamento Agrario; b) Se cuidará de que los terrenos de particulares, ofrecidos en permuta por terrenos ejidales, sean susceptibles de cultivo, sin necesidad de hacer erogaciones que no estén al alcance de las posibilidades de los ejidatarios; c) Se precisará si el traslado de los campesinos del lugar en donde habitualmente han residido, al de las tierras por permutar, no significa un cambio de modo de vida por el clima, la lejanía de centros de población, la carencia de vías de comunicación, o cualquiera otra circunstancia que haga suponer fundamentalmente la imposibilidad de que se avencinen definitivamente en el nuevo lugar; d) Se cerciorará de que los terrenos de particulares por permutar sean susceptibles de cultivo a los que están habituados los ejidatarios, o que si son otros, no requieran una capacitación de tal género que les impida sacar provecho de las nuevas tierras en un plazo razonable; e) Se cuidará de que en los terrenos ofrecidos en permuta a los ejidatarios, hayan las casas suficientes para el alojamiento de éstos y sus familiares y, en caso contrario, de que el particular permutante proporcione los recursos necesarios, a fin de llevar a cabo las construcciones conducentes al fin antes mencionado; f) Cuando la diferencia de valor entre terrenos ejidales y terrenos de particulares sea a favor de los ejidatarios, se hará previamente un programa de inversiones que permita destinar en su totalidad las cantidades que en efectivo

correspondan a los ejidatarios, en inversiones destinadas al cultivo y mejoramiento de las tierras que adquirieran; a la construcción de habitaciones, en su caso; y a crear un fondo administrativo por el Banco de Crédito Ejidal para el sostenimiento de los campesinos que por virtud de la permuta cambien de residencia, hasta que obtengan los primeros rendimientos del cultivo de la tierra; g) En todos los casos en que lo estime pertinente el Departamento Agrario, el Banco Nacional de Crédito Ejidal administrará, sin carácter de institución fiduciaria, los recursos a que se refiere el inciso anterior, hasta que éstos hayan quedado total y definitivamente invertidos en los términos a que se refiere este acuerdo".

Lo estipulado en las dos últimas reglas del Acuerdo transcrito "reglas f) y g)", al referirse a la forma de aplicación de los fondos comunes provenientes de permutas de terrenos ejidales por particulares, así como al precisar qué institución debe tener el carácter de fiduciaria para el objeto de administrar los recursos económicos cuyo origen es el ya señalado, se vinculan con disposiciones reglamentarias cronológicamente posteriores al Acuerdo Presidencial de que se ha hablado, mismas a las que nos referiremos en el inciso siguiente en forma previa a ocuparnos especialmente del Reglamento del 15 de abril de 1959, para la planificación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales.

3.- El Reglamento del 15 de abril de 1959 y otras disposiciones reglamentarias.

Importancia especial en el renglón de aplicación y administración de los fondos comunes ejidales derivados de permutas celebradas por los ejidos, tiene el Acuerdo Presidencial fechado el 16 de febrero de 1954, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril del propio año. En efecto, en Acuerdo dictado a las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y al Departamento Agrario con fecha 7 de mayo de 1954 y publicado en el Diario Oficial el 16 de julio de dicho año, se disponía en su punto de acuerdo único: "En todos los casos en que los ejidos reciban cantidades en efectivo por los bienes ejidales que hubiesen sido permutados o por pagos realizados por adquirentes no ejidatarios de "

solares urbanos, provenientes de las zonas de urbanización, se aplicarán las medidas contenidas en el acuerdo presidencial de fecha 16 de febrero de 1954, publicado en el Diario Oficial del día 22 de abril último, que fija las disposiciones que deben aplicarse en relación con las indemnizaciones que correspondan por bienes ejidales que hubieran sido expropiados por alguna de las causales previstas en el Código Agrario. Estas medidas se aplicarán siempre que las cantidades mencionadas ingresen al fondo común del ejido". En razón, pues, de la importancia de tal Acuerdo del 16 de febrero de 1954, es que nos ocuparemos de él en forma más o menos pormenorizada a continuación.

Podemos establecer o afirmar que, en términos generales, el acuerdo de que se viene hablando -el de 16 de febrero- se proponía establecer las disposiciones jurídicas reglamentarias de las correspondientes del Código de la materia, relativas al destino que debería darse a los fondos comunes derivados de la expropiación de terrenos ejidales, al igual que establecer la forma en que deberían invertirse para el beneficio de la comunidad y las medidas proteccionistas indispensables tendientes a impedir todo menoscabo de la economía ejidal. De acuerdo con tal espíritu, la precitada disposición presidencial establecía como puntos de acuerdo:

"Primero.- En todo caso en que los ejidos reciban en efectivo la indemnización que les corresponda por los bienes ejidales de que hubieran sido expropiados por alguna de las causas previstas en el Código Agrario en vigor y cuando dichos fondos pertenezcan al fondo común, el Departamento Agrario, al ejecutar la resolución presidencial relativa, vigilará que se depositen en la oficina matriz o en la agencia del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. que corresponda;

Segundo.- El destino que haya de darse a dichos fondos, en todo caso deberá ser fijado y aprobado en asamblea general de ejidatarios, a la que asistirán representantes del Departamento Agrario y de la Dirección de Promoción Agrícola-Ejidal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

Tercero.- Los bienes que los ejidos traten de adquirir, llenando los requisitos que se fijan en los dos puntos anteriores, ya se trate de terrenos, implementos de labranza o de otros para el beneficio de la colectividad, en todo caso

deberán ser valorizados a solicitud de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por peritos especializados dependientes de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tomando en cuenta todos los factores que pueden influir en la estimación de los bienes que se trate de adquirir;

Cuarto.- Producido el avalúo, la Secretaría de Agricultura y Ganadería vigilará la celebración de la compra, sujetándose a los términos de dichos avalúos;

Quinto.- Los honorarios de los peritos valuadores se pagarán con cargo al presupuesto de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;...".

Con relación al acuerdo del 16 de febrero de 1954, es conveniente indicar que, de conformidad con el artículo 2º transitorio del Reglamento para la Planificación, Control y Vigilancia de la Inversión de los Fondos Comunes Ejidales, de fecha 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 del propio mes y año, tal acuerdo fue derogado o, al menos, tal se pretendió toda vez que en dicho artículo, se expresa: "En consecuencia, en todo lo que se oponga a este Reglamento, quedan derogadas las disposiciones reglamentarias vigentes sobre la materia, particularmente las contenidas en el acuerdo que fija normas para efectuar las permutas a que se refiere la parte final del artículo 146 del Código Agrario y el Acuerdo de 16 de febrero de 1954, sobre manejo de las indemnizaciones en efectivo correspondientes a expropiaciones ejidales". Ello implica que de acuerdo con esta disposición quedan jurídicamente sin vigor tanto el Acuerdo presidencial de 9 de marzo de 1948, publicado el 19 del propio mes y año como los Acuerdos del 16 de febrero de 1954 y el de fecha 7 de mayo del propio año, de los cuales ya nos hemos ocupado y que se relacionan tanto con las permutas de terrenos ejidales, como con el manejo de indemnizaciones por este concepto y por el de expropiación del mismo tipo de bienes.

El aludido Reglamento del 15 de abril de 1959, establece en el punto 6o. de sus Considerandos que "los productos y beneficios derivados de las tierras, bosques y demás bienes que la revolución ha entregado a los pueblos no deben ser para provecho de especuladores y pequeñas minorías, sino para ampliar, consolidar y perfeccionar la Reforma Agraria, favorecer a la población campesina y contribuir al desarrollo general

del país", por lo que se estima necesario -7o punto de tales Considerandos- "fijar con precisión el alcance de la expropiación y de la permuta de terrenos ejidales por particulares y organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos".

De conformidad con el artículo 1º del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunales Ejidales", se creó el llamado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que se integrará con los recursos que el mencionado precepto enumera en la forma siguiente:

- I. Los fondos comunes ejidales;
- II. Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permutas de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, en compensación de las que les fueran afectadas;
- III. Los intereses derivados de las operaciones que se realicen con el Fondo o con la inversión de sus disponibilidades;
- IV.- Las utilidades que obtenga el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, por los fraccionamientos que realice de acuerdo con las prescripciones de este Reglamento;
- V. El dinero en efectivo que se reciba en sustitución de las crías que deben entregar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas;
- VI. Las aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados o de los Municipios, y
- VII. Los demás recursos en numerario que el Fondo Nacional obtenga por cualquier otro concepto".

Dispone el artículo 2o. del Reglamento la constitución del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, encargado del "manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.- El Comité estará integrado con representantes de "

la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Nacional Financiera y del Sector Campesino Ejidal, operando el Banco Nacional de Crédito Ejidal como Institución Fiduciaria, previo el acuerdo escrito respectivo -artículo 6°- del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Estipula el artículo 7° del Reglamento que corresponde al Comité Técnico y de Inversión de Fondos:

I. Formular los planes generales de fomento económico ejidal y definir los criterios que deban aplicarse para autorizar las inversiones de fondos comunes solicitadas por los diferentes núcleos de población;

II. Formular los planes particulares de fomento económico ejidal de regiones o grupos de población y conocer y resolver sobre las solicitudes de aplicación de fondos hechas por los núcleos de población;

III. Colaborar técnicamente con las autoridades agrarias del país en la planeación y ejecución de los programas de fomento ejidal por lo que respecta a organización y promoción agrícola y ganadera, manejo y colocación de los productos y desarrollo y fomento de la industria rural ejidal, así como de las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

IV. Realizar todas las gestiones encaminadas al incremento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal;

V. Celebrar operaciones de crédito y otorgar las garantías que estime adecuadas;

VI. Otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas, obteniendo al efecto las garantías correspondientes;

VII. Opinar sobre la procedencia de permutas y expropiaciones ejidales, y determinar, en este último caso, sobre el valor y monto de la indemnización que deba pagarse, la que siempre deberá hacerse simultáneamente a la expropiación;

VIII. Emitir opinión sobre la forma en que deba reglamentarse la venta de solares urbanos ejidales;

IX. Intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones del fraccionamiento y de la venta de los lotes urbanizados;

X. Establecer las bases generales de contratación de maderas, resinas, canteras, pastos y otros recursos ejidales, con el propósito de aumentar los ingresos que por este concepto reciben los ejidos;

XI. Aprobar su presupuesto anual de gastos, con cargo al fondo que le presente la Institución Fiduciaria, y previo acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

XII. Las demás funciones que le atribuya este Reglamento, sus normas complementarias, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso".

Nos hemos propuesto referirnos sin comentario a las principales disposiciones contenidas en el Reglamento multicitado más directamente vinculadas con la materia de nuestro estudio, a reserva de hacer una crítica en el aspecto que nos interesa de dicho ordenamiento jurídico, lo cual llevaremos a efecto al final de la exposición que para fines aclaratorios momentáneamente interrumpimos.

De conformidad con los artículos 8° y 9° todas las autoridades agrarias del país están obligadas a proporcionar al Comité Técnico y de Inversión de Fondos, las informaciones, documentos y opiniones que éste le solicite y el propio Banco Nacional de Crédito Ejidal que, como Institución Fiduciaria tiene, al través de su Delegado Fiduciario Especial, todas las facultades de disposición y de administración de los fondos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso, se encuentra supeditado al acuerdo que dicte en cada caso, por escrito, el referido Comité Técnico.

Especial importancia tienen para los objetos perseguidos en este trabajo las disposiciones contenidas en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, por lo que nos permitimos transcribir literalmente tales preceptos:

Art. 11.- En ningún caso se expropiarán terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos y suburbanos, o que tengan cualquier otro destino, sin que medie opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, por la que se determine la procedencia de la expropiación, el monto de la indemnización y su pago simultáneo a aquélla.

Art. 12.- Las expropiaciones de terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos y suburbanos, se harán siempre en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; las expropiaciones para obras de servicio social o de servicio público, sólo procederán cuando sean en favor de los gobiernos Federal, Local o Municipal o de organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal.

Art. 13.- En caso de que los terrenos ejidales expropiados se destinen a fines distintos a los determinados en el decreto expropiatorio o de que no se haga su aprovechamiento en el término de cinco años, quedará sin efecto la expropiación y los terrenos ejidales expropiados pasarán a formar parte del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución del monto pagado por concepto de indemnización.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos y las autoridades encargadas de la expropiación, cuidarán del cumplimiento de este precepto, que deberá insertarse en todo decreto expropiatorio.

Art. 14.- Corresponde únicamente al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas efectuar el fraccionamiento y la venta de los lotes urbanizados provenientes de la expropiación de terrenos ejidales.

Art. 15.- El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, se sujetará, en los casos del fraccionamiento y de la venta de lotes urbanizados, a las siguientes normas:

I.- Cargará un interés, nunca superior al 9% anual, sobre saldos insolutos, por la inversión de fondos que haga en el fraccionamiento y urbanización de los terrenos ejidales expropiados;

II.- Cobrará, con arreglo a los usos establecidos por el mismo Banco, lo que le corresponde por concepto de gastos-

de administración;

III.- Destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular;

IV.- Entregará Nacional Financiera, como Institución Tesorera del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, las utilidades y productos netos que se obtengan de la venta de los lotes -- urbanizados, y

V.- Dará al Comité Técnico y de Inversión de Fondos todas las facilidades del caso, para que ejerza sus funciones de vigilancia, inspección y fiscalización, con motivo del -- fraccionamiento y de la venta de los urbanizados.

Art. 16.- Las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares se tramitarán y procederán solamente cuando, además de cumplirse con lo dispuesto en el artículo 146 -- del Código Agrario en vigor, se satisfagan los siguientes requisitos:

I.- Que no haya, en su caso, compensación individual en efectivo, sino que se trate de cambio de terrenos por terrenos;

II.- Que el particular permutante, bajo la pena de -- rescisión automática de la permuta y pérdida de los terrenos -- que entregue, se obligue a destinar los terrenos ejidales que reciba, precisamente a fines agrícolas, y

III.- Que exista opinión del Comité Técnico y de In-- versión de Fondos.

Art. 17.- Los fondos comunes integrados en su mayor -- parte por ingresos provenientes de la explotación de montes, -- pastos y otros recursos del ejido, los créditos y la inver-- sión de sus propios recursos que les otorgue el Fondo Nacio-- nal de Fomento Ejidal a las respectivas comunidades, se dedi-- carán preferentemente a la organización y fomento de dichas -- explotaciones a fin de que sean realizadas directamente y con mayores beneficios para dichas comunidades.

Cuando no sea posible organizar esas empresas ejida-- les, los fondos se invertirán, preferentemente, en la adquisi-

ción de tierras o de otros bienes de capital que permitan, con sus rendimientos, mejorar o ampliar las fuentes de producción del ejido.

Por último, citemos lo que expresamente previene el artículo 2°:

En los casos de permutas o expropiaciones, el derecho individual de los ejidatarios afectados se limita a recibir una nueva parcela equivalente a la que tenía.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con apego estricto a las disposiciones de este reglamento, puede acordar que los excedentes en efectivo correspondientes a una indemnización se inviertan de preferencia en obras que beneficien a los núcleos de población afectados.

Cuando las comunidades o sus miembros en particular se nieguen a ocupar y trabajar las tierras que por compensación o indemnización les corresponda, perderán todo derecho. En este caso, las tierras se adjudicarán a otros campesinos, y el efectivo, en caso de que haya algún remanente o de que las tierras no se hayan adquirido, ingresará al Fondo Nacional de Fomento Ejidal para aplicarlo a la realización de sus fines.

Indiquemos igualmente que en el artículo 3° transitorio "se declaran improcedentes todas las solicitudes de permuta pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cualquiera que sea el estado en que se encuentre su tramitación; agrega tal artículo que solamente se aceptarán nuevas solicitudes de permuta si se ajustan al artículo 17 del propio reglamento.

Previene el artículo 4° transitorio que "todas las solicitudes de expropiación para efectos de fraccionamientos urbanos o suburbanos, en trámite, en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, serán negadas de plano y comunicadas al Comité Técnico y de Inversión y al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para que resuelvan, de común acuerdo, si es el caso de llevar a cabo los fraccionamientos...".

A su vez el artículo 6° transitorio del Reglamento a que nos venimos refiriendo establece: "Los decretos y las re-

soluciones presidenciales de expropiación o permuta dictados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento, que no se hayan ejecutado, se sujetarán a las reglas siguientes:

I.- La aplicación de los fondos comunes podrá modificarse, si así lo estima conveniente el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, previa conformidad de la mayoría de los ejidatarios afectados y aprobación del Presidente de la República, y

II.- Los decretos y resoluciones presidenciales que establezcan la entrega de compensaciones o indemnizaciones en efectivo a las comunidades o a sus miembros en particular, quedan modificados de plano, para el sólo efecto de que en su lugar reciban las tierras que les corresponda.

Antes de hacer un breve comentario crítico de las partes del Reglamento que se relacionan con este trabajo, nos ocuparemos de reproducir una ejecutoria de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que se refiere a dicho Reglamento. Tal ejecutoria es la siguiente:

333 "ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA LA PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DE 15 DE ABRIL DE 1959.- El aludido Ordenamiento Legal es anticonstitucional porque pretende modificar disposiciones del Código Agrario, además de que resulta retroactivo respecto de los casos en que únicamente falta que se dicte la resolución presidencial en los casos de permuta de terrenos ejidales por otros particulares, ya que en éstos no es verdad que sólo exista una simple expectativa de derechos en que los interesados a través de los diversos trámites administrativos han venido estableciendo preclusiones en su beneficio, es decir, que han ido adquiriendo el derecho de que su caso se resuelva en los términos de la Ley vigente en el momento en que se formuló su solicitud y se tramitó hasta llegar al estado de dictar la resolución que corresponda.

Juicio de amparo promovido por el Comisariado Ejidal de San Lucas Tepetlacalco, Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, contra actos de los CC. Presidente de la República, Secretarios de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras autoridades.-Toca 512/960/2a.Fallado:el 25

de julio de 1960"(4).

Aún a riesgo de escandalizar a quienes de buena fe consideran que cuanto hace el Gobierno se encuentra bien encausado, tenemos que pronunciarnos substancialmente en contra de la creación del llamado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por lo menos en la forma en que se encuentra estructurado y regulado jurídicamente y, consecuentemente, en contra del denominado Comité Técnico y de Inversión de Fondos, a que se refiere el Reglamento que empesamos a comentar críticamente.

Fundamentalmente, nuestra oposición a que entre nosotros los llamados fondos comunes ejidales pasen a engrosar el "fondo" a que nos referimos, quedando a disposición del Banco Nacional de Crédito Ejidal -que actúa como institución fiduciaria-, previo acuerdo escrito que en este caso medie del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, tiene un contenido pragmático que no podemos menos que tratar de evidenciar. En términos generales puede expresarse que solamente los ejidos de especial capacidad económica que han hecho ingresar al "Fondo" considerables sumas de dinero representativas de sus fondos comunes, pueden, tras de innumerables gestiones, obtener resoluciones positivas respecto de las solicitudes correspondientes de aplicación de sus fondos al fin deseado y proclamado; en efecto, dado el complejo procedimiento administrativo que deben seguir los representantes ejidales correspondientes para lograr se autorice la aplicación que solicitan, lo que aunado a nuestro tradicional burocratismo, implica que tales representantes deban acudir desde sus lugares de origen múltiples ocasiones ante las oficinas o dependencias vinculadas a tal aplicación de acuerdo con el Reglamento o, en su caso, permanecer en la Capital del país durante el tiempo que deban durar sus gestiones, todo lo cual origina relativamente gastos cuantiosos difíciles de sufragar por ejidos de vida económica paupérrima o simplemente de escasos recursos económicos; en realidad, solamente los ejidos que esperan obtener la aprobación de planes que implican la inversión de sumas más o menos cuantiosas y que tienen los medios pecuniarios suficientes para sostener los gastos de comisión de sus representantes, estarán en condiciones de obtener los beneficios que en teoría nos ofrece el Reglamento con la deslumbrante estructuración administrativa de los fines que persigue con la creación del Fondo Nacional de Crédito Ejidal y el aparato administrativo burocrático considerado indispensable para la

realización de tales fines: el Comité Técnico y de Inversión de Fondos. Pongamos un símil: un ejido de escasos recursos -- del Estado de Michoacán que durante un año ha obtenido unos tres mil pesos, puede, con la cooperación personal en trabajo de sus integrantes y el libre empleo de dicha suma, emprender una obra material determinada, como lo puede ser la construcción de una modesta oficina del Comisariado ejidal; ahora -- bien, si la propia suma se encuentra depositada "he ingresado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal", no estimamos exagerar -- al decir que necesitarán, cuando menos, otra suma igual para -- obtener la aplicación de esos tres mil pesos que, debemos recalcar, pertenecen a la persona jurídica colectiva ejido y a nadie más, dados los gastos derivados de las gestiones inherentes a su pretensión de utilizar en obra de beneficio colectivo parte de su propio patrimonio. Y ello, sin que siquiera -- mentalmente incluyamos entre los desembolsos monetarios las -- "gratificaciones" o exacciones de diferente tipo --necesarias casi para que los asuntos marchen bien-- de tan amplio uso y -- cartel en el medio burocrático. Nos atrevemos a afirmar, -- pues, que la aplicación de los fondos comunes de los ejidos -- no solamente se complica en perjuicio de los propósitos a que alude el propio Reglamento en sus Considerandos de "...ampliar, consolidar y perfeccionar la Reforma Agraria, favorecer a la población campesina y contribuir al desarrollo general del -- país...", sino que en muchos casos se convierte en tetra muerte, con la reglamentación y creación de los apéndices burocráticos a que se refiere tal ordenamiento jurídico.

Por nuestra parte pensamos que no deben de llevarse a cabo operaciones de escamoteo burocrático de los fondos comunes ejidales, ni siquiera sea esto con el pretexto de planeaciones de programas de fomento ejidal ya sea de regiones o de grupos de población, sino que independientemente de la acción estatal específica que se encamine a la formulación de planes generales de fomento económico ejidal, con la consiguiente -- ayuda técnica y crediticia para los planes particulares de -- los ejidos que así lo soliciten, debe darse a éstos la libertad de disposición de sus fondos comunes, bajo ciertas restricciones o, mejor dicho, llenando ciertos requisitos, tanto en -- lo que se refiere al depósito del numerario en la institución bancaria de carácter nacional, sea de naturaleza oficial -- como el Banco Nacional de Crédito Ejidal-- o privada, como pueden serlo el Banco Nacional o el Banco de Comercio, S.A., -- cuanto por lo que respecta a la aplicación de tales fondos a

obras de beneficio social o colectivo del propio ejido; respecto a este último aspecto del problema "que indudablemente lo es" estimamos que es suficiente para los efectos de garantizar un correcto manejo de los fondos o, si se quiere, un "manejo de los mismos de acuerdo con la opinión de los ejidatarios y en forma tal que no se produzcan disposiciones indebidas del numerario en provecho de deshonestos representantes ejidales, que el acuerdo sobre la aplicación de los fondos "sea tomado en asamblea general de ejidatarios expresamente "convocados para tal efecto con las formalidades del caso, y "que dicho acuerdo se respalde por un porcentaje de ejidatarios superior al común del más del cincuenta por ciento, como lo puede ser el del 90% del total de ejidatarios que para "autorizar la permuta de terrenos ejidales por particulares "exige el artículo 146 del Código de la materia, circunstancias todas estas que deberán ser comprobadas por el propio "Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al aprobar "el proyecto de aplicación de tales fondos comunes.

Examinaremos algunas disposiciones específicas contenidas en el Reglamento que venimos comentando, referentes a "posibles expropiaciones o permutas de terrenos ejidales.

No obtejamos substancialmente lo que dispone el ordenamiento jurídico que nos ocupa en relación con las expropiaciones de terrenos ejidales, en cuanto señala que tratándose de tales actos para fraccionamientos urbanos o suburbanos, se hagan siempre en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el que tendrá facultades para efectuar el "fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados provenientes de la expropiación.

Por lo que toca a las disposiciones relativas a permutas de terrenos ejidales por otros de propiedad de particulares contenidas en el Reglamento que venimos estudiando, primeramente hemos de comentar lo que sobre el particular establece el artículo 16 de tal ordenamiento, para, posteriormente referirnos a otros preceptos de especial interés. Desde luego consideramos justificada la exigencia contenida en la "fracción I del artículo citado, en el sentido de que en tales permutas no medie compensación individual en efectivo, toda vez que esto se presta "como se prestó en el pasado" a inducir a los ejidatarios a que celebren operaciones de tipo mer-

cantil que rompen totalmente con el espíritu de nuestro sistema jurídico, vale decir con el propio sentido de nuestra reforma agraria que al proponerse la redistribución de la tierra beneficiando a los núcleos de población y a los integrantes de estos en lo individual, en forma alguna se propone dotar a los campesinos de medios materiales-parcelas o terrenos de agostadero de aprovechamiento colectivo, por ejemplo-, que sean llevados directamente al comercio, sino de elementos naturales que, mediante el trabajo de tales campesinos, posibiliten su subsistencia y contribuyan, inclusive, al desarrollo económico del país; en suma, es plausible que el legislador se preocupe de dictar las medidas adecuadas a efecto de impedir que los terrenos entregados a quienes los necesitan para su manutención y desarrollo económico, sirvan de base para especulaciones de carácter mercantil. Empero, si bien es de aplaudirse tal medida -que no exista compensación individual en efectivo para los ejidatarios que resulten afectados por una permuta-, no encontramos plena justificación a la exigencia contenida en la propia fracción en forma de complemento de la prohibición aludida, en el sentido de que debe tratarse de "cambio de terrenos por terrenos", toda vez que consideramos posible que -teniendo como base la permuta la entrega de otros terrenos de propiedad de los particulares por los de propiedad ejidal- se otorguen en forma complementaria otro tipo de prestaciones, como lo pueden ser la entrega de obras concluidas -escuelas, aulas, silos, edificios para oficinas ejidales, verbi gratia-, de materiales para construcción, maquinaria agrícola, etc.; pensamos sobre el particular que la vigilancia del Estado a efecto de impedir que se hagan negocios por particulares a merced del patrimonio del ejido, no debe implicar la substitución total del ejido por el Estado, ni siquiera limitar el tipo de prestaciones a terrenos como lo hace el Reglamento multicitado.

La fracción II del artículo 16 especifica que el particular permutante debe obligarse -bajo pena de rescisión automática de la permuta y pérdida de los terrenos que entregue-, a destinar los terrenos ejidales que reciba a fines agrícolas. Esta taxativa al destino o empleo de los terrenos que en un caso de permuta el particular adquiere, nos parece no solamente injustificada, sino ilegal. En efecto, si tomamos en cuenta que, al perfeccionarse jurídicamente la permuta, los terrenos que recibe el particular del ejido se desincorporan del régimen jurídico ejidal y han de regularse por

lo que sobregel particular prevea nuestro sistema jurídico respecto de la propiedad civil de los particulares o propiedad privada de carácter civil, sin más limitaciones o modalidades que las que en forma genérica enuncia como posibles el artículo 27 constitucional y en forma particular los ordenamientos jurídicos en materia civil, resulta contraria a derecho una disposición como la que se analiza que trate de impedir al propietario -titular de una propiedad privada- el disfrute de los terrenos adquiridos, máxime si se toma en cuenta que el Código agrario vigente -ordenamiento reglamentario del correspondiente precepto constitucional y consiguientemente -de superior jerarquía al Reglamento comentado- no estipula o impone tal taxativa al uso de los terrenos adquiridos por la vía de la permuta, al referirse a este tipo de actos jurídicos. Desde otro ángulo considerada la cuestión, encontramos la disposición como exceso poco práctico del o de los autores de tal Reglamento; en efecto, la obligación que se pretende imponer a los nuevos propietarios por vía de permuta de terrenos que con anterioridad fueran ejidales, limitaría en forma natural las posibles permutas a reducido número de casos en que tal operación -debiendo ser "evidentemente favorable para el ejido" como dispone el artículo 146 del Código- pudiera ser asimismo favorable en la práctica para el particular en razón de circunstancias muy especiales, como pueden serlo la cercanía de dichos terrenos con otros ya de su dominio o con su domicilio -en cuanto principal asiento de sus negocios- o de que los terrenos ejidales por permutar fueran de calidad tal que solamente necesitaran el empleo de medios técnicos fuera del alcance de los ejidatarios, pero no del particular, para hacer que éste razonablemente entregara terrenos de mejor calidad a los ejidatarios o en extensión mayor, considerando, empero, obtener beneficios con el cambio, etc. Casos estos en extremo singulares, por cierto. Aún más, viendo el problema que trae aparejada la taxativa a que nos referimos desde el punto de vista de los ejidatarios, hemos de encontrarnos con el hecho de que tratándose legítimamente de impedir la especulación de los terrenos ejidales a través de las permutas se impide en la práctica que los ejidos puedan permutar fracciones de los terrenos que les pertenecen agrícolamente poco productivos o improductivos, pero que al adquirirlos un particular pueden ser bastante aprovechables mediante otros usos, por terrenos que si son agrícolamente productivos; a esta observación debe de agregarse el hecho de que siendo determinante en forma absoluta el destino que los particulares deben dar a los terrenos adquiridos, se hace jurídicamen-

te imposible la adquisición mediante este tipo de actos jurídicos no solamente para fraccionamientos urbanos o suburbanos, sino para su aplicación al desarrollo o incremento de la pequeña o grande industria que, en determinadas circunstancias necesitará o le será de provecho la adquisición de terrenos útiles para este fin, pero, posiblemente, poco aprovechables agrícolaemente. Si el problema habitacional vinculado íntimamente con el demográfico en determinadas zonas del país ha hecho imperiosa la necesidad de utilizar para su resolución terrenos propiedad de los ejidos, haya sido esto en forma legal o ilegal, en provecho efectivo de los ejidatarios o fundamentalmente de algunos especuladores, no es menos cierto que el desarrollo de nuestra incipiente industria requiere actualmente en muchos casos y posiblemente requerirá en mayor grado en el futuro, en la medida de su desarrollo, de la adquisición de terrenos que a la fecha se encuentran bajo el régimen ejidal.

Si se toma en cuenta que al tenor del artículo 146 mencionado la permuta debe ser evidentemente favorable para el ejido y que el Reglamento comentado limita esta operación a la que se efectúe de terrenos por terrenos, no podemos menos que considerar como desafortunada la relación del artículo 20 del aludido ordenamiento que especifica que en los casos de permuta o expropiaciones, el derecho individual de los ejidatarios afectados se limita a recibir una nueva parcela equivalente a la que tenía.

CAPITULO CUARTO

CAPITULO CUARTO

LOS PROBLEMAS SOCIALES Y ECONOMICOS SUS- CITADOS CON MOTIVO DE LAS EXPROPIACIONES Y PERMUTAS DE LOS BIENES EJIDALES EN LA REGION DE ACAPULCO, GRO.

- 1.- Revisión de algunos casos típicos de irregular aplicación en la legislación de la materia en torno a expropiaciones y permutas: los problemas de los ejidos de Icacos, El Jardín, El Progreso, Plan de los Amates, etc.
- 2.- Los medios jurídicos que podrían y deberían haberse empleado en la solución de los problemas agrarios y urbanísticos de la región de Acapulco. Nuestra opinión acerca del procedimiento jurídico a seguir tendiente a incorporar los bienes ejidales al desarrollo urbanístico general de la región, dentro de los lineamientos fundamentales del Derecho Agrario nacional.

CAPITULO CUARTO
LOS PROBLEMAS SOCIALES Y ECONOMICOS SUS-
CITADOS CON MOTIVO DE LAS EXPROPIACIONES
Y PERMUTAS DE LOS BIENES EJIDALES EN LA
REGION DE ACAPULCO, GRO.

- 1.- Revisión de algunos casos típicos de irregular aplicación en la legislación de la materia en torno a expropiaciones y permutas: los problemas de los ejidos de Icacos, El Jardín, El Progreso, Plan de los Amates, etc.

Sosteníamos en otro capítulo de este trabajo que en la zona de Acapulco se presentaron casos en que, a pretexto de verificar expropiaciones o permutas de terrenos ejidales o de constituir o regularizar zonas de urbanización ejidales, se falseó no sólo el espíritu de la ley agraria considerada como un todo, sino, inclusive, el sentido y letra de las disposiciones reglamentarias en las materias de zonas de urbanización ejidal, expropiación y permuta de terrenos ejidales, verificándose en algunos casos verdaderos despojos en perjuicio de los ejidos y de los ejidatarios en particular, así como infinidad de ilícitos negocios hechos por representantes ejidales, empleados agrarios y particulares influyentes en un momento determinado y negociantes de terrenos poco escrupulosos. Ejemplifiquemos las irregularidades cometidas en el cumplimiento de las prescripciones legales aplicables, citando algunos casos, aunque haciendo hincapié en lo referente a aquellos en que se trató de verificar expropiaciones o permutas o, para ser más preciso, en que se llevaron a cabo tales actos jurídicos, pero con las irregularidades a que haremos mención.

Citemos, en primer término, la expropiación de terrenos pertenecientes al ejido denominado Icacos.

Por decreto presidencial de fecha 16 de octubre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre del propio año, se dispuso la expropiación de 75-00-00 hs. que pertenecieran al ejido de que se trata, fundándose en lo establecido por los artículos del entonces vigente Código Agrario, el de 1934.

La base para decretar la expropiación la constituyó la solicitud formulada por el entonces Director Nacional de Educación Física al entonces Jefe del Departamento Agrario, para los efectos de que se expropiase una fracción de 75-00-00 Hs. del ejido precitado, para la edificación de un centro deportivo en Acapulco.

En los Considerandos del decreto expropiatorio se indicaba que "...con relación a dicha solicitud, se recabaron los datos indispensables por medio de los cuales se llegó al conocimiento de las circunstancias siguientes: que la Dirección Nacional de Educación Física, teniendo en cuenta el considerable desarrollo social y económico que actualmente viene preparándose en el Puerto de Acapulco, ha estimado conveniente cooperar en la tarea de su mejoramiento, ayudando a la construcción de un centro deportivo que se denominará "Club Deportivo Acapulco", club que contará con todas aquellas instalaciones que puedan constituir en forma alguna un centro de interés general. Que la ayuda que la Dirección Nacional de Educación Física, se propone dar, consiste en ceder a la sociedad deportiva en formación los terrenos necesarios, ya que los fuertes gastos ocasionados por el acondicionamiento del terreno correrán íntegramente por cuenta de la sociedad aludida. Que la expropiación de que se viene hablando, la justifica el hecho de que se trata de una obra de interés público, ya que la importancia del Puerto de Acapulco exige la construcción de un centro deportivo que además de proporcionar un sano esparcimiento a la colectividad, aumente su importancia turística y consecuentemente su prosperidad económica, dando a la vez oportunidad de trabajo a numerosas personas que actualmente carecen de él. Que el lugar que para el objeto se considera apropiado, comprende una superficie aproximada de 75 Hs. de terrenos inútiles para la agricultura, pertenecientes al poblado de Icacos, Ubicado en el Municipio de Acapulco, por una parte, y por la otra, que la vida social y económica del "Club Deportivo de Acapulco", va a depender exclusivamente de este Puerto, se estima que por lo que respecta a los edificios que se construyan deberán considerarse como consecuencia del desarrollo natural de la zona urbana de este Puerto del Pacífico...".

Por cuanto se refiere a la base de la compensación entregada o que debió entregarse a los ejidatarios, en el fallo expropiatorio de que se trata, se indicaba: "...Agrega

además que se abstiene de localizar las tierras que deberían utilizarse para la compensación en virtud de que no existen en el lugar terrenos propios para este objeto y que el valor de las repetidas 75 hectáreas comprendidas en el perímetro localizado asciende a la suma de \$24, 000.00 aceptando el valor de \$400.00 para cada hectárea de terreno de cultivo y de \$250.00 para cada una de las de monte, en la inteligencia de que para este avalúo se ha tomado mas bien en cuenta la situación ya que como ha quedado dicho en antecedentes, los terrenos de que se trata son inútiles para la agricultura. En consecuencia de lo anterior, se estima que el valor de las construcciones, etc., que se entregarán al poblado de acuerdo con el convenio de que se hablará más adelante, equivale al valor de las tierras expropiadas".

En el tercer punto resolutivo del decreto de que hemos venido hablando se estableció: "Es de expropiarse y se expropia en favor de la Secretaría de Educación Pública, Dirección Nacional de Educación Física, para que ésta, a su vez, lo ceda al "Club Deportivo de Acapulco", la superficie de 75 hectáreas que se tomarán íntegramente del Ejido del poblado de Icacos".

Por acuerdo presidencial de septiembre de 1941, se ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - a quien correspondía en esa época la disposición de los considerandos como bienes nacionales- legalizarse el traslado de dominio en favor del Club Deportivo de Acapulco, S.A., del predio indicado y como el decreto expropiatorio no estableció limitaciones al derecho de propiedad y para que éste "no se desvirtuara", señaló el acuerdo aludido que la sociedad anónima que los recibió no podía vender los terrenos destinados esencialmente al campo de golf, tenis y la "Cas" del Club, pero que el complemento de dicho Club, no tendría objeto si no se establecía una colonia residencial, por lo que se le autorizó a la sociedad anónima para que libremente vendiera el remanente de los terrenos. Como consecuencia de tal acuerdo, el Director General de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cláusula primera de la escritura respectiva, enajena a título de dación en pago al Club Deportivo de Acapulco, S.A. y éste adquirió la porción de la misma, se descompone en la siguiente forma: el polígono "A" que comprendía los terrenos destinados para los fines esenciales del Club, con superficie de 31 Hs., 42 áreas, 50 centiáreas, que no podía vender, ni

gravar y el polígono "B", con superficie de 43 Hs., 57 áreas, 17 centiáreas, que podía libremente vender, arrendar o gravar.

Como información complementaria, cabe mencionar que con posterioridad la sociedad propietaria vendió a una compañía fraccionadora el llamado polígono "B" y de que al Gobierno Federal hizo expresa donación de 27 Hs., 54 áreas y 44 centiáreas del "campo deportivo", quedándose con 3 hectáreas 88 áreas y 6 centiáreas. A su vez, el Banco de México recibió del Gobierno Federal para su administración los terrenos del Club.

La importancia de la operación a través de la cual, cubriendo o tratando de cubrir las apariencias legales, se verificó el traslado de dominio de más de 75 hectáreas que pertenecieran al ejido Icacos y que pasaron a disposición y propiedad de una sociedad anónima, con visibiles propósitos de especulación mercantil, salta a la vista si se toma en cuenta que habiéndose valuado, como ya se dijera, el valor de la hectárea de terreno expropiado en 400 y 250 pesos, según se tratara de terrenos de cultivo o de monte, la fraccionadora que realizó el fraccionamiento del que fuera llamado polígono "B", lo hizo verificando el de mayor valor comercial en el Puerto, ya que en él se encuentran las zonas hotelera y comercial más importantes, por lo cual, puede hablarse de una verdadera desproporción entre el valor fijado a los terrenos expropiados y el valor comercial que a la postre alcanzaron. Estimamos que, ante los números hechos conocer, los argumentos aducidos para la expropiación y los resultados o consecuencias mencionados, huelgan mayores comentarios respecto de las irregularidades cometidas.

Para las subsecuentes expropiaciones se siguió un procedimiento diverso y, al efecto, en el Diario Oficial del 28 de enero de 1947 se publicó el Acuerdo Presidencial, girado a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y al Departamento Agrario, considerando de utilidad pública la realización del Plan de Financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro., que en la parte conducente pasamos a reproducir:

"El Ejecutivo a mi cargo, por lo dispuesto en la --

Ley Orgánica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, y en relación con el anterior acuerdo de fecha 12 de noviembre de 1945, publicado en el Diario Oficial del día 13 de diciembre del mismo año, y Considerando Primero: - Que la realización de las obras del "Plano Regulador de Acapulco", aprobado por virtud del acuerdo a que se acaba de hacer mención, reviste el carácter de interés general porque de su realización, por conducto de la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, Gro., depende el proyecto de financiamiento y resolución de los problemas urbanos de dicho Puerto. - Considerando Segundo: - Que la mayor parte de los terrenos ejidales circunvecinos del Puerto de Acapulco, no reúnen las condiciones necesarias para su aprovechamiento en la ganadería, o agricultura y sí, en cambio, pueden darse a los ejidatarios los terrenos en mejores condiciones provistos de obras de riego, casas habitación, escuelas, etc., en otros lugares de susceptible aprovechamiento para los campesinos. - Considerando Tercero: - Que en la forma propuesta en el punto anterior se beneficia agrícola y socialmente a los ejidatarios, y al mismo tiempo se obtienen terrenos urbanos para su fraccionamiento, con el objeto de aprovechar la venta de los mismos en las obras costosas para hacer de Acapulco un puerto de importancia y un lugar turístico de primer orden. - Considerando Cuarto: - Que de permitirse a los ejidatarios concertar permutas con particulares, serían intereses individuales los que aprovechen el beneficio de ellas sin que pudiera realizarse las obras de carácter social emprendidas. - Considerando Quinto: - Que el órgano federal para llevar a cabo el "Plano Regulador de Acapulco", lo es la Junta Federal de Mejoras Materiales, se dicta el siguiente. - Acuerdo. - 1º. - Se considera de utilidad pública la realización del plan de financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro., consistente en adquirir paulatinamente los terrenos ejidales de Pie de la Cuesta, El Jardín, Santa Cruz, El Progreso, El Placer, La Garita, Icacos, El Veladero, Las Cruces, El Marques y Revolucionero, mediante compensaciones, permutas, expropiaciones o cualquier otro medio, de acuerdo con el Departamento Agrario y con los ejidatarios, a fin de fraccionar dichos terrenos para emplear el producto que de ellos se obtenga, en obras de utilidad general para el Puerto. - 2º. - Con la debida intervención del Departamento Agrario, sólo será la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, Gro., la que pueda adquirir, por cualquier medio, terrenos de los ejidos que antes se han mencionado y para el solo objeto de ur-

banización y aprovechar su producto en obras de interés general para la realización del Plano Regulador de Acapulco. -- 3º. -- "...".

Con base en el anterior acuerdo, se tramitaron expropiaciones de terrenos ejidales de El Jardín, El Progreso y El Marques, a las cuales nos referiremos a continuación.

Por lo que se refiere a los que fueran terrenos ejidales de El Jardín, el 24 de marzo de 1948 se expidió el acuerdo expropiatorio respectivo, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril del propio año, fallo administrativo que después de establecer en sus "resultados" que era procedente "por considerarla de utilidad pública" la expropiación solicitada por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro., de la superficie total de 2048 Hs. con las que fué originalmente beneficiado el ejido y tomando en cuenta que, de los 63 individuos reconocidos en el censo original, deberían de considerarse como ejidatarios a 37, de conformidad con la depuración censal aprobada por el Cuerpo Consultivo Agrario y de aceptarse la indemnización correspondiente propuesta por la referida Junta de Mejoras Materiales, estimó en su Considerando: "Que el caso de la expropiación solicitada se encuentra comprendido dentro de lo establecido por el artículo 187 del Código Agrario, que enumera las causas de utilidad pública por las que sólo podrán ser expropiados los bienes ejidales, pues entre ellas la fracción V del mismo dice: "Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida" y dicha utilidad fué considerada con anterioridad en el acuerdo presidencial del 9 de enero de 1947 ya referido; que asimismo se ha llenado el requisito señalado en dicho acuerdo, a que la expropiación debe ser de acuerdo con los ejidatarios, que la indemnización propuesta por la Junta se estima que garantiza plenamente los intereses y derechos de los campesinos y que de conformidad con lo acordado por el Cuerpo Consultivo Agrario, se han reconocido los derechos como ejidatarios a 37 campesinos cuyos nombres se mencionan en el resultado segundo de esta sentencia." Por todo lo expuesto y fundamentado en los artículos 187 fracción V, 188 y demás relativos del Código Agrario vigente, el suscrito, previo parecer del Departamento Agrario resuelve: -- Primero. -- Es procedente la expropiación de los terrenos ejidales del poblado El Jardín, Municipio de Acapulco, del Estado de Guerrero, solicitada --

por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro.- Segundo.- Expropiase al poblado El Jardín la superficie de 2,048 Hs (dos mil cuarenta y ocho hectáreas) que constituyen el total de su ejido dotado, a favor de la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, para los fines a que se refiere el acuerdo presidencial de fecha 9 de enero de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28n del mismo.- Tercero.- La Junta de Mejoras Materiales indemnizará a los 37 ejidatarios de la siguiente manera: a).- Entregará a cada uno de ellos un lote de 500 m2. en los terrenos del mismo ejido, que señale la Junta para colonia en los terrenos adquiridos para colonias de campesinos y obreros cercanos al Mercado del Puerto de Acapulco.- b).- Cada uno de estos lotes en la colonia que se forme en terrenos del mismo ejido, estará cercado con alambres de púas en tres hilos y con postes de mampostería.- c).- Construirá para cada ejidatario una casa habitación de las tipo que está construyendo la Junta para los campesinos y obreros en la playa de Manzanillo, con un valor de diez mil pesos.- d).- Construirá en la colonia que se forme, una escuela con dos aulas para capacidad de 60 alumnos debidamente equipada, con un valor aproximado de cuarenta mil pesos; e).- Entregará a cada ejidatario la cantidad de diez mil pesos, en efectivo.- Cuarto.- El Departamento Agrario vigilará el debido cumplimiento de las prestaciones que como indemnización han de cubrirse a los ejidatarios de acuerdo con la presente resolución, hasta la realización total de la misma...".

Con fecha 3 de junio de 1948, el Notario Número 132 de la Ciudad de México extendió la escritura mediante la cual se hace constar que la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco adquirió el dominio de los terrenos que pertenecían al ejido El Jardín, por haber cubierto, a satisfacción del Departamento Agrario, las indemnizaciones correspondientes. Unicamente como hecho sintomático de la serie de problemas económicos y sociales que trajeron consigo en el pasado las operaciones o actos expropiatorios de los terrenos ejidales circunvalantes a Acapulco, mencionemos que aún de terminado número de campesinos del lugar y con el objeto de hacerlos desalojar de los terrenos que ocupaban, se les quemó sus casas-habitación.

Después de citar otros casos de expropiación de terrenos ejidales, decretados en favor de la Junta Federal -

de Mejoras Materiales de Acapulco, procederemos a hacer un enjuiciamiento crítico general de las irregularidades más notorias que se cometieron aplicando el Acuerdo presidencial del 9 de enero de 1947, publicado el día 28 del propio mes y año, al que nos hemos referido con anterioridad en este mismo capítulo.

Por lo que respecta al ejido El Progreso, el 12 de diciembre de 1949 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el fallo presidencial relativo a la expropiación de los terrenos que pertenecieran a dicho ejido, de conformidad con los resultados y puntos resolutivos que en seguida procuramos resumir:

El ejido de que se trata fue dotado en el año de 1934 con una superficie total de 622 hectáreas, de las que se segregaron 24 en el año de 1948 para formar la zona urbana ejidal. La Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco solicitó la expropiación del total de los terrenos que pertenecieran al ejido aludido, instaurándose en el Departamento Agrario el expediente agrario con base en lo dispuesto por el artículo 288 del Código de la materia, considerándose por la dependencia del Ejecutivo Federal aludida de utilidad pública la realización del plan de financiamiento propuesto por la Junta precitada y, consiguientemente, procedente dicha expropiación. Se reconocieron como ejidatarios a 32 individuos del total que integraban el censo básico correspondiente. Se determinó a través del estudio que se hizo de la calidad de los terrenos ejidales y el uso de los mismos, que los ejidatarios no los cultivaban o aprovechaban en forma debida, por lo que con fundamento en los artículos 173, 187 fracción V, 188 y demás relativos del Código Agrario, se resolvió en el fallo presidencial aludido: "Se priven de derechos como ejidatarios a los individuos citados en los resultados de la sentencia." Segundo: "Es procedente la expropiación." Tercero: "Exprópiase en favor de la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, la superficie de terreno que integra el ejido." Cuarto: "La Junta deberá indemnizar a los ejidatarios reconocidos." Quinto: "El Departamento Agrario vigilará el cumplimiento de las prestaciones....".

Por escritura elevada ante el Notario 192 del Distrito Federal, con fecha 2 de agosto de 1949, el Departamento Agrario hizo la transmisión formal de los terrenos que pertec-

necieran al ejido El Progreso.

Consideramos pertinente hacer notar que si formalmente así lo consideró el Departamento Agrario, se cumplieron las disposiciones de la Ley en los casos de expropiación de los ejidos anteriormente citados, no fué tal la opinión en el caso específico de El Jardín de los que anteriormente a la resolución presidencial dotatoria constitutiva fueron propietarios de los terrenos posteriormente expropiados al ejido, toda vez que en la vía de amparo impugnaron el acuerdo expropiatorio, reclamando violaciones de garantías que hicieron consistir en que la resolución se dictó sin darles ocasión de ejercitar el derecho de reversión respecto de los terrenos, con motivo de la desafectación de éstos a la finalidad agraria motivo de la expropiación que a tales particulares se hiciera en el año de 1937, habiendo obtenido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria de 5 de marzo de 1958, otorgarse la protección constitucional solicitada para el efecto de que las autoridades señaladas como responsables instaurasen un nuevo procedimiento administrativo, en que los quejosos en el amparo tuvieran ocasión de ser oídos y rendir pruebas en relación con su pretendido derecho a la reversión y para que sobre esa base la nueva decisión pudiera fundarse en derecho. Posteriormente, y no sin que antes se instaurara el nuevo procedimiento administrativo a que se refería el fallo de la Suprema Corte, que tuviera como resultado la declaración de improcedencia de la acción intentada por los promoventes del juicio de garantías a que se ha hecho referencia, el titular del Ejecutivo de la Unión dictó una resolución, publicada el 17 de octubre de 1960, la que, respetando el resultado del amparo que revocó los puntos segundo y tercero del decreto expropiatorio que determinaba que tal acto jurídico se había en beneficio de la Junta Federal de Mejoras Materiales, determinó que la expropiación quedaba subsistente en favor del Gobierno Federal, que destinaría los terrenos expropiados al mejoramiento y desarrollo del núcleo urbano de Acapulco, resolviéndose, en definitiva, que en vista de que la repetida Junta de Mejoras Materiales había cubierto las indemnizaciones decretadas en favor de los ejidatarios y con el fin de que los terrenos cumplieran la finalidad legal de su expropiación, la Secretaría del Patrimonio Nacional, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregase los mismos en fideicomiso al Banco Nacional Hipotecario Urbano y

de Obras Públicas, para ser destinados al desarrollo y mejoramiento de la ciudad de Acapulco, facultando al Banco dentro del ejercicio del fideicomiso para ejecutar las inversiones necesarias para dotar de servicios públicos a los terrenos y concomitantemente fraccionarlos, construyendo calles y demás servicios y enajenarlos a terceros.

En julio de 1949, el Presidente de la República decretó la expropiación de los terrenos ejidales de El Marques, Municipio de Acapulco, Gro., siguiéndose en el caso un procedimiento similar a los que culminaron con la expropiación de los terrenos ejidales de El Jardín y El Progreso, publicándose la resolución expropiatoria en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio del propio año, escriturándose finalmente los terrenos expropiados de El Marques, en favor de la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco.

Refirámonos ahora a un caso de permuta de terrenos ejidales por particulares. Hablamos de la permuta celebrada entre el ejido Plan de los Amates y la C. Evelia Guerrero Suástegui.

En el mes de diciembre de 1955 se inició con la solicitud notificación relativa, hecha por los interesados al Departamento Agrario, la substanciación del expediente de permuta planteada por el ejido Plan de los Amates, Municipio de Acapulco, Gro., por una parte, ofreciéndose terrenos considerados poco aprovechables agrícolamente y la C. Evelia Guerrero Suástegui que ofreció en cambio terrenos de su propiedad ubicados en el Municipio de San Marcos, Gro. Verificados que fueron los trabajos técnicos e informativos y, en suma, desahogado el procedimiento relativo previsto en la Ley, por resolución presidencial de fecha 30 de julio de 1958, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre del propio año, se aprobó la permuta a que se hace referencia, permutando el ejido Plan de los Amates una superficie total de 174-70-93 Hs., debiendo recibir en cambio dos fracciones del rancho denominado Guadalupe, ubicado en el Municipio de San Marcos, del propio Estado de Guerrero, propiedad de la permutante Evelia Guerrero Suástegui, con una superficie total de 310-22-71 Hs. de agostadero con 20% laborable más \$10,000.00 a cada una de los treinta y nueve ejidatarios cuyas parcelas fueron comprendidas en la permuta, más \$150,000.00, destinados al fondo común del ejido que la misma permutante Evelia Guerrero Suástegui se comprometió a entregar, como

una de las prestaciones a cubrir al ejido de que se trata.

Hemos tenido conocimiento de que con posterioridad a la publicación de la resolución sobre permuta del Diario Oficial, tanto los representantes ejidales, como la particular - permutante, con cierta regularidad estuvieron haciendo gestiones, a fin de que se ejecutara en sus términos dicha resolución. Hasta el año de 1965 -de acuerdo con los antecedentes- no se había cumplimentado la resolución aludida; si con posterioridad se ejecutó, no existen en los archivos de Oficinas Centrales del Departamento, constancia que así lo indique, aun cuando personas de la región afirman que ya se verificó la ejecución de que se trata.

Refiriéndonos al problema derivado de la creación de zonas de urbanización ejidales en la región acapulqueña -referencia que haremos más que suscitadamente-, diremos, únicamente, a manera de ejemplo, que los terrenos considerados como laborables del ejido La Garita de Juárez, paulatinamente fueron urbanizándose o, para mejor decir, se fueron loteificando, hasta quedar transformados todos los terrenos dotados en una inmensa zona de urbanización en constante proceso de regularización, toda vez que de las 137 hectáreas con que fue dotado dicho ejido -para 63 capacidades- pronto el fraccionamiento oficialmente considerado abarcó la totalidad menos 56 hectáreas que en teoría quedaron al ejido para el aprovechamiento agrícola correspondiente; en realidad, y no está por demás aclarar que oficialmente la totalidad de las tierras dotadas tenían la calidad de cerril, no existen ya, propiamente, terrenos ejidales agrícolamente aprovechados, todos constituyen una zona de urbanización irregular donde priva totalmente la inseguridad jurídica -en el dominio y posesión de terrenos y hasta de construcciones sobre los mismos-, toda vez que no es posible para el común de las personas vinculadas con tales terrenos, precisar el régimen jurídico que les corresponde, esto es, si son de propiedad ejidal, de propiedad del Municipio en virtud de la solicitud de expropiación presentada al Departamento Agrario en su oportunidad, de la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto o inclusive de propiedad particular en atención a las diligencias de información ad perpetuum levantadas por algunos particulares y a la transmisión con vista en tales documentos de los terrenos comprendidos en las diligencias aludidas. Lo único evidente es que se continúa construyendo en terrenos que formaran parte

de aquellos con que fue dotado el ejido Garita de Juárez y -- que continúan las disputas por la titularidad o derechos posesorios de tales terrenos.

Lo que se dice a grandes rasgos de la Garita de Juárez, puede indicarse igualmente de las zonas de urbanización de Santa Cruz y La Sabana, quitando lo que hay que quitar y -- agregando lo que hay que agregar.

Por lo que hace al procedimiento seguido en el caso de la permuta de terrenos ejidales de Plan de los Amates por otros de propiedad particular, independientemente de que pudieran haber existido irregularidades que escapacen a nuestra capacidad de observación, es innegable la circunstancia de -- que la suma ofrecida en efectivo a los 39 ejidatarios personalmente afectados en sus bienes con tal contrato e inclusive -- también la suma ofrecida para ser destinada al fondo común del ejido, constituyeron elementos muy importantes en el ánimo de los ejidatarios, para inclinarse por la aceptación de la permuta ofrecida por el particular permutante, por tanto podemos decir que por lo menos se transgredió el original sentido de las tierras entregadas por concepto de dotación al ejido de -- referencia, esto es, por las mismas facilidades que daba la -- legislación vigente, se hizo posible que los ejidatarios vieran en los terrenos de su propiedad no? medio material que -- la reforma agraria había puesto en sus manos a efecto de que por su aprovechamiento tuviesen una fuente más o menos permanente y segura de ingresos que les permitiera llevar una vida decorosa dentro del medio rural, sino que hubieron de concebir tales bienes como medio lucrativo inmediato, como forma -- de obtener sin mayor esfuerzo una cantidad regular de dinero -- que no obtendrían de empeñarse en aprovechar en otra forma tales bienes -- clasificados en la substanciación del expediente de permuta como médanos arenosos -- que en otra hora se les entregarán con pretensiones de ser empleados agrícolamente, a -- pesar de impedirlo relativamente su naturaleza, vinculada con la carencia de medios económicos para aumentar su índice de -- aprovechamiento: en suma, se desvirtuó el original sentido de la dotación de tierras.

Pero además de lo ya asentado, estimamos poder señalar otro punto negativo en el procedimiento de permuta: la dilación en el procedimiento, no sólo en el que culminara con -- la correspondiente resolución presidencial -- de 1955 en que fue

presentada la solicitud a julio de 1958 en que se dictó el "fallo", sino más aún, el tiempo transcurrido, por lo menos hasta 1963, sin que se hubiese ejecutado la resolución correspondiente, todo lo cual se traduce en los consiguientes perjuicios económicos para particular y ejidatarios "y en teoría tratándose de terrenos ejidales, para la economía nacional", en virtud del estado de inseguridad concomitante a la dilación señalada.

Ya pusimos de manifiesto "cuando menos creemos no sea necesario hacer mayores señalamientos específicos", las irregularidades concurrentes con la expropiación de los terrenos ejidales de Icacos, operación por virtud de la cual y con propósitos de especulación mercantil con los terrenos ejidales, demasiado visibles, en beneficio de particulares se afectó expropiando a Icacos sin que en realidad se hubiesen fundamentado la existencia de la causa de utilidad pública. Consideramos punto menos que redundante "después de haber bosquejado la operación formal", continuar hablando de posibles anomalías jurídicas en el procedimiento seguido para substraer del patrimonio del ejido de Icacos, la superficie territorial que en su tiempo produjo para algunos particulares fabulosas ganancias a la cuenta de la respetable institución jurídica de la expropiación.

Por cuanto se refiere al procedimiento seguido para expropiar "si deba llamarse así" los terrenos ejidales de El Jardín, El Progreso, y El Marqués, habiéndose fundado tales expropiaciones en el Acuerdo presidencial del 9 de enero de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, declarando de utilidad pública la realización del Plan de Financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, para calificar el procedimiento optamos por ceder la palabra a la Sala correspondiente de la M. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al resolver en revisión en el Amparo interpuesto por los que con anterioridad fueron propietarios de los terrenos ejidales de El Jardín, en la parte relativa de la ejecutoria pronunciada, que por otra parte estima fundada la reversión de los bienes expropiados, cuando aquellos no se destinan al fin que originó el acto expropiatorio, expresaba:

"El principio de la reversión de los bienes expropiados cuando no se destinan al fin que originó el acto expropiatorio

torio, al haberse consagrado en los artículos 9 de la Ley de Expropiación, 49 de la Ley Minera y 157 del Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, permiten concluir que el Ejecutivo federal, por su lado, al prever el cumplimiento de la Ley de Aguas, interpretó el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, lo mismo que el legislador ordinario al expedir las leyes mencionadas, en el sentido de que no pudo estar en el propósito del constituyente facultar la expropiación de bienes que no se destinaran o se sustrajeran del destino a causas de utilidad pública reconocidas con tal carácter por las leyes.- Y con mayor razón debe sostener el mismo principio en materia agraria, en que las expropiaciones a que faculta el artículo 27 constitucional no pueden tener destino diferente al de constituir precisamente los ejidos de los núcleos de población.- En consecuencia, si las tierras no se destinan rigurosamente a este fin, o si se las sustrae de tal destino, cae por su base la causa justificativa de la expropiación. De lo cual debe concluirse que también debe quedar expedito el derecho a reclamar la reversión de las tierras, o, en otro extremo, si apareciese distinta causa de utilidad pública que obligue a dar diferente destino a las mismas tierras, entonces de todas suertes queda el interesado en obtener la reversión, dentro de la situación jurídica de aquél a quien se expropia un derecho, lo que conduce a reconocerle el de ser parte en el procedimiento administrativo que establece la ley de expropiación, sea para oponerse justificadamente al nuevo acto expropiatorio, sea para percibir la indemnización a que obliga el segundo párrafo del artículo 27 constitucional....- Pues bien, la quejosa se encuentra en lo justo al hacer valer que el acuerdo presidencial de 9 de enero de 1947 carece de fundamento legal y fué emitido sin competencia, por cuanto declara de utilidad pública la realización del plan de financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, consistente en adquirir diversos terrenos ejidales mediante compensaciones, permutas, expropiaciones o cualquier otro medio, de acuerdo con el Departamento Agrario y con los ejidatarios, a fin de fraccionar dichos terrenos para emplear el producto de las ventas en obras de utilidad general para el Puerto, puesto que ni el citado acuerdo la menciona, ni existe ley que señale como causa de utilidad pública la realización del antes mencionado plan de financiamiento ni tampoco existía en abril de 1948 ley alguna que facultase a las Juntas de Mejoras para tener patrimonio propio; ni tampoco existe fundamento legal que per-

mita expropiaciones de terrenos ejidales para financiación de obras portuarias o de zonas turísticas, esto en relación con la resolución presidencial de 24 de marzo, publicada el 2 de abril de 1948, que inexactamente invocó en su apoyo la fracción V del artículo 187 del Código Agrario, precepto que autoriza la expropiación de tierras ejidales para la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, con lo cual no puede confundirse el plan de financiamiento a que se contrae el acuerdo presidencial.... Amparo en revisión 4819/1948. Hermanos Fernández y Cía. Resuelto el 5 de marzo de 1958, por unanimidad de 4 votos. Ausente el Sr. Mtro. Tena Ramírez. Ponente el Sr. Mtro. Rivera Pérez Campos. Srto. Lic. Salvador Álvarez Rangel. 2a. SALA. Informe 1958, pág. 27. (1).

- 2.- Los medios jurídicos que podrían y deberían haberse empleado en la solución de los problemas agrarios y urbanísticos de la región de Acapulco. Nuestra opinión acerca del procedimiento jurídico a seguir tendiente a incorporar los bienes ejidales al desarrollo urbanístico general de la región, dentro de los lineamientos fundamentales del Derecho Agrario nacional.

Hemos dicho en otra parte de este trabajo, que para los efectos de cumplimentar una de las etapas de la reforma agraria -la primera-, la de redistribución de la tierra, de hecho en la región de Acapulco y más específicamente en torno de la ciudad y puerto de su nombre, se habilitaron como personas jurídicas colectivas solicitantes de tierra a pequeños núcleos de población -cuadrillas, etc., no siempre vinculados en su totalidad al cultivo de la tierra como ocupación habitual, y no siempre asentados -el caserío- en forma tal que pudiera distinguirse la zona donde estaban ubicadas sus casas habitación de las correspondientes a los propietarios de dichos habitantes de la Ciudad de Acapulco. Hemos dicho que lo anterior se verificó ante la premura y bajo el imperativo de desmembrar las grandes propiedades rústicas o latifundios que circundaban a Acapulco. Como ya también se expresó, consecuencia de la constitución de los ejidos en la forma a que se hizo mérito, fue que Acapulco quedase encerrado por así decirlo, por terrenos ejidales, en muchos puntos co-

lindantes con partes más o menos céntricas de la propia Ciudad de Acapulco, en forma tal que la expansión urbanística, derivada de la explosión demográfica que caracteriza al Acapulco de tres décadas a la fecha, tenía materialmente que proyectarse sobre los terrenos ejidales circunvalantes. La confrontación de los resultantes, del derivado de la necesidad de redistribución de las latifundios con el de materializar la necesidad de terrenos para continuar el desarrollo urbanístico incontenible, ha sido bosquejada a grandes trazos en páginas anteriores.

Ahora bien, del examen de los antecedentes concurrentes del conocido desorden jurídico, económico y social en que se tradujo el aprovechamiento urbanístico de los terrenos ejidales circundantes a Acapulco, nace la necesidad de concebir los medios jurídicos idóneos que debieron emplearse para por una parte, realizar el inaplazable propósito "en su época" de fraccionar la gran propiedad rústica y concomitantemente proporcionar a través de la redistribución de la tierra medios materiales para su sostenimiento a los campesinos de la región y, por otra parte, posibilitar el desarrollo material de la ciudad y puerto de Acapulco dentro de la seguridad material y jurídica a que tienen derecho tanto el inversionista en bienes raíces, el comerciante, el trabajador portuario, etc., en fin todos cuantos han concurrido a hacer de Acapulco el gran centro turístico y comercial que es y está destinado a ser.

Nosotros pensamos que pudieron conjugarse los satisfactores adecuados a una y otra necesidad. De ello nos ocuparemos a continuación.

Desde luego, aún cuando no dejamos de apreciar las dificultades de tipo político y social que concurrieron en la época, estimamos que la selección de los componentes de los núcleos de población solicitantes de tierras, debió haber sido más escrupulosa en lo que se refiere a la ocupación habitual de los pretendidos campesinos peticionarios, procurando, en el peor de los casos, ejidos con el núcleo principal asentado relativamente lejos del fundo legal acapulqueño, aún cuando con anexos habitando lugares más cercanos y no el mayor número de ejidos con originales caseríos estrangulando por así decirlo a la parte edificada, habitada, del Acapulco anterior a la expansión derivada del incremento turístico, no

del todo imprevisible.

Concomitante a una política realista en materia de redistribución de las grandes propiedades rústicas circundantes a Acapulco que, proponiéndose el desmembramiento y fraccionamiento entre los campesinos carentes de la misma, tomase especialmente en cuenta la situación de los terrenos disponibles y su posible futuro aprovechamiento o uso no agrícola, pudo, además de cuidar que los solicitantes de tierras reuniesen las características previstas en la ley y de optar por constituir menos ejidas, aunque con mayores miembros que los que se consideraron capacitados para integrar los pequeños ejidos resultantes en la práctica, procurando que el caserio principal estuviese lo más alejado de la parte ya habitada de la ciudad, pudo y se debió de ser más rigorista en la afectación de las tierras, de tal manera de dotar a los nuevos ejidos "en lo posible" de tierras propias para la explotación agrícola y no proceder en forma indiscriminada al respecto como se hizo en la práctica por el deseo de desmembrar la gran propiedad, cuidando en la selección de los terrenos por dotarse que, independientemente de ajustar más a la ley la acción gubernamental en materia agraria y de sentar bases realistas para que los solicitantes de tierras beneficiados con las correspondientes dotaciones tuviesen los medios materiales propios para "con su trabajo" la adquisición de su sustento, hubiese posibilitado "dejando de considerar en las afectaciones determinadas superficies colindantes al Acapulco habitado, impropias para la agricultura" que la ciudad quedase circundada no por terrenos ejidales punto menos que inaprovechables agrícolamente o menos útiles bajo este aspecto que con distinto empleo o uso, sino por terrenos propiedad de particulares que servirían como zona propia de expansión de la población acapulqueña, ya por la propia iniciativa particular o, de estimarse necesario, a través de la acción gubernamental que podía, inclusive, recurrir a la expropiación dentro de los lineamientos legales en vigor.

Pero, si no se hizo en su oportunidad lo que ya dejamos anotado, estimamos que bien pudo elaborarse "al iniciarse en forma por demás palpable el casi desmesurado crecimiento de Acapulco" un programa de acción a cargo del Ayuntamiento, Gobierno del Estado y Junta Federal de Mejoras Materiales, en su caso, con cooperación gubernamental a nivel intersecretarial que en su realización práctica y en el ámbito jurídico comprendiera, entre otros aspectos, la modificación de la ley "Código Agrario", en forma tal de imposibilitar en la medida

da posible la mediación de compensación individual en efectivo en los casos de permutas de terrenos ejidales por terrenos de propiedad no ejidal, de manera que la operación se tradujera en cambio de terrenos por otros terrenos de propiedad de particulares u otras prestaciones materiales de beneficio colectivo para los integrantes del ejido, con la natural salvaguarda de los casos en que se comprendieran en la permuta terrenos ejidales con construcciones, árboles frutales, obras de mejoramiento, cultivos, etc., de propiedad individual, casos en los cuales el pago en efectivo y por separado a los ejidatarios individualmente afectados se justifica plenamente.

La eliminación de la compensación individual en efectivo en la forma aludida, consideramos, hubiese impedido legalmente o por lo menos dificultado extraordinariamente, la realización de operaciones mercantiles a costa de los terrenos ejidales y en beneficio desconsiderable de particulares que con la mira de obtener fabulosos ingresos con tales bienes como materia prima "una vez que saliendo del régimen ejidal se hacían enajenables", no dudaban en ofrecer determinadas cantidades a los ejidatarios en particular que a éstos no podían menos que llamarles la atención e inclusive seducirles, ya porque se tratara de personas que no sentían el cariño a la parcela porque no habían sido campesinos originalmente o ya porque aun habiéndose dedicado siempre a la agricultura, consideraban paupérrimo el producto de su trabajo sobre la correspondiente parcela en virtud de la propia calidad de los terrenos que la constituían.

Empero, si bien estimamos que en las permutas realizadas la región de Acapulco no debieron mediar las compensaciones en efectivo de que se trata, para cuyo efecto debió de hacerse la adición correspondiente a la ley, y que, inclusive, pensamos que actualmente debe considerarse como un buen principio jurídico que en las permutas de terrenos ejidales por particulares no debe mediar compensación individual en efectivo, no estimamos de ninguna manera acertado como lo determina el Reglamento para la Planificación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los fondos comunes ejidales, se prescriba que únicamente se podrán cambiar terrenos por terrenos, toda vez que, como ya se comentara, pueden darse el caso de permutas de terrenos ejidales por obras materiales a cargo de los particulares, además de los terrenos, de beneficio colectivo para el ejido.

Asimismo, tampoco podemos compartir el criterio seguido por el o los autores del Reglamento citado al prescribir "artículo 16, fracción II" que el particular deberá obligarse a destinar los terrenos ejidales recibidos precisamente a fines agrícolas, bajo la pena de rescisión; una exigencia tal nos parece inconveniente y un tanto absurda vistas las cosas desde el ángulo de su realización práctica, toda vez que así como ha de suceder en muchos casos "y podemos agregar debe suceder en la mayoría o totalidad", los ejidatarios permutan sus terrenos inaprovechables o punto menos que inaprovechables agrícolaemente por otros de propiedad particular que si sean aprovechables agrícolaemente, mal puede dedicar el particular permutante a fines agrícolas los terrenos que recibe, ello además de que con tal imperativo se imposibilitan muchas permutas que pueden hacerse y que convienen a los ejidatarios en tanto que tales y no en cuanto propietario de bienes susceptibles de incorporarse al comercio y que, por otra parte, el desarrollo industrial, urbano y jurídico de una región determinada, hacen punto menos que indispensable. Pero además de tales consideraciones, la exigencia de que los que fuerón bienes ejidales sean destinados por el particular permutante a fines agrícolas, nos parece que rompe con el régimen propio de los bienes de propiedad privada "nuevo régimen en el supuesto", toda vez que impone limitaciones al uso de la propiedad que no tienen fundamento, ni en el estatuto general que regula "Derecho común, Código Civil", ni en el propio artículo 27 constitucional.

A nuestro juicio, fuera de establecer legalmente la imposibilidad de que las permutas de que nos ocupamos tuvieran para los ejidatarios el aliciente de una compensación económica en efectivo, no existió pragmáticamente y en términos generales, no había ni hay necesidad de modificación o adición a la ley aplicable: Código Agrario y reglamentaria de las disposiciones de dicho ordenamiento en materia de permutas expedidas hasta antes de la del objetado Reglamento para la planificación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales. Bastaba con que se cuidase del escrupuloso cumplimiento del procedimiento establecido y de que, esto sí, se estableciera jurídicamente como requisito a cargo de los particulares que las prestaciones ofrecidas a cambio de los terrenos ejidales por permutarse fueran de tal naturaleza: terrenos agrícolaemente más aprovechables que los entregados ubicados en zona agrícola similar o la propia, "

casas habitación, gastos de traslado, etc., que permitiese -- que los ejidatarios sin dejar de ocuparse del aprovechamiento de la tierra, obtuviesen por virtud de la permuta mejores condiciones materiales de índole varia para continuar como tales. Sobre este particular "las condiciones materiales que -- como prestación o compensación consideramos la ley, debió y -- debe establecer en favor de los ejidatarios", volveremos a -- ocuparnos casi inmediatamente, al tratar de los medios jurídicos que debieron o deben seguirse para incorporar los terrenos ejidales circundantes a Acapulco, al desarrollo de dicho Puerto, en relación con las expropiaciones.

Como breve comentario acerca de la importancia del -- relativo desconcierto jurídico y urbanístico que han privado en Acapulco en cuanto a la titularidad y disfrute de bienes inmuebles que fueran de propiedad ejidal, cabe expresar que -- de haberse observado lo establecido por la ley "substantiva y adjetivamente" en materia de zonas de urbanización ejidales: creación o regularización de zonas urbanas, adjudicación de -- solares, etc., la suma considerable de fundadas críticas respecto del aprovechamiento de tal tipo de bienes no se hubiese registrada en forma tan cuantiosa.

Por cuanto se refiere a los medios jurídicos que debieron emplearse a efecto de poder disponer de los bienes inmuebles ejidales a que nos hemos venido refiriendo, con vista a posibilitar el desarrollo urbanístico en general de Acapulco, refiriéndose específicamente a los relacionados con las -- expropiaciones, toda vez que con anterioridad nos hemos referido a tales medios jurídicos en vinculación con las permutas, permítasenos expresar nuestro personal punto de vista -- que dividiremos, o más bien enfocaremos a dos situaciones o -- puntos de vista distintos.

Empesaremos por precisar, no como recordatorio de -- conceptos ya vertidos en el presente trabajo, sino como punto de partida, que la expropiación es un acto fundamentalmente -- estatal y que lo que acontezca al ejido es cuestión que no se puede o simplemente ignorar, por lo que éste representa en -- relación con el interés público.

Ahorabien, ante el deseable y casi forzoso desarrollo urbanístico de Acapulco "consecuencia de los factores que como natural centro turístico y como puerto confluyen para --

darle singular importancia en el desenvolvimiento económico, no sólo en el particular de la Entidad Federativa, sino en el general del país, desarrollo que, por las circunstancias ya señaladas, habría de hacerse utilizando en alguna forma los terrenos ejidales circundantes a la ciudad de Acapulco y ante el cual el propio Estado "comprendiendo bajo este término a las administraciones municipal, estatal y federal" podía adoptar cualquiera de las dos siguientes posiciones extremas: no intervenir activamente en el previsible proceso de asimilación de los terrenos ejidales al crecimiento urbanístico y económico de Acapulco, dejando tal tarea a la iniciativa privada, limitándose tan sólo, a vigilar que tal proceso se llevara a efecto de conformidad con los lineamientos jurídicos establecidos respecto al procedimiento y, en el mejor de los casos, adecuar la legislación a la finalidad de obtener que las compensaciones a los ejidatarios derivadas de las expropiaciones permitiesen a estos continuar desarrollando la tan importante función económica, social y política "de preferencia en mejores condiciones materiales" que les compete desempeñar en el proceso evolutivo de México o, como segunda posición extrema, pudo la Administración Pública, substituyendo a la iniciativa privada, intervenir activamente y en forma decisiva y preponderante, a fin de encausar de conformidad con las leyes de la materia la utilización de tales bienes en el desarrollo de Acapulco, de acuerdo con normas jurídicas aplicables correctamente fundadas en Derecho y programas de planificación y aprovechamiento previamente elaborados, todo ello sin menoscabo del respeto irrestricto de los derechos de los ejidos en tanto que personas jurídicas colectivas y los de los ejidatarios en particular. Como se verá ninguna de estas dos posiciones caracterizó completamente la acción gubernamental.

No dejó de intervenir la Administración Pública, sin excluir y concurriendo con la acción de los particulares "tráducida en permutas, operaciones con apariencia de legalidad e inclusive simples despojos" en la paulatina adquisición de terrenos ejidales con vista en el crecimiento urbanístico y desarrollo económico de la ciudad que nos viene ocupando. Nos hemos referido ya a algunos casos de expropiación de terrenos ejidales, aludiendo a las deficiencias o anomalías jurídicas que los caracterizaron, a la falta de rectitud en la acción gubernamental expropiatoria que pretendió amparar bajo el jurídicamente mágico concepto de interés público el ostensible

propósito de beneficiar a determinados particulares a través de la especulación mercantil de los terrenos, así como también nos hemos referido a las muy discutibles compensaciones otorgadas a los ejidatarios por concepto de expropiación, acciones todas que trajeron como consecuencia la extinción de una buena parte de los ejidos que rodeaban Acapulco y la desincorporación de la familia campesina, del trabajo rural de tipo ejidal vinculado quierase o no con la economía general del país, de muchos de los auténticos campesinos ejidatarios afectados con tales actos expropiatorios.

Pero como puede leerse entre líneas en el párrafo preinserto, si bien intervino la Administración Pública en el problema que planteaba el rápido crecimiento demográfico de Acapulco, lo que equivale a decir que no dejó a la iniciativa privada libertad plena para procurar soluciones acordes a sus intereses o peculiares formas de concebirlas, lo hizo sin por ello sustituirla o desplazarla totalmente aun cuando hubo esbozos jurídicos o seudojurídicos en ese sentido, como el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1947, considerando de utilidad pública la realización del "plan de financiamiento" presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco que en su segundo punto resolutive determinaba que únicamente dicha Junta podría adquirir por cualquier medio terrenos de los ejidos que citaba, "acuerdo al que ya nos referimos en otra parte de este trabajo" en la adquisición de los bienes ejidales; en realidad, la acción gubernamental ni dejó totalmente a la iniciativa de los particulares la resolución jurídica o práctica del problema, ni la substituyó avocándose directamente a tal resolución, contribuyendo en algunos casos tal acción "por su forma y resultados" no sólo al desprestigio de la acción expropiatoria estatal, sino a aumentar el estado de inseguridad jurídica y de resentimiento o desconfianza respecto de todo cuanto implicase intervención estatal en materia de disposición de la propiedad inmobiliaria.

Nosotros consideramos que ante el nascente empuje demográfico acapulqueño ya analizado, debió el Estado "en su oportunidad" intervenir, sin pretender desplazar a la iniciativa privada, sino antes bien, concurrir con ella a efecto de encausarla acción de ésta dentro del plano superior del interés público, de tal manera que tanto la acción de los particulares como la propia de la Administración Pública, no se tradujera como se tradujo, en la relativa mercantilización de

los ejidatarios en relación con parcelas y terrenos de uso colectivo, bienes a los que ya no vieron como fuentes de ingresos merced a la aplicación de su trabajo, sino como a las fuentes a través de su enajenación a favor de particulares o de tal o cual dependencia orgánica de la Administración Pública. Por demás está decir, que al igual como nos pronunciábamos en contra de compensaciones en efectivo a los afectados en los casos de permuta, la habremos de hacer en materia de expropiaciones; esto es, estimamos que tampoco en las expropiaciones de terrenos ejidales, salvando los casos que hay que salvar, debe mediar compensación individual en efectivo, estableciéndose eso sí, tanto en expropiaciones como en permutas un sistema de compensaciones o prestaciones que en lo posible, no solamente garantice los derechos individuales de los afectados o comprendidos en tales actos, sino la propia continuidad del ejido como unidad socioeconómica. Del desarrollo de tal idea nos ocuparemos a continuación.

Al establecer lineamientos generales que en el capítulo relativo a indemnizaciones, compensaciones o prestaciones debió seguirse como política en los casos de expropiaciones o permutas según nuestro personal juicio, no pretendemos, desde luego, formular recetas infalibles, sino exclusivamente expresar nuestro criterio sobre el particular, esbozando directrices generales de una política que de acuerdo con nuestro parecer debió seguirse a efecto de obtener como resultantes, por una parte, la posibilidad de disposición de terrenos que el crecimiento urbanístico acapulquesño hacía necesarios y, por otra parte, no inferir lesiones graves a la política económica-agraria en una de sus expresiones: el ejido y los derechos patrimoniales ejidales respecto de bienes inmuebles.

Pensamos que en el caso de expropiaciones de la totalidad de los terrenos pertenecientes a un ejido determinado, debió en todo caso procurarse que tal ejido no se desintegrara, sino que únicamente cambiara la ubicación de los bienes inmuebles, parte esencial de su patrimonio; para ese efecto debió el Gobierno Federal -Departamento Agrario- intervenir a efecto de que en cada uno de los casos de este tipo de expropiaciones, previamente a la disposición material de los terrenos expropiados se adquirieran los terrenos susceptibles de ser aprovechados agrícolamente, no solamente en la proporción del número de ejidatarios afectados y tomando en

cuenta la calidad de los terrenos que a través del acto expropiatorio se les privaba, sino en relación con el número de hectáreas que de terreno laborable, aprovechable en cultivos similares a los de la región de Acapulco, debía de asignárseles a fin de que pudiendo subsistir merced al trabajo sobre los mismos, constituyeran una verdadera unidad económica de producción. Lo anterior debió implicar que la entidad gubernamental "estatal o federal" solicitante de la expropiación proveyese conjuntamente con los terrenos entregados por vía compensatoria a que se hizo referencia, de casas habitación adecuadas para todos y cada uno de los ejidatarios afectados, sin menoscabo de considerar y consiguientemente proveer de la extensión de terrenos que se estime adecuada el posible crecimiento demográfico del núcleo y, por ende, de la necesidad de fincar nuevas casas.

Si consideramos que en todos los casos de expropiación debieron entregarse formando parte de la indemnización establecida en el correspondiente fallo presidencial, terrenos en calidad y cantidad suficientes para que el ejido expropiado pudiese continuar viviendo como tal, no podemos excluir totalmente la idea de que a los ejidatarios afectados individualmente por la expropiación se les indemnizase en efectivo en los casos procedentes a los que nos hemos referido en el desarrollo de este trabajo, como salvaguarda al principio general de que en la expropiación deben entregarse terrenos a cambio de terrenos, lo cual contribuiría o mejor dicho hubiese contribuido a posibilitar que los ejidatarios expropiados estuvieran en condición material de aprovechar materialmente para fines agrícolas los terrenos otorgados por la vía indemnizatoria. Más aún, siguiendo en el curso de nuestra idea, de nuestra convicción, de que el acto expropiatorio no debió significar "como significó la extinción de los ejidos", y toda vez que la causa de interés público o utilidad social considerada base suficiente para dicho acto, debió de ser de tal trascendencia que fuese superior al interés particular de los ejidatarios, bien pudo asegurarse que el ejido continuase como unidad económica de producción ministrando a los ejidatarios mediante la intervención de la dependencia gubernamental que requiera para cumplir sus funciones de terrenos de propiedad ejidal, el crédito necesario y suficiente de la institución crediticia competente, a fin de que los afectados estuvieran en condiciones de continuar aprovechando los nuevos terrenos de su propiedad como suje-

tos de la producción agropecuaria ejidal.

Admitimos sin mucha resistencia que algunos de los medios que pudieron emplearse para sin dejar de llevar a cabo los actos expropiatorios necesarios amparar la vida activa de los ejidos como unidades socioeconómicas de producción han quedado en el tintero, por así decirlo, o lisa y llanamente nos han pasado desapercibidos; consideramos, sin embargo, haber dejado apuntalada una idea central: si las expropiaciones fueron necesarias, debió, en todo caso, procurarse el no desarticular o inclusive desintegrar a los ejidos afectados. Ante una situación de hecho, lamentable desde el punto de vista agrario ejidal, cabe, empero, preguntarnos qué es lo que ahora debe hacerse y de ello nos ocuparemos brevemente a continuación.

Menos dicho y repetido que irregulares permutas, expropiaciones que no debieron hacerse o que se efectuaron sin el previo cumplimiento del capítulo de indemnizaciones o de expropiaciones en que mediaron indemnizaciones en efectivo a los ejidatarios debiendo haberse entregado mejor terrenos susceptibles de ser aprovechados agrícola y ganaderamente, el anómalo funcionamiento de las zonas de urbanización ejidales e incluso los despojos de terrenos ejidales para fines de especulación comercial, constituyen los antecedentes del problema que gravita sobre el posible desarrollo urbanístico de Acapulco. Estimamos que el problema amerita y hace punto menos que indispensable intentar resolverlo a través de medios aparentemente radicales, pero que, sinceramente, estimamos imprescindibles.

Podemos expresar sintéticamente que a la fecha los medios jurídicos a emplear pueden resumirse en la expropiación total de los terrenos pertenecientes a los ejidos circundantes a Acapulco que anteriormente fueron ya afectados por expropiación, que tienen permutas celebradas por resolverse en forma definitiva o zonas de urbanización en permanente estado de regularización; los fines de la expropiación podrá ser: para fraccionamientos urbanos, pero decretada en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos "Institución bancaria que sustituye en funciones al que fuera Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas", que podría encargarse de realizar en lo posible las ideas anotadas con anterioridad a efecto de proteger legítimos intereses de los ejidatarios.

dos, ejidatarios y, en suma, de la propia producción agrícola ejidal; asimismo, podrán expropiarse para obras de servicio social o de servicio público, aun cuando sólo en favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal o de organismos descentralizados del Gobierno Federal, casos en los cuales igualmente deberá cuidarse de garantizar, siguiendo el pensamiento que anteriormente bosquejamos, los intereses de las personas jurídicas colectivas ejidos y de los ejidatarios en particular. Todo lo anterior implica una planeación previa, tanto en el orden de las finalidades de la expropiación y medios para aprovechar, para el fin propuesto los terrenos afectados, -- cuanto para garantizar, en lo posible, la vida de los ejidos como unidades socioeconómicas de producción y los intereses legítimos de los ejidatarios en lo particular, en tanto que miembros activos de la producción agrícola nacional.

CONCLUSIONES

I.- El desmembramiento de las grandes propiedades o propiedades afectables que circunvalaban a la Ciudad de Acapulco, con el objeto de dotar de tierras a los ejidos constituidos a su alrededor, se hizo en forma tal que en varios casos tanto los terrenos ejidales como el caserío base de tales ejidos quedaron colindando con partes céntricas de lo que hasta la década 1930-1940 fuera la ciudad de Acapulco. Por otra parte, cabe mencionar el hecho de que varios de los ejidos dotados lo fueron, en buena parte, con terrenos poco aprovechables y hasta totalmente inaprovechables agricolamente, así como la circunstancia de que no se integraron los ejidos totalmente con personas dedicadas a la agricultura, sino en múltiples casos, con elementos que habitualmente tenían otras ocupaciones.

II.- Desde el año de 1947 y mediante acuerdo presidencial, se consideró de utilidad pública la realización del plan de financiamiento presentado por la Junta de Mejoras Materiales de Acapulco, consistente en ir adquiriendo por diversos medios jurídicos entre ellos la expropiación y la permuta los terrenos que pertenecientes a ejidos varios, circundaban a Acapulco, con el objeto de fraccionarlos para emplear el producto obtenido de los mismos, en obras de interés general para el Puerto.

III.- Es indiscutible la importancia social y económica de Acapulco en relación con el progreso general del país; lo anterior puede asentarse tomando en cuenta su calidad de puerto con sus vías de comunicación terrestres y marítimas, pero fundamentalmente atendiendo a su categoría indiscutible de centro turístico de primer orden, no solamente en el país, sino inclusive considerado en relación con otros centros de similar índole de otros países.

IV.- Presentándose en el siglo XVIII como ppina Mendietta y Muñoz con los contornos ya definidos de una institución jurídica, la expropiación por causa de utilidad pública, puede expresarse que constituye de acuerdo con nuestro sistema jurídico vigente, un acto jurídico administrativo, unilateral, a través del cual el Estado puede adquirir,

fundado en una causa de utilidad pública, determinados bienes que estime necesarios para la consecución de sus fines y atribuciones, mediando la indemnización que al respecto determine la Ley. En tanto que acto jurídico estatal, se constituye la expropiación como una manifestación de la voluntad que hace el Estado como entidad soberana, imponiendo a un particular la cesión o privación de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, el principal de los cuales como hace notar Gabino Fraga es la compensación o indemnización que determine la ley en favor del particular afectado.

V.- A diferencia de lo que sobre el particular establecía la Constitución de 1857 que expresamente decretaba la previa indemnización como requisito de la expropiación por causa de utilidad pública, el artículo 27 de la Constitución vigente únicamente establece que el acto expropiatorio se verifique mediante indemnización. Pensemos con Fraga que la Constitución en vigor no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, teniendo solamente tal carácter la indemnización y quedando a las leyes secundarias la determinación de la época en que debe efectuarse, pudiendo fijarse como previa, simultánea o posterior a la expropiación.

VI.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, corresponde al Poder Legislativo declarar por qué causas de utilidad pública procede la expropiación y al Poder Administrativo hacer la declaración correspondiente en cada caso concreto, pudiendo sostenerse que es innecesaria la intervención de la autoridad judicial en el acto expropiatorio.

VII.- De acuerdo con nuestro sistema positivo, pueden considerarse comprendidos dentro del término positivo de utilidad pública único que usa el artículo 27 constitucional los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional que, en último análisis presuponen la existencia de la utilidad pública.

VIII.- El concepto de utilidad pública no ha de considerarse como absoluto e inmutable, lo que explica que el artículo 27 constitucional faculte a las legislaturas de la Federación y de los Estados para que, apreciando las circuns-

tancias especiales concurrentes dentro de sus respectivas jurisdicciones, determinen los casos en que deba considerarse de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Sin embargo, tal facultad o atribución no debe estimarse tan omni-moda que no haya de supeditarse a las garantías individuales y exigir como base una indudable utilidad pública. En todo caso, los Tribunales de la Federación son competentes para estimar si las leyes dictadas por la Federación o los Estados contienen verdaderos casos de utilidad pública.

IX.- Debe distinguirse entre modalidades de la propiedad y expropiación. En tanto que la modalidad constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a configurar en un determinado sentido el régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción o una abstención con vista a impedir que el ejercicio absoluto de la propiedad lesione algún interés social que debe proteger el Estado, la expropiación constituye una medida de carácter individual y concreto que, refiriéndose en sus efectos a un bien especial, implica la privación de sus bienes a un particular, en tanto que esto es necesario a los intereses del Estado.

X.- La expropiación de bienes ejidales debería limitarse a casos extraordinarios en los cuales en forma inevitable el interés público sea superior al de los ejidatarios afectados con la expropiación. El Código Agrario, por el contrario, establece como causales de la expropiación de tales bienes las mismas que generalmente son aceptadas para expropiar cualquiera otra clase de bienes raíces. Al formularse tales causales no se consideraron las circunstancias que como expresa Mendieta y Núñez con espíritu de justicia y atendiendo a los fines de la Reforma Agraria, deberían tomarse muy en cuenta en cada caso de expropiación. Podría establecerse como principio fundamental que sólo procede la expropiación de tales bienes, si no hay otros en los que puedan realizarse las obras o los fines que motiva la afectación.

XI.- Como principio general establecido por el Código de la materia respecto del tipo de compensación a fijarse en los casos de expropiación de bienes ejidales, puede considerarse que lo es el que tales compensaciones consistan, de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados. Por lo que respecta al destino final de las indemnizaciones, prevé la ley que en el caso de que se

expropien la totalidad de los terrenos ejidales y si la indemnización es en efectivo, deberá aplicarse a la adquisición de terrenos para los componentes del ejido, pero en caso de que éstos no aceptaran los terrenos propuestos, la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

XII.- Son frecuentes los casos "obviamente censurables" en que las dependencias gubernamentales hacen uso material de los bienes afectados o por afectarse por expropiación, sin que para ello previamente se cumplan las condiciones del decreto expropiatorio relativas a la compensación ordenada "respecto del ejido o ejidatarios o inclusive, sin que tan siquiera se haya solicitado oficialmente la expropiación de terrenos ejidales por la dependencia solicitante al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

XIII.- La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes transmite al otro el dominio de una cosa, por otra que recibe en cambio. Puede sentarse, como principio general, que la permuta sigue las reglas aplicables a la compraventa, a exceptuarse las concernientes al precio.

XIV.- Permite el vigente Código Agrario la celebración de permutas de terrenos ejidales por otros de propiedad "de particulares ajenos al ejido, exigiendo substancialmente "que la operación sea evidentemente favorable al ejido, la acoge el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente respecto de la misma el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización "misma dependencia ante la que se tramita", el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en caso de que el ejido sea refaccionado por éste. Las disposiciones reglamentarias de los preceptos relativos del Código, hasta antes de la expedición del Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales "que las deroga "Acuerdos Presidenciales de 9 de marzo de 1948, de 16 de febrero de 1954 y el de 7 de mayo de 1954", establecían las normas para efectuar las permutas aludidas, así como el destino y forma de manejo de las indemnizaciones que correspondieran en efectivo a los ejidatarios, permitiendo que la "Asamblea General de Ejidatarios respectiva determinase "en forma condicionada" el destino del efectivo recabado por este "concepto, que pasaba a formar parte del fondo común del ejido.

XV.- De conformidad con el Reglamento para la planificación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales, fechado el 15 de abril de 1959, ordenamiento que crea en su artículo 1° el llamado Fondo Nacional de Fomento Ejidal que, entre otros recursos ha de integrarse con los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permuta de terrenos ejidales después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, corresponde al denominado Comité Técnico y de Inversión de Fondos a que se refiere el propio Reglamento, opinar sobre la procedencia de permutas y expropiaciones, valor y monto de las indemnizaciones que deban cubrirse, en su caso, al igual que autorizar las aplicaciones de fondos hechas por los ejidos, comprendidas las referentes a los excedentes en efectivo de referencia.

XVI.- De conformidad con el Reglamento del 15 de abril de 1959 -declarado inconstitucional en ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia- la permuta de terrenos ejidales por otros de propiedad particular, solamente se tramitarán y procederán cuando además de cumplirse con los requisitos que señala el Código Agrario, se satisfagan los requisitos de que no medie compensación individual en efectivo para los ejidatarios, sino que se trate únicamente de cambiar terrenos por terrenos, que el permutante se obligue a destinar los terrenos ejidales que reciba a fines agrícolas, bajo pena de perder los entregados en caso contrario, así como de que exista opinión favorable del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

XVII.- En el renglón relativo a la aplicación de sus fondos comunes a programas de beneficio colectivo, en términos generales, no puede considerarse positiva la actuación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

XVIII.- No puede considerarse positivo el funcionamiento del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en relación con la tramitación de múltiples ejidos encaminada a la aplicación de sus fondos comunes a programas de beneficio colectivo.

XIX.- Es justificable la disposición relativa a permutas de terrenos ejidales por otros de propiedad particular,

en el sentido de que en las mismas no medie compensación individual en efectivo. Empero, no es de justificarse la disposición contenida en el artículo 16 del Reglamento del 15 de abril de 1959 que limita las posibles permutas a las que puedan efectuarse de terrenos a cambio de terrenos, toda vez que puede convenirse en la entrega "por un particular" en forma complementaria de obras concluidas: silos, edificios para oficinas ejidales, etc., e inclusive, de materiales para construcción, maquinaria agrícola, etc. Igualmente, tampoco puede justificarse la pretensión contenida en la fracción II del artículo y Reglamento citados, en el sentido de que los terrenos que adquiere por permuta de los ejidatarios el particular, deba necesariamente y apercibido de ser sancionado en la forma que se establece, a fines agrícolas; la obligación que pretende imponerse a los particulares permutantes rompe absolutamente con el régimen jurídico que "perfeccionada la permuta" adquieren los bienes anteriormente sujetos al régimen de propiedad ejidal.

XX.- Constituidos los ejidos circundantes a Acapulco, el desarrollo urbanístico de la ciudad se fincó, en buena parte, en una serie de expropiaciones en muchas de las cuales no quedó del todo justificada la causa de utilidad pública, traducéndose en acciones estatales que básicamente favorecieron la especulación mercantil en beneficio de algunos particulares; en permutas de terrenos ejidales por otros de propiedad particular con incalculables beneficios económicos para los particulares permutantes, aunguando no se perfeccionasen jurídicamente incluyendo el cumplimiento de las prestaciones acordadas en favor de los ejidatarios, permutas todas en las que se logró el consentimiento de éstos, más por las cantidades en efectivo que se dieron u ofrecieron individualmente a los afectados que por el carácter de aprovechables agrícolaemente de los terrenos ofrecidos por el particular en cambio y, por último, en anómalas conversiones de terrenos ejidales de cultivo en terrenos fraccionados para fines urbanos, así como en el aprovechamiento irregular de los lotes de las zonas de urbanización ejidales.

XXI.- Se considera, en términos generales, que la afectación a los fines del desarrollo urbanístico de Acapulco de los terrenos ejidales circundantes, sea por la acción estatal o actividad desarrollada en ese sentido por los particulares de conformidad con los ejidatarios debió, en todo caso,

verificarse en forma tal de que no quedasen desarticulados o inclusive desintegrados los ejidos, necesarias unidades socioeconómicas de producción en el desarrollo económico nacional.

XXII.- Ante el cúmulo de irregularidades que, aún a la fecha han de contabilizarse en el renglón relativo al aprovechamiento o tenencia de los bienes raíces de origen ejidal que, en una forma u otra, han sido afectados por el natural y deseable desarrollo urbanístico de Acapulco, se considera procedente, para los fines de encausar jurídicamente la situación, se proceda a la expropiación total de tales bienes en beneficio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, a efecto de que éste, en lo posible, atendiendo las necesidades que como ciudad, puerto y centro turístico de excepcional importancia reclama Acapulco, satisfaga, asimismo, los requerimientos de una sana política agraria que en forma alguna puede permanecer indiferente a la conversión de los terrenos propiedad de los ejidos y de los ejidatarios en particular en terrenos incorporados al comercio, máxime si esto lleva consigo la substracción de elementos materiales y humanos de la institución ejidal a cuya protección ha de orientarse.

Notas Bibliográficas

CAPITULO PRIMERO.-

- 1.- Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. (1493-1940). T. Primero. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.- México, D.F. 1941. pág. - 571.
- 2.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. 10a.edición. Editorial Porrúa, S.A. págs.322 a 324. México, D.F. 1968.

CAPITULO SEGUNDO.-

- 1.- Cuellar, Alfredo B.: Expropiación y Crisis en México. Tesis profesional. pág.13. México, D.F. 1940.
- 2.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Sistema Agrario Constitucional. 2a.edición. Editorial Porrúa, S.A. págs. 69 y 70. México, D.F. 1940.
- 3.- Cuellar, Alfredo B.: opus cit. pág.14.
- 4.- Aut. cit. opus cit. págs. 14 y 15.
- 5.- Mendieta y Núñez, Lucio: opus cit. págs. 70 y 71.
- 6.- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de -- sus Constituciones. Tomo IV. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. pág.582.
- 7.- Opus cit. T. IV. pág. 584.
- 8.- Opus cit. T. IV. pág.589.
- 9.- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo. 5a.edición. - Editorial Porrúa, S.A. pág.517. México, D.F. 1952.
- 10.- Enciclopedia Jurídica Omeba. T.XI. Editorial Bibliográfica Argentina. pag. 645. Buenos Aires. 1960.
- 11.- Villegas Basavilbaso, Benjamín: Derecho Administrativo. T. VI. Tipográfica Editora Argentina. págs.301 a 306. Buenos Aires. 1956.
- 12.- Rojina Villegas, Rafael: Teoría General de los Derechos Reales. T.II. págs.205 a 211. México, D.F. 1947.
- 13.- Fraga, Gabino: opus cit. pág. 514.
- 14.- Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo. 2a.edición. Librería de Manuel Porrúa, S.A. pág.806. México, D.F. 1961.
- 15.- Autor citado, obra citada. págs. 894 y 895.
- 16.- Fraga, Gabino: opus cit. págs. 516 y 517.
- 17.- Aut. cit. opus cit. pág.528.

- 18.- Jurisprudencia 1917-1965 y Tesis Sobresalientes 1955-1965. Actualización. T. 1. Ediciones Mayo. pág. 357. México, D.F. 1967.
- 19.- Obra citada. pág.359.
- 20.- Fraga, Gabino: opus cit. pág.529.
- 21.- Autor citado. opus cit. págs. 519 y 520.
- 22.- Mendieta y Núñez, Lucio: opus cit. págs.141 a 144.
- 23.- Mendieta y Núñez, Lucio: opus cit. págs. 93 a 98.
- 24.- Fraga, Gabino: opus cit. págs. 514 y 515.
- 25.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 10a.edición. págs.339 y 341. México, D.F.1968.
- 26.- Autor citado, obra citada, pag. 343.
- 27.- Autor citado, obra citada, pág.370.

CAPITULO TERCERO.-

- 1.- Rojina Villegas, Rafael: Derecho Civil. Contratos. T. 1. Editorial Jus. págs. 186 y 187. México, D.F. 1944.
- 2.- Aut. cit. opus cit. págs. 189 y 190.
- 3.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México. 10a.edición. Editorial Porrúa, S.A. pág. 366. México, D.F. 1968.
- 4.- Segunda Sala.- Informe 1960. pág.37.

CAPITULO CUARTO.-

- 1.- Jurisprudencia y Tesis sobresalientes 1955-1963.- Administrativa 2a.Sala. Mayo Ediciones. págs. 60 y 61. 1965.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BURGOA, IGNACIO: El Amparo en Materia Agraria.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1964.

CASO, ANGEL: Derecho Agrario.-Historia - Derecho Positivo Antología. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1950.

CUELLAR, ALFREDO B.: Expropiación y crisis en México. México, D.F. 1940.

CHAVEZ PADRON, MARTHA: El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1964.

CHEVALIER, FRANCOIS: La Formación de los Grandes Latifundios en México.- En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. III, No. 1.- 1956.

DE LA PEÑA, MOISES: El Pueblo y su tierra. Mito y realidad de la Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. México, D.F. 1964.

FABILA, MANUEL: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Editorial Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, D.F. 1941.

FABILA MONTES DE OCA, GILBERTO: La Reforma Agraria Mexicana. Sus realidades en cincuenta años. Su integridad conforme a la justicia social.- México, D.F. 1964.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON: Propiedad privada versus ejidos, Ediciones Conmemorativas del Centenario de la Escuela Nacional de Agricultura. 1854-1954. México, D.F. 1958.

LEMUS GARCIA, RAUL: Sistemática Jurídica del Problema Agrario. en "Revista del México Agrario". Número 2, págs. 19 a 105. Febrero de 1968. México, D.F.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR: Reforma Agraria Mexicana. Universidad de Colima. 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1946.

MORENO, MANUEL M.: La Organización Política y Social de los Aztecas. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, D.F. 1962.

PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO: "Los Problemas Agrícolas de México". Patrocinado por la Secretaría de Acción Agraria del Partido Nacional Revolucionario. Año I, 2 - libros. Mismo tema. México D.F. 1934.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: Estudios Agrarios Mexicanos. Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la O.E.A. y el I.I.C.A., San José de Costa Rica. 1962.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana. Imprenta la Artística, México, D.F. 1953.

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO.-	Págs. 7
INTRODUCCION.-	
1.- Interés del tema que se desarrolla en este estudio.	
a) Trascendencia de los intereses agrarios afectados con estos procedimientos.	
b) Fundamental importancia social y económica de Acapulco en el progreso general del país.	
2.- Necesidad de una revisión de los actuales procedimientos y de una racional política urbanística y económica en torno a los bienes agrarios ubicados en la región de Acapulco.	
CAPITULO SEGUNDO.-	30
LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES EN EL CODIGO DE LA MATERIA.	
1.- Breves antecedentes de la expropiación. Su naturaleza jurídica.	
2.- La expropiación en el Artículo 27 constitucional.	
3.- Los conceptos de utilidad pública, utilidad social, interés público, interés social e interés nacional. Modalidades y limitaciones de la propiedad y la expropiación.	
4.- La expropiación en materia de bienes ejidales.	

CAPITULO TERCERO.-

EL PROCEDIMIENTO DE PERMUTA DE BIENES EJIDALES EN
EL CODIGO AGRARIO Y SUS REGLAMENTOS.

- 1.- Naturaleza jurídica de la permuta.
- 2.- La permuta de bienes ejidales en el Código Agrario vigente.
- 3.- El Reglamento del 15 de abril de 1959 y otras disposiciones reglamentarias.

CAPITULO CUARTO.- 110

LOS PROBLEMAS SOCIALES Y ECONOMICOS SUSCITADOS CON
MOTIVO DE LAS EXPROPIACIONES Y PERMUTAS DE LOS BIENES
EJIDALES EN LA REGION DE ACAPULCO, GRO.

- 1.- Revisión de algunos casos típicos de irregular aplicación en la legislación de la materia en torno a expropiaciones y permutas: los problemas de los ejidos de Icacos, El Jardín, El Progreso, Plan de los Amates, etc.
- 2.- Los medios jurídicos que podrían y deberían haberse empleado en la solución de los problemas agrarios y urbanísticos de la región de Acapulco. --- Nuestra opinión acerca del procedimiento jurídico a seguir tendiente a incorporar los bienes ejidales al desarrollo urbanístico general de la región, dentro de los lineamientos fundamentales --- del Derecho Agrario Nacional.

CONCLUSIONES . - 149

NOTAS BIBLIOGRAFICAS. - 159

BIBLIOGRAFIA GENERAL. - 161

INDICE GENERAL. - 163