

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISION DE DERECHO, POLITICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE DERECHO



**EL PROBLEMA DE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES
EJIDALES Y COMUNALES A RAÍZ DE LA MALA
INTERPRETACIÓN DE SUS ELEMENTOS Y DEFICIENCIAS
JURIDICAS Y LEGALES DE LOS MISMOS.**

TESIS

que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta

ALEJANDRO VILLEGAS BRIONES

GUANAJUATO, GTO.,

DE 2014

*A la memoria de mis padres,
como un homenaje a su recuerdo:*

Juana María Briones de Villegas,

con muchísimo cariño, en gratitud por todo su amor, enseñanzas y apoyo.

Lic. Alejandro Villegas Gasca,

padre y mi mejor amigo, con mucho cariño, respeto y profunda admiración, en gratitud por todo su apoyo y ayuda durante el trascurso de mis estudios y carrera profesional y por la completa confianza depositada en mí.

A mi esposa:

Gabriela Macías Granados, con

mucho amor y cariño, en gratitud por estar siempre a mi lado y brindarme su apoyo en los momentos más difíciles.

A mi Universidad de Guanajuato y Facultad de Derecho:
con total respeto, admiración y cariño.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	06
-------------------	----

CAPITULO I

MARCO DE REFERENCIA

I.- Propiedad.....	11
a) Concepto de propiedad.....	11
b) La propiedad desde el punto de vista social.....	12
II.- Expropiación.....	13
a) Concepto de expropiación ordinaria.....	13
b) Bienes no expropiables.....	16
c) Expropiación agraria.....	16
III.- Ejido y comunidad.....	19
a) Concepto de ejido.....	19
b) Concepto de comunidad.....	20
IV.- Bienes ejidales y comunales.....	22
a) Concepto de bienes ejidales y comunales.....	22
b) Clasificación.....	22
V. Utilidad Pública.....	24
a) Utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional.....	24
b) Concepto de utilidad pública.....	25
VI. Indemnización.....	27
a) Definición.....	27
b) Indemnización agraria.....	27

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACIÓN

I.- Primeros antecedentes históricos de la expropiación ordinaria.....	29
II.-Antecedentes de la expropiación ordinaria y agraria en México.....	30
a) La Colonia.....	31
b) La Guerra de Independencia.....	32
c) Reforma.....	34
d) El Porfiriato.....	34
e) La Revolución Mexicana.....	35
1. El Plan de San Luís.....	35
2. El zapatismo.	36
3. Ley Agraria del 6 de enero de 1915.	40
4. Artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917.	41
5. La expropiación posterior a la Revolución.....	42

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES EN TORNO A LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

I.- Elementos de la expropiación.....	47
a) Utilidad pública.....	48
b) Indemnización.....	51
c) Sujeto pasivo de la expropiación.....	51
d) Bienes agrarios expropiables.....	51
II.- Proceso agrario para la expropiación de bienes ejidales y comunales.....	51
a) Promoventes.....	51
b) Solicitud.....	52
c) De la recepción.....	53
d) De la notificación al ejido o comunidad afectada.....	53
e) Cancelación.....	56
f) No se autorizan ocupaciones provisionales.....	57
g) Avalúo.....	57
h) Trabajos técnicos informativos y verificación de datos.....	59
i) Decreto expropiatorio.....	59

j) Ejecución.....	61
k) Indemnización.....	62
l) Reversión.....	64
m) Derecho a la garantía de audiencia previa a favor de ejidatarios y comuneros.....	69

CAPITULO IV

ANÁLISIS, CRITICA E INTERPRETACIÓN DE LOS ELEMENTOS EN TORNO A LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES, SUS ALCANCES Y SUS CONSECUENCIAS.

I.- Primeros Comentarios.....	75
II.- El problema de interpretación al artículo 27 Constitucional.....	76
III.-El problema de interpretación del concepto de utilidad pública, sus alcances y sus consecuencias.....	80
IV.-El problema de la indemnización como elemento esencial en la expropiación.....	108
V.-El problema de la reversión y la intervención del FIFONAFE en su ejecución.....	117
VI.-Comentarios finales.	124
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFIA.....	131
MARCO JURIDICO.....	136

INTRODUCCIÓN

La razón que me llevo a realizar este trabajo de tesis relacionado a este tema en específico es por una inquietud que tenía con respecto al tema, ya que, a través de los diferentes medios de comunicación y fuentes impresas yo veía los problemas que se daban con respecto a esta figura, y siempre ha sido así, quise investigar más a fondo esto y me di cuenta también de la poca información que hay en torno a este tema, lo cual fue otra razón para desarrollarlo y, a raíz de las primeras investigaciones hechas, principalmente y sobre todo, lo que me llevo a realizar el presente trabajo, fueron las graves injusticias que se cometen en contra de los ejidatarios y comuneros. Si bien es cierto, lo reconozco, que la expropiación es por demás necesaria e importante, también es cierto que, por el mal uso de sus elementos, al interpretarlos la mayoría de las veces en forma errónea y por las deficiencias jurídicas y legales de los mismos, se llegan a realizar muchas veces graves injusticias y atrocidades que solo vienen a beneficiar a unos cuantos y los verdaderos perjudicados resultan ser, no solamente los ejidatarios y comuneros, sino también nuestro vasto sistema ecológico, el cual cuenta con una flora y fauna por demás envidiable en nuestro planeta, y estamos destruyendo y arrasando completamente con ella poco a poco. Todo esto es lo que me sirvió de motivación para realizar el presente trabajo de tesis.

Mi hipótesis gira en torno a cuatro elementos de la expropiación: el *artículo 27 Constitucional*, el *concepto de utilidad pública*, la *indemnización* y la *reversión*.

En lo referente al *artículo 27 Constitucional* tenemos que es mal interpretada ya que se presume que, por ser mandamiento Constitucional debidamente fundamentado, se puede expropiar por todo y para todo, esto es un error y se probara lo contrario, la mala interpretación del mismo y el porqué de esto, demostrando además graves problemas de inconstitucionalidad contenidas en el mencionado artículo 27; así mismo, también demostraremos la importancia y urgencia de establecer un concepto constitucional de utilidad pública, lo cual nos conduce al siguiente elemento.

En cuanto al *concepto de utilidad pública*, como ya lo comentamos, se demostrara la razón por la que debe de ser concepto constitucional, ya que es un tema por demás sensible debido a que las expresiones contenidas en la ley dan lugar a una gran diversidad de interpretaciones, opiniones y criterios, de ahí que urge su concepto constitucional, ya que, por no serlo, son amplísimas e ilimitadas las causales por las que se puede expropiar, causales cuya mayoría ni siquiera podríamos calificar como de utilidad pública, lo que da como resultado que se expropie por todo y sin límite, y lo peor es que con plena justificación, no importando si es mucha o no la urgencia de expropiar, por lo que se demostrara que, con un concepto constitucional, se acabaría el problema de tantas causales de expropiación, las cuales, por lo general, responden a intereses políticos y económicos, con lo que se impondría por fin un límite a tantas causales que no vienen ni al caso y generando con ello en verdad causales de expropiación que ameriten ser por demás urgentes y necesarias para ayudar a la Nación y no a unos cuantos. También demostraremos que con un concepto Constitucional ya no habría necesidad de que las legislaturas locales prevean sus causas de expropiación ya que podrían en determinado momento considerar como de utilidad pública lo que en realidad no lo es, ya sea por descuido o por intereses propios. Se demostrara también la urgencia de resolver muchos baches jurídicos y legales que dan como consecuencia muchas irregularidades que se pasan por alto como si nada durante el procedimiento expropiatorio, ya sea antes, durante y después del mismo.

En lo que se refiere a la *indemnización* se demostrara que el término *mediante* no es el adecuado ya que se interpreta a conveniencia para pagar después, sobre todo al realizarse el pago parcial por ocupación previa, pudiendo tardarse más tiempo de lo permitido en pagar la totalidad de la indemnización, se mostrara por qué se implementó y cambio en la Constitución de 1917 a *mediante*, siendo que antes era *previa* indemnización y, por ende, se probara porque es más justo este último término, probando que este da una seguridad real y presente al afectado de la expropiación. También probaremos que es mucho el tiempo de 5 años para pagar la indemnización, lo que nos lleva a probar un enorme bache legal entre la Ley de Expropiación y la Ley

Agraria, probando, contundentemente que esta, en cuanto al tiempo de pago, debe adaptarse y acatarse a la Ley de Expropiación por así responder de forma por demás efectiva a los intereses sociales de los afectados en lo referente al pago de la indemnización. También probaremos la poca efectividad de los pagos realizados con tierras “iguales o mejores” a las expropiadas, ya que en la gran mayoría de ocasiones no son aptas para la siembra y el cultivo o tienen problemas jurídicos.

Por último, en lo concerniente a la *reversión*, probaremos que son mucho los 5 años que se señalan para ejercerla, tanto en la Ley de Expropiación como en la Ley Agraria, se demostrara por qué y sus consecuencias. También se probara la urgente necesidad de que se prevea en forma concreta el pago de daños y perjuicios causados por cualquiera de las causas que dieron motivo a que se ejerciera la reversión, probaremos los daños y consecuencias que se generan por esto, y probaremos todas las complicaciones y años que tiene que pasar el afectado para obtener el pago de daños y perjuicios, de llegar a obtenerlo. Se probara la urgente necesidad de reestructurar al FIFONAFE con el fin de que los ejidos afectados cuenten con un servicio más eficaz y que responda a las necesidades jurídicas que se presenten en forma inmediata.

Por otro lado, cabe mencionar que para la investigación del presente trabajo se utilizó el método deductivo, ya que primero comencé con la generalidad de conceptos básicos para poder comprender mejor y a grandes rasgos de lo que trataba el tema en general, posteriormente fui realizando poco a poco una investigación más exhaustiva sobre dichos conceptos hasta poder desprender de ellos la particularidad de sus diversas interpretaciones, así como también casos y ejemplos en particular plenamente argumentados y justificados.

Al comenzar esta tesis, me comprometí a mí mismo en la esperanza de cumplir el compromiso que contraje y la duda acerca de mi capacidad para cumplir la presente, empezando principalmente, como ya se comentó, por el hecho de la poca información que existe en torno al tema de la presente tesis, la escasez de datos en cuanto al acervo bibliográfico para sustentar mi hipótesis.

Fue una búsqueda difícil y larga, pero creo que al final logre aterrizar y estudiar el tema y mi hipótesis de manera por demás satisfactoria.

También cabe mencionar que la legislación que se utilizó durante el desarrollo de la presente tesis está actualizada hasta las últimas reformas publicadas en lo que vamos del presente año, 2014. Dichas legislaciones son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Expropiación, Ley Agraria, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Nueva Ley de Amparo y la Ley General de Bienes Nacionales.

La presente tesis se divide en cuatro capítulos y una conclusión.

En el *primer capítulo* se verá todo lo concerniente a las definiciones básicas que comprenden el tema a tratar, desde las definiciones más sencillas hasta las más complejas y técnicas, todo esto para facilitar la comprensión del trabajo y familiarizarse con los términos para comprender de forma cabal el planteamiento de la tesis en cuestión.

El *segundo capítulo* es muy importante, son los antecedentes históricos, tanto de la expropiación ordinaria como de la expropiación agraria, esta última, con una importancia por demás histórica durante la época de la Revolución Mexicana. Así pues, este capítulo nos ayudara a comprender mejor la expropiación agraria, el porqué de sus diversas interpretaciones y otras cuestiones que a lo largo del presente trabajo se verá.

En el *tercer capítulo* se verá lo relacionado a todo el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, desde el principio hasta el final, pasando por detalles que considero importantes para complementar y entender mejor el procedimiento de expropiación agraria.

Así mismo, este capítulo nos ayudara a entender muchísimo mejor el siguiente, ya que sabremos en que partes del procedimiento se abordan los puntos tratados en el cuarto capítulo.

En el *cuarto capítulo* se aborda todo lo referente a la hipótesis planteada.

Se verá y se estudiarán diversas circunstancias y cuestiones por demás importantes que se verán en torno a los elementos principales de la figura de la expropiación de

bienes ejidales y comunales, y los problemas que surgen al llevarlas a la práctica; tales elementos son:

- El artículo 27 Constitucional
- Utilidad pública
- Indemnización
- Reversión y la intervención del FIFONAFE en su procedimiento.

Se verá su interpretación, aplicación, alcances y consecuencias entre otras cosas.

Así pues, en dicho capítulo, tratare de esclarecer muchas vaguedades y lagunas jurídicas, así como de establecer una interpretación formal de los citados elementos, entre otras cuestiones que puedan ayudar a aclarar todo lo concerniente a la figura de la expropiación agraria.

Fue muy difícil buscar muchos datos que pudieran ayudarme al desarrollo de la tesis, faltaron muchos más que por razones ajenas a mi persona no se pudieron obtener, pero considero que lo que tienen en sus manos es lo más cercano a un tema completo de la *expropiación de bienes ejidales y comunales*, sus problemas, interpretaciones, alcances y posibles soluciones.

Así pues, con este trabajo de tesis, espero esclarecer y tratar de despejar, lo más posible, las dudas que existen en torno a este tema tan poco tomado en cuenta en nuestro derecho, sin imaginarnos, ni un poco, lo importante que es este tema para el desarrollo de la nación, pero, sobre todo, espero con este trabajo dar a conocer a la gente las muchas fallas e injusticias que se cometen durante el procedimiento expropiatorio, tanto por la mal interpretación de sus elementos como por sus fallas jurídicos y legales que contiene la figura de expropiación, y por ende, espero demostrar la cruda realidad de lo que es en sí, en la práctica, la expropiación de bienes ejidales y comunales en nuestro país.

CAPITULO I

MARCO DE REFERENCIA

En este capítulo expondremos los conceptos y aspectos generales de los términos que giran en torno a la investigación de la presente tesis, así como explicaciones básicas de los mismos, con el único fin de conocer, y familiarizarnos con los mismos para posteriormente comprender mejor, de forma cabal, cada uno los temas que forman parte de los capítulos siguientes.

I. PROPIEDAD

a) Concepto de propiedad

Existen diversos conceptos legales de la propiedad. El Código de Napoleón lo define como *“el derecho de gozar y disponer de la cosa de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos”*.

El Código Civil Federal en su artículo 830 y nuestro Código civil para el estado de Guanajuato en su artículo 828, no definen la propiedad, sino que solo se limitan a decir que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Desde este punto de vista legal, podemos definir al derecho de propiedad como *“aquel que autoriza al propietario de una cosa para gozar y disponer de ella con las limitaciones que fijen las leyes”*.¹

Un concepto más completo de la propiedad sería:

“el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”.²

¹ De Pina, Rafael, *Derecho civil mexicano*, 3ª ed., Vol. II, México, Porrúa, 1966, p. 62.

² Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, 30ª ed., Vol. II, Bienes, Derechos reales y Sucesiones, México, Porrúa, 2001, pp. 78 y 79.

b) La propiedad desde el punto de vista social

Actualmente no podemos considerar a la propiedad con las mismas características con que fue dotada durante la época romana, vista en sentido individualista con un dominio absoluto sobre los bienes. Tampoco podemos considerarla como fue concebida durante el liberalismo del siglo XIX, con carácter individual y privado, siendo un derecho inviolable del hombre.

En el mundo contemporáneo encontramos dos grupos que se oponen; unos que carecen de todo y otros que todo lo tienen, lo que ha traído como resultado que se cambien los planteamientos que antes se tenían de esta institución, ya que esta no solo satisface el interés individual, sino también el interés público, permitiendo una paz social, la cual, se relaciona con los bienes que nos satisfacen, logrando que cada persona se dedique a su trabajo empleando los elementos de producción que son de su propiedad para beneficiar a la sociedad en general.

En este sentido, ésta idea es la que actualmente le interesa a nuestro mundo contemporáneo para poder llegar a conceptualizar al derecho de propiedad como una función social que tiene que cumplir en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de que este forma parte.³

León Duguit es el precursor de la idea de explicar a la propiedad desde dos puntos de vista diferentes; 1°.- el propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de sus necesidades individuales; 2°.- el propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear sus bienes para satisfacer el interés en común de la sociedad.

Otra explicación similar nos dice que:

“el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que este debe ser siempre racional y encaminado no solo a la atención de las personas que de él dependan,

³ Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario*, México, UNAM., 1987, p. 206.

sino a las exigencias sociales que demandan no solo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas”.⁴

Nosotros creemos que el artículo 27 Constitucional encuentra su más firme apoyo en esta moderna teoría de la propiedad como función social.⁵

Este estudio de los conceptos de propiedad y la propiedad como función social, constituyen un término por demás importante dentro de nuestro estudio de la expropiación por causa de utilidad pública, ya que esta figura constituye una limitación al derecho de propiedad, por estar la misma, como ya se vio, al servicio de la colectividad, es decir, se sacrifica la propiedad de una persona en pro de los intereses sociales.⁶ Así mismo, la propiedad es la base para constituir las instituciones que actualmente conocemos como propiedad ejidal y comunal, las cuales, definiremos y analizaremos posteriormente en este mismo capítulo.

II. EXPROPIACIÓN

a) Concepto de expropiación ordinaria

Etimológicamente, la palabra “expropiación” significa privar de la propiedad y se deriva de las raíces latinas *Ex*, que significa fuera y *Propriatio*, que implica propiedad.⁷ Lo anterior da a suponer la existencia de un acto de la autoridad con poder suficiente para poder llevar a cabo dicha privación, y la falta de consentimiento del propietario que la sufre.

Existen varias teorías que tratan de explicar a la expropiación, de las cuales, la más aceptada modernamente es la *teoría del derecho público*, que dice que dicha autoridad es el Estado, el cual tiene como objetivo, así como la obligación, de proteger el derecho de propiedad de las personas, derecho que debe de preservarse hasta el final, pero, a pesar de esto, hay un límite, que es la presencia de un bien superior por encima del

⁴ De Pina, Rafael, *op. cit.*, p. 78.

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, 3ª ed., México, Porrúa, 1966, p. 29.

⁶ En materia agraria, se privaba de tierras y aguas de propiedades inmediatas a favor de los núcleos de población que carecían de aquellas por medio de la figura de la **dotación** la cual se comentara a detalle posteriormente.

⁷ http://www.pa.gob.mx/pública/rev_23/GuadalupeMartinez.pdf.

individual; dicho interés superior es lo que se denomina como **utilidad pública**, prevista en una ley emanada del Poder Legislativo, y por el sacrificio que realiza la persona expropiada, a fin de beneficiar a un amplio sector de la población, la misma sociedad, a través del Estado, le hace entrega de una cantidad justa como compensación, por concepto de indemnización.

Ernesto Gutiérrez y González, en su obra⁸, expone los conceptos de los maestros Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas para posteriormente llevar a cabo un análisis y crítica sobre cada una de las definiciones de los mencionados autores.

El maestro Acosta Romero dice que:

*“la expropiación por causa de utilidad pública es un acto de derecho público, por medio del cual el estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia. Es un acto de derecho público, derivado de la soberanía del estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior”.*⁹

Por su parte el maestro Gabino Fraga dice que:

*“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 por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”.*¹⁰

Por último el maestro Andrés Serra Rojas, dice que:

“la expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el estado – y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos – unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma correcta, en contra de un propietario o poseedor para

⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993.

⁹ Acosta Romero, Miguel, citado por Gutiérrez y González, *op. cit.*, p.798.

¹⁰ Fraga, Gabino, citado por Gutiérrez y González, *op. cit.* p. 800.

*la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa”.*¹¹

Sin embargo, y pese a ser grandes tratadistas, Gutiérrez y González realiza una serie de críticas a las definiciones de los tratadistas mencionados, al afirmar que estos incurrieron en errores al momento de redactar sus respectivos conceptos, errores que se dan, más que nada, por el mal uso que les dan a algunas palabras de acepción estrictamente jurídica del derecho común, al rechazar o no utilizar tales palabras, cayendo en el equívoco, de ahí que, si se tiene un concepto previo de cada una de las figuras jurídicas que se mencionan en la definición de cada uno de estos tratadistas, y se encuentra que no corresponden al concepto verdadero de cada figura mencionada, se puede crear una seria confusión en la mente de los lectores.¹²

Así las cosas, y para evitar desviarnos del punto que nos interesa, sin meternos a analizar a detalle cada una de las figuras jurídicas objeto de crítica que integran cada uno de los conceptos mencionados¹³ por no ser materia en estricto sentido de la presente tesis, nos limitaremos solo a exponer el concepto de Gutiérrez y González, concepto que a nuestro parecer consideramos como el correcto, ya que, el citado autor, después de estudiar la figura de la expropiación y realizar las críticas respectivas a los mencionados tratadistas, define a la expropiación como:

*“el acto que realiza el Estado, unilateral y soberano, por conducto del funcionario competente de su órgano ejecutivo o administrativo, por medio del cual priva, para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución o indemnización, para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública, directamente por el, o indirectamente por un tercero, y que solo con ese bien puede ser satisfecha en todo o en parte”.*¹⁴

¹¹ Serra Rojas, Andrés, citado por Gutiérrez y González, *op. cit.*, p. 801.

¹² Gutiérrez y González, *op. cit.*, p. 797.

¹³ Para más detalles en torno a la crítica a estas figuras jurídicas consultar la obra previamente citada en sus páginas 798-802.

¹⁴ Gutiérrez y González, *op. cit.*, p. 796-797.

Este concepto puede que no sea aplicable en otros sistemas jurídicos diferentes al nuestro, ya sea por no reconocer la propiedad privada, o de reconocerla, no es la misma que en México, o bien, la expropiación procede por medio de funcionarios pertenecientes a otro órgano diferente al ejecutivo.

b) Bienes no expropiables

No todos los bienes propiedad de los particulares pueden ser objeto de expropiación. Estos bienes no expropiables son:

- *Las cosas futuras.*
- *El dinero.*

Las cosas futuras son las cosas que no existen al momento de establecerse una relación jurídica con respecto a ellas. Esto porque la expropiación solo puede hacerse sobre bienes específicos que sirvan para satisfacer una necesidad real, actual y vigente por lo que no se podría entender que se expropiaran ese tipo de bienes futuros, que aún no existen, y pueden incluso, no llegar nunca a existir.

El dinero no es expropiable porque, al hacerse una expropiación, se hace la indemnización al particular que es privado de su bien. El estado, al pagar esa indemnización, le hace entrega de una cierta cantidad de dinero al particular, y si se le expropia su dinero y se le debe pagar la indemnización, se volvería inútil esa acción del estado; es decir, no se le va a privar al particular de una cosa y a pagarle la indemnización con la misma cosa, aparte de que el dinero en si no sirve para satisfacer una necesidad colectiva de ningún tipo ya que no puede servir como objeto físico con el que se pueda satisfacer tal necesidad.

c) Expropiación agraria

En lo que se refiere a la expropiación agraria nuestra legislación la contempla desde dos puntos de vista diferentes:

- *Expropiación para crear ejidos*
- *Expropiación de bienes ejidales y comunales*

A continuación explicaremos ambas figuras.

La Expropiación para crear ejidos se refiere a la expropiación de la propiedad rústica privada para crear ejidos¹⁵.

Esta figura es la que actualmente conocemos como **dotación**, la cual estaba vigente antes de la reforma agraria de 1992 y constituía una de las acciones fundamentales del reparto agrario.

La dotación de tierras para la formación de ejidos **tenía por objeto** hacer posible la redistribución de la propiedad rural.¹⁶

Esta figura era vigente desde la ley de 6 de enero de 1915, en la cual, se estableció que para dotar de ejidos a los pueblos, que carecieran de los mismos, el gobierno nacional debía llevar a cabo la expropiación de los terrenos indispensables para tal objeto, procediéndose, para este caso, a expropiar a las grandes propiedades rurales, es decir, los latifundios. En este caso, los latifundistas expropiados no tenían derecho a recibir indemnización de ninguna clase.

La Expropiación de bienes ejidales y comunales se refiere a la expropiación de bienes ejidales y comunales para la realización de obras de beneficio social.

A comparación de la figura anterior en la que no hay indemnización de por medio a favor de los latifundistas expropiados, en esta figura si la hay, pero se aplaza generalmente el pago de tal indemnización.

Hay que hacer notar que, en ninguna de las cuatro leyes agrarias que fueron emitidas entre los años de 1915 y 1929 ni en estas dos, se habló en ningún momento de la posibilidad de expropiar bienes ejidales y comunales con el objeto de realizar obras que beneficiaran a la sociedad.

¹⁵ Luna Arroyo, Antonio, Luis G. Alcerreca, *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 287.

¹⁶ Castellanos, Abraham, "El proceso Agrario Mexicano", *Revista de investigaciones Jurídicas*, Año 3, N° 3, México, Escuela Libre de Derecho, 1979, p. 413.

Esto se da porque:

“aun cuando los bienes agrarios pertenecientes a los grupos de población que guardan el estado comunal y los bienes ejidales tienen por objeto llenar las necesidades inaplazables de los campesinos que los poseen y aun cuando los bienes de los ejidos se les hayan entregado a los ejidatarios mediante expropiación, son expropiables ante la urgencia de satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia”.¹⁷

Respecto de esto, también hay que hacer notar que parece absurdo lo que, tratándose de tierras ejidales, podría llamarse expropiación de la expropiación, pero si no existiera esta figura legalmente, sería imposible que se pudieran llevar a cabo muchas obras de importancia nacional, ya que las tierras ejidales y comunales se hallan distribuidas a lo largo de toda la República Mexicana. Casos se darán en que surja, sin poder evitarlo, la necesidad de expropiar tales tierras, por causas correctamente justificadas de utilidad pública.

Los propósitos para la expropiación de bienes ejidales y comunales son de tal naturaleza, que cuentan con características propias que lo diferencian de la expropiación ordinaria, características que, aun cuando son diferentes entre sí, también se relacionan; estas son tres:

- Las causas de la expropiación.
- Las circunstancias de la expropiación.
- El destino de la indemnización.¹⁸

¹⁷ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Problema Agrario de México*, 9ª ed., México, Porrúa, 1966, p. 339 y ss.

¹⁸ Dichas características se estudiarán con más detalle en capítulos posteriores.

III. EJIDO Y COMUNIDAD.

a) Concepto de ejido

Proviene del latín *exitus*, que significa salida, y se refiere al campo que está a las afueras de una población.¹⁹

Es un término español que designaba a la tierra común que se encontraba a la salida del poblado español y la cual no admitía labranza ni plantación, siendo el lugar de dominio común para todos los vecinos del mismo pueblo, y reservada con frecuencia para pastos, lugar de esparcimiento, eras y demás actividades que pudiera requerir la población; por lo mismo, nadie podía apropiarse de ellos, ni por prescripción, ni tampoco se podía edificar en los mismos.

El concepto de ejido se creó en la redacción de la Ley de 6 de enero de 1915 para designar que, los pueblos que carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución, tendrían derecho a que se les dotara de tierras suficientes para reconstituirlos.

El termino aparece por primera vez como figura jurídica constitucional en la fracción X del artículo 27 mediante la reforma por decreto del 30 de diciembre de 1934²⁰ y es, en esencia, el mismo que se ha seguido usando en nuestra legislación, pero actualizándose la idea, ajustándose a los cambios y a las trasformaciones sociales que se han dado por el transcurso del tiempo.

Por lo anterior, elaborar un claro concepto de ejido es difícil. Así tenemos que, acorde a los tiempos actuales, encontramos varios conceptos de ejido, como el siguiente que nos dice que:

“el ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, México, Porrúa/UNAM, 2005, p. 1468.

²⁰ Esta reforma abrogó el decreto del 6 de enero de 1915.

disposiciones a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras de cultiva”.²¹

Otra definición sería la siguiente:

“Ejido es una unidad de producción agrícola, pecuniaria y/o agroindustrial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, compuesto por tierras provenientes de una dotación legal y por otros patrimonios obtenidos por cualquier vía que hubieren incorporado al régimen ejidal”.²²

b) Concepto de comunidad

El tema de la comunidad es extenso y complicado, siendo una figura jurídica que no es de fácil tratamiento, así, expondremos de forma general dicha figura.

Tales comunidades se encuentran formadas generalmente por indígenas que, desde épocas bien remotas, poseen en común tierras, bosques y aguas; son ellos *Sujetos colectivos* del derecho agrario, con personalidad propia.²³

Podemos definir a la comunidad:

“como la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación, sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, pastos, bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, que le concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión, y según sus tradiciones y costumbres”.²⁴

²¹ Rivera Rodríguez, Isaías, citado por Espinoza, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *El Derecho Sustantivo Agrario*, Zacatecas, México, Fondo Editorial Vínculo Jurídico/Unidad Académica de Derecho, 2008, p. 119.

²² Sotomayor Garza, Jesús G, citado por Espinoza, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *op. cit.*, p. 119.

²³ Ibarrola, Antonio de, *Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1975, p. 256.

²⁴ Zaragoza, José Luís, Ruth Macías, citado por Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario...*, p. 237.

Otra definición que nos da una clara diferencia entre ejido y comunidad precisa que:

“el régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación”.²⁵

Tales definiciones, aunque son muy completas, corresponden a la Ley agraria que anteriormente estaba en vigor, y por lo mismo, algunas de sus características y términos han cambiado en la actualidad, tales como son los derechos sobre las tierras comunales, que antes eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. También, tales tierras estaban dotadas de una serie de atribuciones que les permitían mantener cierta autonomía en la forma de tomar sus decisiones internas.

Ahora, con la nueva Ley, las comunidades también resultan afectadas por el proceso privatizador, teniendo la posibilidad de transferir el dominio de sus tierras a sociedades mercantiles, pudiendo estos disponer a su antojo de los recursos de las comunidades, incluso hasta hipotecarlos.

El comunero ahora también puede ceder el derecho de su parcela, abriendo la posibilidad de que los comerciantes ricos, que sean avecindados de los pueblos indígenas, acaparen sus tierras, sin que se prevea ninguna medida protectora para el comunero o para la conservación de su tierra y de sus recursos.

En la nueva Ley también podemos encontrar que los ejidos pidan su cambio al régimen comunal, acción que la anterior Ley no contemplaba. De esta forma, muchos pueblos de origen indígena, que durante la repartición perdieron su carácter de comunidades por la manera en que se llevó a cabo el proceso de la reforma agraria, pueden, de nueva cuenta, reasumir su identidad anterior. Sin embargo, la nueva Ley

²⁵ Madrazo, José, citado por Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario...*, p. 238.

Agraria, prevé el mecanismo contrario, que es el de la conversión de la comunidad a ejido.

Las propiedades ejidal y comunal son dos sistemas que constituyen en conjunto la propiedad social.

IV. BIENES EJIDALES Y COMUNALES

a) Concepto de bienes ejidales y comunales

Se pueden definir como aquellas tierras que son entregadas a determinados núcleos de población por cualquiera de las acciones agrarias de Dotación, Ampliación de ejido y Nuevos centros de población ejidal, con el objetivo de que dichos bienes constituyan una fuente de trabajo personal para los propios ejidatarios.

No obstante, en la actualidad es factible la incorporación de tierras de propiedad particular o de dominio pleno convirtiéndolas al régimen ejidal, existiendo también la posibilidad de crear nuevos ejidos, conforme a los artículos 90, 91 y 92 de la Ley Agraria en vigor.²⁶

b) Clasificación

La Ley Agraria divide por su función las tierras ejidales en:

- *Tierras para el asentamiento humano*
- *Tierras de uso común.*
- *Tierras parceladas.*
- *Tierras para el asentamiento humano.-* Son aquellas que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido.

Dentro de ellas encontramos:

1. El fundo legal
2. La zona urbana

²⁶ Espinoza, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *op. cit.*, p. 129.

3. La parcela escolar
4. La unidad agrícola industrial para la mujer
5. La unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

Con excepción de los solares urbanos²⁷, son parcelas que cuentan con un destino específico y que constan de una protección especial prevista en el artículo 64 de la Ley Agraria, otorgándoles el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en los casos de que el núcleo de población aporte estas tierras al municipio o a la entidad correspondiente para posteriormente destinarlos a los servicios públicos.

- *Tierras de uso común.*- Constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento humano del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. Dichas tierras, conforme al artículo 74 de la Ley Agraria, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto cuando existan casos de manifiesta utilidad para el núcleo, en cuyo caso, el núcleo de población transmite estas tierras a sociedades mercantiles o civiles en los que participe el ejido o los ejidatarios, contraviniendo de tal forma, los preceptos anteriormente mencionados.
- *Tierras parceladas.*- Anteriormente eran denominadas unidades individuales de dotación. En la actual Ley Agraria reciben el nombre de parcelas. En los ejidos

²⁷ El solar urbano es un lote de terreno que se asigna de manera gratuita a cada uno de los ejidatarios en la zona urbana ejidal. De acuerdo al artículo 68 de la Ley Agraria, todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La asamblea del ejido es la encargada de asignar los solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. El acta respectiva se inscribirá en el RAN (Registro Agrario Nacional) y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes. La propiedad de los solares, entonces, se acreditará con el certificado que expida el RAN y los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común, por lo que para estos efectos los títulos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

son las que se dedican al cultivo y siempre están debidamente delimitadas y acotadas.²⁸

Los ejidatarios tienen en todo momento el derecho de uso, aprovechamiento y usufructo de estas tierras, y en ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar su explotación colectiva, sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares.

V. UTILIDAD PÚBLICA

a) Utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional

Antes de definir utilidad pública es conveniente hacer una distinción entre estas tres nociones.

Así pues, tenemos que la expropiación ordinaria se da por causa de:

- *Utilidad Pública.*- 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, (como carreteras, presas, etc.).²⁹
- *Utilidad Social.*- El interés social, se da cuando se satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad, la sociedad obtiene ventajas por la expropiación de cosas, sin estar estos destinados a una obra pública en particular.
- *Utilidad Nacional.*- Por último, el interés nacional se distingue de los dos anteriores en que la expropiación no procede por la necesidad de realizar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino por

²⁸ Espinoza, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *op. cit.*, p. 131.

²⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...* p. 110 y ss.

exigencias de seguridad o de bienestar de toda la nación que le afecten como entidad política o internacional.

Ahora bien, nuestro artículo 27 constitucional solo utiliza el término *utilidad pública*, pero también es cierto que en el mismo se comprenden los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional. Así tenemos que, por ejemplo, el procedimiento de dotación de tierras que realizaba el estado sobre parte de los latifundios para satisfacer a una clase social determinada, en este caso, a la clase campesina, no tenía por objeto una obra de utilidad pública, sino que se entregaban a los ejidatarios, constituyéndose de esta manera una utilidad social, porque la expropiación llevada a cabo va a beneficiar a una clase de la sociedad, y es de utilidad nacional porque el país se beneficia en si con un mejor reparto de la tierra.³⁰

Siempre que hablemos de utilidad social y de utilidad nacional estamos, a final de cuentas, ante una utilidad pública, pero es preciso que hagamos las distinciones necesarias para posteriormente poder comprender a grandes rasgos el concepto de utilidad pública.

b) Concepto de utilidad pública

Hechas las aclaraciones anteriores, encontramos que comúnmente se puede definir a la utilidad pública como “una conveniencia particular para la colectividad”³¹

Desde el punto de vista de la expropiación, la utilidad pública “es el móvil, la razón de ser de la expropiación, es el elemento esencial de la facultad de expropiar”.³²

La utilidad es la cualidad que atribuimos a ciertas cosas que puedan satisfacer nuestras necesidades, y que, por lo mismo, para que haya utilidad pública, se requieren los siguientes elementos:

- Una necesidad pública que debe ser satisfecha.

³⁰ Ibídem, p. 111

³¹ Palomar de Miguel Juan, *Diccionario para juristas*, Vol. II, México, Porrúa, 2000, p. 1250.

³² Fernández Del Castillo, German, *La Propiedad y la Expropiación*, 2ª ed. México, Escuela Libre de Derecho, 1987, p. 75 y ss.

- Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad.
- El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Si falta cualquiera de estos elementos, no puede haber utilidad pública. Si falta la necesidad, los bienes no son necesarios y aún pueden ser utilizados; si la cosa no es adecuada, la necesidad subsiste, lo mismo que si falta la aplicación de la cosa a la satisfacción de la necesidad, por lo que la expropiación sería inútil y por lo tanto improcedente. La expropiación, desde este punto de vista, es un medio por el cual el estado adquiere un satisfactor determinado para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública.

La Suprema Corte de Justicia da una definición de utilidad pública:

“EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicas. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas,

unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediano de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente; a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.”³³

VI. INDEMNIZACIÓN

a) Definición

Doctrinalmente a la indemnización se le conoce como el *justo precio*.

La indemnización podemos definirla, en términos generales, como “*La cantidad de dinero que el particular recibe del estado a cambio de la transferencia de su propiedad, y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal*”.³⁴

b) Indemnización agraria

La indemnización en la terminología agraria la podemos definir como “*el pago que de acuerdo con la ley debe hacer el gobierno federal a los propietarios de las tierras y aguas que se*

³³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Marzo de 2006, Materia(s): Constitucional, administrativa Tesis: P./J. 39/2006 P. 1412

³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op. cit.*, p. 1632.

tomen para concedérseles a los pueblos; pago que se hace a los núcleos de población al expropiarse sus bienes ejidales o comunales.”³⁵

Como podemos observar, la definición se divide en dos partes:

- *La primera parte* corresponde a la Ley Agraria anterior a la Reforma de 1992, la cual, establecía la indemnización a favor de los propietarios de predios rurales por el valor de sus bienes que se concedían a los pueblos por dotación de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola.
- *La segunda parte*, todavía vigente en la Ley actual, procede a indemnizar a los núcleos de población que disfrutaban de ejidos o que guardan estado comunal, por el valor de los bienes que les expropiaban por causa de utilidad pública.³⁶ Es pertinente señalar que la Ley Agraria anterior a la Reforma del 92 no solamente contemplaba el pago de una determinada suma de dinero como indemnización, sino que además debía esta de consistir, de preferencia, en “terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados”, esto, no se contempla en la actual Ley Agraria pero sí en el Reglamento De La Ley Agraria En Materia De Ordenamiento De La Propiedad Rural. Aunque cabe señalar que en la mayoría de los casos, las tierras que fueron entregadas, y que se siguen en menor medida entregando como indemnización, no sirven para la siembra y cultivo como posteriormente veremos.

³⁵ Luna Arroyo, Antonio, Luís G. Alcerreca, *op. cit.*, p. 393.

³⁶ *Ibíd.*, p. 394.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACIÓN

Se expondrán en forma breve los principales orígenes de esta figura, su surgimiento en otros países, así como su origen y el transcurso de su formación en nuestro país hasta su formal institución vigente en nuestros días, esto sobre todo porque la historia de esta institución ha sido, a grandes rasgos, muy poco vista.

I.- PRIMEROS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EXPROPIACIÓN ORDINARIA.

La institución de la expropiación por causa de utilidad pública es muy antigua. Algunos autores la ubican por vez primera en el Derecho Romano, lo cual no ha quedado plenamente demostrado ya que, aparentemente, los romanos no conocieron como principio la expropiación por causa de utilidad pública, aunque debió existir, ya que se encuentran ciertos casos en que los particulares han sido expropiados por interés general, casos que no se hubieran llevado a cabo en la mayoría de los casos sin la ocupación forzosa de la propiedad privada, por ejemplo, la reparación o arreglo de los acueductos de Roma para el establecimiento de una vía pública.³⁷

Lo que sí es cierto es que la expropiación tuvo su origen con las doctrinas que nacieron durante la Edad Media, constituyendo una parte de lo que era el Derecho Feudal. Dicha doctrina fue desarrollada por los Glosadores del Derecho Romano, en la cual, 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.³⁸

³⁷ Petit, Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Trad. D. José Fernández González, México, Editora Nacional Edinal, 1961, p. 230.

³⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...* p. 49.

No es sino hasta el siglo XVIII cuando la expropiación por causa de utilidad pública ya aparece como una institución jurídica bien definida. El principio de la expropiación forzosa aparece como texto legal en la *"Declaración de los Derechos del Hombre"*, proclamada durante la Revolución Francesa de 1789, como una excepción hecha al principio de derecho de propiedad privada.

En su artículo 117 aparecen los requisitos con los que se debe contar para poder llevar a cabo la expropiación:

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

Bajo estas características, el principio de la expropiación ordinaria se extendió a lo largo de todas las legislaciones vigentes del mundo, hasta la fecha, aún y cuando en la actualidad sus bases principales han sido objeto de profundas modificaciones en su esencia, debido principalmente a los diversos cambios en las orientaciones sociales que se han dado en el transcurso del tiempo.

II.-ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN ORDINARIA Y AGRARIA EN MÉXICO

Probablemente muchos piensan que el problema agrario que ha tenido México a lo largo de su historia no tiene nada que ver como parte de los antecedentes de la figura de la expropiación, pero lo cierto es que tiene una relevancia fundamental.

El porqué de esto tiene una razón de ser: la historia de México es, a grandes rasgos, la lucha por la tierra.

Los problemas que provocó el mal reparto de la tierra dieron como consecuencia una miseria excesiva y malestar económico que motivaron, en poco tiempo, rebeliones armadas, convirtiéndose estos en los objetivos primordiales de los diferentes

protagonistas, caudillos y líderes que encabezaron y consumaron diferentes revoluciones, transformándose estas en la lucha por la reforma agraria.

Es en estos movimientos donde se han visto claras referencias y primeros indicios de la expropiación a favor de los pueblos que habían sido despojados de sus tierras así como de aquellos que carecían de las mismas.

En primer lugar, veremos brevemente los ordenamientos de la corona española durante la *Época de la Colonia*.

a) La Colonia

Durante la Colonia, los conquistadores repartieron la tierra entre ellos. Tales tierras debían de ser confirmadas mediante cedula real.

El Estado creía que era importante el desarrollo de la agricultura y continuo repartimiento tierras, con el único requisito de dejar, con pleno poder, a los pueblos indígenas las tierras que fueren indispensables conforme a las Leyes de Castilla.

Desde ese entonces, se instituyeron diferentes títulos para acreditar el derecho de propiedad.

El mal funcionamiento de los instrumentos de medición y el carácter señorial que tenía la propiedad, dio como consecuencia que una minoría latifundista se apropiara de forma indebida de las propiedades de los indígenas, cometiéndose abusos en la repartición de tierras, despojando de ellas a los indios, lo que llamo la atención de los monarcas, los cuales expidieron disposiciones en las que ordenaban que las ventas no se realizaran sino a pedimento del fiscal y, sobre todo, sin despojar a los indios.

Así pues, y como consecuencia de lo anterior, desde esta época surge en nuestro derecho la figura de la expropiación a través de la institución llamada *derecho de reversión*, la cual era ejercida por los reyes españoles sobre la propiedad territorial, y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona, ya sea por merced o por la venta, regresaban a ella para, posteriormente, poder ser destinados a un servicio general, pues, en estos raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, ordenaban indemnizar al propietario que resultara afectado. Por

lo tanto, los reyes españoles llevaban a cabo verdaderos actos de expropiaciones agrarias, con el objeto de dotar de tierras a los pueblos indígenas que lo necesitaran.

Por ejemplo, en la Real Cedula de 20 de octubre de 1598 se manda que, si para entregar tierras a los pueblos de indios es necesario privar de sus propiedades a los españoles, se les compense con tierras en otro lugar; este es un verdadero caso de expropiación por causa de *utilidad social* y un antecedente preciso de nuestras leyes agrarias vigentes, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social.³⁹

Desgraciadamente, a finales del siglo XVI, el estado Español cayó en una profunda crisis económica, por lo que la corona se vio obligada a disponer de toda la tierra que se encontrare ocupada sin justos y verdaderos títulos para, a la postre, ser nuevamente repartida, o que continuara en manos de los detentadores a cambio del pago de una módica cantidad de dinero al Estado para confirmar la posesión del detentador.

Con esta operación, lo único que se consiguió fue legalizar las posesiones usurpadas a los indígenas, ya que, los títulos de propiedad de estos se declaraban inválidos, a menos que se confirmaran con una cierta cantidad de dinero.

Los detentadores que legalizaron las apropiaciones indebidas eran ricos propietarios, comerciantes o mineros, adquiriendo tierras más fértiles y, con ello, marginaban a las demás clases sociales.

La mayor parte de estos terrenos no se aprovechaban para su cultivo y siembra, por lo que pasaron a constituir, en su mayor parte, una gran pérdida para la agricultura.

Esta situación estuvo presente durante todo el tiempo de la Colonia.

b) La Guerra de Independencia

Posteriormente, la Guerra de Independencia viene a ser, en sí, el primer antecedente de un verdadero movimiento popular armado, originada por la

³⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...* pp. 49-50.

inconformidad de las masas esclavas campesinas, debido a la terrible organización agraria por la que atravesaba el país.

Durante este movimiento, Don Miguel Hidalgo y Costilla, al observar el problema social, económico y político por el que atravesaba el país, expidió dos decretos: uno en el que abolía la esclavitud (19 de octubre de 1810) y el otro en el que se ordena que les fueran devueltas las tierras que les fueron usurpadas a los naturales, a los cuales legítimamente les pertenecen (5 de diciembre de 1810).

Al respecto, José María Morelos y Pavón perfecciona los conceptos del segundo decreto, manifestando que *“más valía poca tierra en manos de quien la pudiera asistir con su trabajo personal, que mucha tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran sus propietarios”*.⁴⁰

De ahí que se prevé la expropiación forzosa por necesidad pública en el artículo 35 de la Constitución de Apatzingán de 1814 y en la cual se establece el derecho a una justa compensación, pero sin precisar la necesidad de que debería ser previa al acto expropiatorio.

Infortunadamente, esta esperanza plantada por Hidalgo y Morelos no duro mucho, ya que Iturbide, al consumarse la independencia, se olvida completamente de la gente del campo, regresando, nuevamente, a la opresión.

Dentro de nuestra Constitución, y ya como un México independiente, el primer antecedente legislativo de la expropiación con fuerza real aparece previsto en la fracción III del artículo 112 de la *Constitución de 1824*, la cual, ordena el respeto a la propiedad privada, y si fuese necesario ocuparla, debía ser previa aprobación del Senado o, en su receso, del consejo de Gobierno, construyéndose ya entonces, la figura de la expropiación y la del concepto de interés público.

Así las cosas, la tierra mexicana continuo utilizándose solo para fines de lucro personal, fomentándose así el enriquecimiento ilegítimo y la esclavitud.

⁴⁰ Manzanilla, Schaffer, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977, p. 21.

c) Reforma

Para esta etapa, predominó tanto el latifundio eclesiástico, que se hizo necesario una Reforma consistente en la desamortización de los bienes que pertenecían a corporaciones civiles y eclesiásticas, a la vez que también se pedía una mejor distribución de la tierra y un trato más humano hacia el campesino. Todo esto llevó a la redacción de la Constitución de 1857, dentro de la cual, en su artículo 27, se establecía la capacidad que tenía el estado en relación a la expropiación, disponiendo que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin el consentimiento de estos, sino solo por causa de utilidad pública y previa indemnización, siendo ya está, un requisito indispensable para llevarla a cabo; también determinaba la autoridad que debía llevar a cabo la expropiación y los requisitos que fueren necesarios para ello.

Aun así, muchos ejidos fueron despojados por no contar con las condiciones pertinentes para defender sus propiedades, ya que, la constitución del 57 y la poca legislación agraria vigente que existía, no les reconocía personalidad, no existiendo, por lo tanto, algún titular legal de los derechos de propiedad.

d) El Porfiriato

Las bases constitucionales que fueron establecidas organizaron al país de una forma tal, que situaban el respeto total al derecho individual muy por encima de los derechos sociales, razón por la que México se vio ante su etapa más dura y cruel como nación independiente: la dictadura de Porfirio Díaz, etapa durante la cual, los sectores rurales fueron los que resultaron más perjudicados, ya que solo se producían beneficios para unos cuantos, quebrantando al grueso de la población.

Esto como consecuencia de las concesiones que el gobierno otorgaba a favor de empresas particulares y a individuos, con el objetivo de deslindar las tierras baldías, de ahí que se favoreció el despojo de las pocas tierras que aún quedaban en poder de las comunidades, a causa de la expropiación y ultraje que realizaban los hacendados para satisfacer su sed insaciable de codicia, posesionándose lentamente de los terrenos particulares, tanto de los ejidos como de las comunidades, alegando con descaro la

propiedad sobre estos sin presentar ningún título legal de adquisición, lo que sirvió como motivo suficiente para que los pueblos en general clamaran justicia y protección, siendo ignorados por los tribunales, obteniendo solo por reclamar lo suyo, el desprecio, la persecución y hasta la cárcel.

Así las cosas, oficialmente aumento la protección desmesurada hacía las grandes haciendas, las cuales, cada vez que aumentaban su superficie, igual crecían en mayor medida el número de trabajadores esclavos o peones.

Las actividades directas de las empresas particulares o de la iniciativa privada sobre los recursos naturales del país y su excesivo afán de lucro, lejos de producir beneficios a la comunidad, causaban grandes daños a estos y a toda la nación.

e) La Revolución Mexicana

Esta amarga experiencia dio como consecuencia una de las etapas más sangrientas que ha vivido nuestro país: La Revolución Mexicana.

La gran cantidad de tierras despojadas, el dominio de los grandes productores y empresas sobre estas mismas tierras, el abuso a los que estaban sujetos, tanto la gente del campo como los obreros, propiciaron una gran inconformidad que dio como resultado el levantamiento armado de estos. Dichos levantamientos no solo datan de principios del siglo XX, sino ya desde tiempo atrás, a lo largo del siglo XIX, en el que se dieron de una forma ininterrumpida.

Tanta desigualdad en el campo mostraba, poco antes de la revolución, que el 96% de los cabezas de familia rurales no tenían tierra, mientras que por otro lado, el 1% de la población controlaba el 97% del territorio mexicano, de los cuales, solo 834 hacendados poseían cerca de la mitad del territorio.

1. El Plan de San Luís.- En 1910 estalla la Revolución iniciada por Francisco I. Madero, con el apoyo de enormes contingentes campesinos que veían en Madero una gran posibilidad para que se les devolvieran sus tierras. Tanto en el norte como en el sur del país, millares de humildes campesinos dejaron sus pocas pertenencias, empuñando

cualquier instrumento que les pudiera servir como arma en contra de la dictadura de Díaz.

Madero inicio el movimiento revolucionario proclamando el 5 de octubre de 1910 el *Plan de San Luís*, en el cual, no solo declara la nulidad de las elecciones realizadas, sino que también señalaba el aspecto que generalmente interesaba a los campesinos, que era la restitución de las tierras mal habidas para ser devueltas a sus auténticos propietarios. Esto no solo lo prometió en el Plan de San Luís, sino también en varios de sus discursos.

De todos los artículos del citado Plan, solo el *tercero*, en forma moderada, hizo referencia al problema agrario, el cual expresaba:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaria de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus poseedores los terrenos de que se les despojo de un modo tan arbitrario, se declararan sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagaran también una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verifico el despojo.⁴¹

Si bien este artículo no penetra en el fondo de las cosas, fue motivación suficiente y el que arrastro mayor contingente de hombres para levantarse y apoyar la revolución armada.

2. El zapatismo.-A esta lucha se sumó Emiliano Zapata en el estado de Morelos, quien también reclamaba el desmembramiento de las haciendas para dar las tierras a todas las comunidades, nombrando ya a estas con el nombre español de *ejidos*. Precisamente fue en Morelos, como bien lo llego a señalar alguna vez Madero, el primer estado que ejerció su derecho a la libertad. Zapata, quien luchaba con el grito de “tierra y libertad”,

⁴¹ Ruiz Massieu, Mario, *Temas de Derecho Agrario Mexicano*, 2ª ed. México, UNAM., 1998, pp. 32-33.

nunca luchó por el poder de la presidencia, sino que él estaba convencido de que el movimiento podría imponer sus demandas a los políticos y hacendados sin la necesidad de tomar el poder, sino desde abajo.

Así las cosas, Zapata supuso que al tomar Madero la presidencia, el problema agrario, que era el motivo de su actitud rebelde, iba a solucionarse definitivamente, favoreciendo a los intereses que él representaba. Incluso ordenó la suspensión de las hostilidades, entregando a Madero las resoluciones para una inmediata rendición, entre las que figuraba la promulgación de una ley agraria que mejorara la condición de los campesinos.

Madero, sin embargo, prefirió desviar principalmente su atención a los problemas políticos, sin considerar que no debía hacerlo porque aún había muchos problemas sociales pendientes que faltaban por resolverse y que eran la principal causa del levantamiento, como por ejemplo los trabajos de la comisión Agraria Ejecutiva que empezara el propio Madero para resolver el grave problema agrario que se vivía. No es que los haya ignorado, sino que su grave error fue no haberles dado a estos la prioridad que reclamaban.

Por esta razón, y pese a que Zapata no pedía nada que con anterioridad no hubiera aprobado Madero, al llegar a estas resoluciones de la rendición de Zapata, se negó a aceptarlas y no le ofreció otra cosa sino que se rindiera a discreción, rompiendo con él y ordenando que las tropas federales atacaran a los contingentes campesinos que permanecían fieles a su lucha.

Zapata, 19 días después de que Madero tomó posesión de la presidencia, desconoció a este y el 25 de noviembre redactó, junto con Otilio Montaña, su *Plan de Ayala*, promulgado el 28 de noviembre de 1911 y en el que nombraba como jefe al general Pascual Orozco, y en su defecto al propio Zapata, acusando a Madero de tirano y traidor a la Patria.

Fue a partir de esta fecha en que se dio un auténtico contenido social al movimiento. Dicho documento serviría de base agraria a la revolución, permitiéndole inscribir el ideario agrarista en un proyecto nacional mucho más amplio, sentando

fundamentalmente sus preceptos a nuestra estructura jurídica actual, equilibrando las garantías individuales y sociales, conseguido con la lucha del campesinado, logrando rango constitucional por primera vez en el mundo.

El Plan de Ayala señala en sus artículos 6, 7, 8 y 9 los aspectos que son de índole estrictamente agraria.

El *artículo 6* establece aquello que había movido a Zapata desde siempre: la devolución de tierras a quienes les fueron usurpadas conforme a sus legítimos títulos, acción que posteriormente va a incorporarse al texto constitucional como uno de los preceptos fundamentales de la reforma agraria mexicana.

Aunque este Plan hacia suyo en este aspecto el artículo 3 del Plan de San Luís con algunas adiciones, en el de Ayala se constituía ya en el objetivo central de la lucha revolucionaria, al lado del señalado en el siguiente artículo del propio plan.

El *artículo 7* es indudablemente de suma importancia en la resolución del problema agrario de México y postulado básico de su reforma agraria al referirse a la *expropiación* para acabar con los latifundios y la acción dotatoria a aquellos que careciesen de tierra. Dicho artículo establece lo siguiente:

7º.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son mas dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiaran, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

En este artículo se establecen varios aspectos de importancia que actualmente forman parte del sistema de la reforma agraria. De este modo, se determina la expropiación de tierras previa indemnización que servirán para la formación de ejidos,

colonias⁴², fundos legales y tierras de labor, dotando, ante todo, a los pueblos que por no tener títulos no pueden acudir al procedimiento restitutorio de las tierras que necesiten para su subsistencia, bienestar y mejoramiento. Por eso mismo se habla expresamente de fundos legales, ejidos y campos de sembradura y de labor.

También viene a apoyar a los agricultores individuales que, siendo aptos para el cultivo agrícola, carezcan, a causa de los latifundios, de una extensión pequeña o mediana de tierra sobre las cuales trabajar.

Si comparamos el artículo 7 con lo que establecía la legislación agraria antes de la Reforma del 92, tenemos que el Plan de Ayala establece la dotación de tierras, mientras que el artículo 27 constitucional expresaba:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiara, por cuenta del gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La similitud entre ambos postulados es evidente, ya que de lo que se trata es de proporcionar tierra a los núcleos de población que lo requieran.

Dicho procedimiento es similar al contemplar que se hará uso de la expropiación a través de la indemnización, con lo que observamos que la legislación agraria anterior establecía instituciones muy parecidas a las que se señalaban en el Plan de Ayala, por lo que en este aspecto la influencia es por demás notoria.

Hay que señalar que el Plan de Ayala no solo contemplaba a la propiedad social o comunal, sino también el manteamiento de la propiedad privada ya que solo se expropiaría una tercera parte de las propiedades quedando las otras dos terceras partes a disposición de propietarios individuales.

⁴² Las colonias estaban integradas por personas que se hallaban establecidas en un territorio rustico del país con el único fin de poblarlo y cultivarlo.

Por su parte, el *artículo 8* aplica solamente contra aquellos latifundistas que no estuvieran de acuerdo con la expropiación de sus tierras, por lo que en este supuesto perderían la totalidad de sus propiedades.

El *artículo 9* se refería a la manera de ejecutar los procedimientos respecto de los bienes antes mencionados, aplicando las leyes de desamortización y nacionalización, tomando como ejemplo las que aplicara Juárez.⁴³

Posteriormente, ya con base en el Plan de Ayala, la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos llevo a cabo la primera restitución de tierras al pueblo de Ixcamilpa, Puebla, el día 30 de abril de 1912, llevada a cabo por el hermano de Zapata, Eufemio Zapata.

Podemos decir que las ideas más importantes contenidas en el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911 acerca de las acciones restitutoria y dotatoria, de la expropiación a los latifundistas, de la coexistencia en el campo de las propiedades social y privada, y de la creación de tribunales especiales de justicia agraria, sirvieron de base e influenciaron al constituyente de 1917 y antes, al creador de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.⁴⁴

Asimismo, este Plan sirvió de bandera a la Revolución Agraria del sur, que se prolongó durante muchos años, influyo en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia.⁴⁵

3.- Ley Agraria del 6 de enero de 1915.- Carranza tenía muy en mente que para combatir al zapatismo era urgentemente necesario contar con una Ley Agraria más avanzada que superara y opacara, de una forma por demás oportunista, al Plan de Ayala, y que arrastrara a toda la masa campesina del país a combatir bajo la bandera del constitucionalismo, arrebatando la bandera de la lucha por la tierra a los zapatistas.

⁴³ Pero este procedimiento no guarda ninguna relación con lo que postula el Plan de Ayala por tratarse de cuestiones diferentes, ya que Zapata debió de sufrir una confusión con la Ley de Nacionalización que expidiera Juárez y por lo tanto, este artículo 9 es una vaguedad y resulta impracticable porque se trataba de diferentes problemas y de momentos históricos distintos.

⁴⁴ Ruiz Massieu, Mario, *Temas de...*p. 40.

⁴⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema...*p. 173.

Para ello, Carranza comisiona al diputado Luís Cabrera para la elaboración de dicha Ley.

Cabrera, aunque algo lejos del zapatismo, era otro de los que también presionaba a Madero para que pusiera en marcha la implementación de la Reforma Agraria, ya que era uno de los más ardientes agitadores de dicha Reforma y alrededor de esto es como fue formándose la calumnia de que Madero, que se resistía a una reforma agraria improvisada, traicionaba a la revolución y que por lo tanto, debía ser derrocado.

Es así como el decreto del 6 de enero de 1915 recogió las ideas zapatistas, teniendo en nuestra historia el valor de un ordenamiento preconstitucional, ya que su contenido fue posteriormente convalidado por la constitución del 5 de febrero de 1917.

Carranza señala como durante la dictadura de Díaz los especuladores de tierras venían consumando el criminal despojo a los pueblos y comunidades indígenas de la Nación.⁴⁶

Este vergonzoso proceso de abusos y despojos tenía que corregirse, por lo que se decreta la restitución de tierras, aguas y montes a sus verdaderos dueños.

Pero a pesar de ello, la necesidad agraria podría no quedar satisfecha, por lo que dicha ley ordenaba, en su artículo 2, facultar al Ejecutivo de la Unión, la expropiación por causa de utilidad pública de la tierra que fuere indispensable para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, dotando de ellos a las poblaciones que los necesitaran o para aumentar la extensión de las existentes.

Esto se concreta mejor en la exposición de motivos de dicha ley, que señala que:

*“No se trata de revivir las antiguas comunidades ni crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está sujeta”.*⁴⁷

4.- Artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917.- Posteriormente, en los debates para la formación de la nueva Constitución, en lo que respecta al artículo 27,

⁴⁶ Mancisidor, José, *Historia de la Revolución Mexicana*, 34ª ed. México, B. Costa-Amic editor, 1978, p. 283.

⁴⁷ Fabela, M., citado por Castellanos Abraham, *op. cit.*, p. 413.

varios diputados presentaron al Congreso Constituyente varias ideas inspiradas en la ley de 6 de enero de 1915, siendo esto la finalidad principal de la iniciativa del artículo 27.

Aprobada tal iniciativa en sus puntos fundamentales, el artículo 27 de la Constitución elevó a la categoría de constitucional el Decreto de fecha 6 de enero de 1915.⁴⁸

Nace aquí un nuevo concepto de utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que solo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de una obra de indudable beneficio general; pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlos a otro particular.

Esto con la finalidad de privar a los latifundistas de una parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados. El latifundio había dejado de cumplir su función social, pues en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nocivo, por lo que el estado se vio en la necesidad de intervenir no solo para otorgarle un carácter social a la propiedad privada, sino para restituir las tierras a quienes habían sido injustamente desposeídos.⁴⁹

5.- La expropiación posterior a la Revolución.- Como podemos observar, la expropiación prevista tanto en el artículo 27 constitucional, como en los subsecuentes reglamentos que se dieron, es muy diferente a como es considerada en la actualidad⁵⁰, ya que en las leyes agrarias que se dictaron entre la de 1915 y la de 1929, incluyendo estas dos, no se contemplaba la posibilidad de expropiar bienes ejidales y comunales para realizar obras de beneficio público, ya que solo la preveían para la creación de estos, salvo la que se expidió el 19 de diciembre de 1925, la Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal, la cual, en su artículo

⁴⁸ Fernández Del Castillo, German, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁹ Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Derechos de los Campesinos*, 2ª ed. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura/UNAM., 2001, pp. 12-13.

⁵⁰ Hay que hacer notar que en la legislación agraria vigente hasta antes de la reforma agraria de 1992, prevalecían ambos sistemas conjuntamente: la de expropiación para crear ejidos a través de la figura de la *dotación*, y la *expropiación de bienes ejidales y comunales*, quedando solo esta última figura vigente en la actualidad después de la citada reforma.

17, previa que solo podría decretarse la expropiación sobre bienes ejidales o comunales cuando fuera imprescindible la necesidad de su ocupación, siempre sujetándose a la compensación de la superficie expropiada y mejoras materiales, o bien, con tierra de una extensión igual y de la misma calidad en el lugar más cercano posible y las mejoras materiales, en efectivo y al contado, según un avalúo pericial.⁵¹

A medida que fue creciendo el reparto agrario y que el Estado aceleró a la vez la construcción de obras de utilidad pública, necesariamente llegó el momento en que en vez de construirse sobre terrenos de propiedad particular, tenían que edificarse sobre terrenos incorporados al régimen ejidal.

Al mismo tiempo, se presentaba el crecimiento inevitable de las ciudades, cuyo ensanchamiento tenía que hacerse sobre los terrenos inmediatos a las poblaciones que alguna vez fueron de propiedad particular y que se habían convertido al patrimonio ejidal de los pueblos dotados.

En los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y la Ley Agraria Vigente, se ha confirmado la figura jurídica administrativa de la expropiación, siendo la de mayor relevancia la de 1940 durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas.

Cárdenas, electo en 1934, imprimió un gran impulso al campo, distribuyendo dos veces más tierra que la entregada en 1915, resultando en 6 millones de hectáreas distribuidas en 5 años, 5 millones de las cuales se repartieron en 1937. Los ejidos creados fueron el doble de los que se habían creado en 1920.

Fundó un sistema bancario de apoyo al ejido y gastos en salud, educación e irrigación en el campo, creciendo considerablemente. Las viejas haciendas que tanto odiaban los hombres de Zapata, dejaron de existir, y en 1950 había más de 18 mil ejidos y 1.8 millones de ejidatarios.⁵² Inició una política dirigida al establecimiento de infraestructura adecuada para comenzar la industrialización de productos agropecuarios, relacionando el crecimiento del sector industrial y de servicios con la

⁵¹Sotomayor Garza, Jesús G., citado por Espinoza, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *op. cit.*, p. 139.

⁵²Semo, Enrique, "Zapata ayer y hoy", *PROCESO*, 22 de Agosto de 2004: 60-63, p. 62.

población rural, construyéndose sistemas de riego y caminos y carreteras necesarias para comunicar a las zonas productoras con los consumidores. Esta intensa actividad agraria de Cárdenas fue un factor por demás importante para el crecimiento de la economía nacional, pues durante su periodo se fomentaron las actividades industriales, sobre todo en sus dos últimos años, obteniendo beneficios, tanto el sector campesino como la industria.

Desgraciadamente, con el paso del tiempo y a medida en que avanzaba el desarrollo tecnológico, los gobiernos que le siguieron, más que beneficiar, agravaban los problemas sociales.

A partir de los años 70's, el desarrollo urbano del país empezó a mostrar ciertas distorsiones, restricciones y desequilibrios que solo favorecieron el crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades, continuando tales problemas hasta la fecha, como posteriormente se verá.

Pues bien, como pudimos observar, en todos estos movimientos, el pueblo mexicano ha reclamado, al lado de la libertad y la justicia, la tierra, el agua y los bosques, puesto que siempre se les han negado, despojado de las más diversas maneras, contraviniendo los ordenamientos de la Corona Española durante la Colonia, las leyes del México independiente, de la República y las del actual Estado Mexicano hasta nuestros días.⁵³

Actualmente, nuestra Ley Agraria en Vigor es la que se redactó el 26 de febrero de 1992 como resultado de la importante reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional, en el cual se establece principalmente el final del reparto agrario, dando lugar al **PROCEDE** (*Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*), el cual fue un programa del Gobierno Federal cuyo propósito fundamental era otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los ejidos, comunidades y sus integrantes. El Programa era voluntario para los ejidatarios y comuneros, quienes a través de su asamblea determinaban y aprobaban la delimitación, destino y asignación

⁵³ Espinoza, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *op. cit.*, p. 117.

de derechos de sus tierras. Para esto, se expedía el correspondiente **Certificado de Derechos Agrarios**, el cual, era un documento expedido por las autoridades agrarias, por medio del cual una persona acredita su calidad de ejidatario y los derechos inherentes a esa categoría.

Actualmente, el certificado de derechos agrarios es sustituido por los **certificados de derechos parcelarios o de uso común** emitidos por el RAN, como resultado de las determinaciones de la asamblea para delimitar, destinar y asignar las tierras del núcleo dentro de lo que fue el PROCEDE.

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES EN TORNO A LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

Daremos a conocer brevemente en este capítulo tanto los aspectos generales de esta figura respecto a su marco jurídico así como su respectivo procedimiento de expropiación estudiando brevemente los elementos de este, esto para que las personas que no están familiarizadas con esta figura tengan una idea cabal de la misma, a la vez que a partir de este capítulo se procede a entender mejor el siguiente capítulo.

El 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformo el artículo 27 Constitucional y el 26 de febrero del mismo año se promulgo la Ley Agraria Reglamentaria del mismo.

Esta modificación trajo consigo la creación de órganos especializados para la administración y procuración de justicia agraria como son los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria; así mismo, se desconcentro de la Secretaria de la Reforma Agraria, la Dirección General del Registro Agrario Nacional, transformándose en el Registro Agrario Nacional (RAN).⁵⁴

Actualmente, la **Secretaria de la Reforma Agraria**, en el 2013, cambio su nombre a **Secretaria de Desarrollo agrario, territorial y urbano (SEDATU)**; la Secretaria forma parte del sector Central de la Administración Pública Federal y está encargada de apoyar al poder ejecutivo Federal en lo que se refiere a la regularización y seguridad de la tenencia de la tierra. Atiende los asuntos de expropiación de bienes ejidales y comunales y aquellos que se refieren a los terrenos baldíos y nacionales, además de

⁵⁴ De acuerdo al artículo 148 de la Ley Agraria en vigor, el RAN es el órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el cual se inscriben los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que pudiera sufrir la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

seguir desahogando los asuntos que continúan en trámite del rezago agrario para ponerlos en estado de resolución y remitirlos al Tribunal Superior Agrario.⁵⁵

Así mismo, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que fuera publicado el 4 de enero de 1996, prevé en su artículo 60 que la expropiación solo se podrá llevar a cabo por alguna o algunas de las causas de utilidad pública a que se refieren los artículos 93 de la Ley Agraria, 1º de la Ley de Expropiación y en los demás casos que prevean las leyes especiales.

I.- ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en Jurisprudencia que para que la propiedad privada pueda expropiarse se requieren dos elementos:

Primero, que la utilidad pública así lo exija.

Segunda, que medie indemnización, anteriormente, antes de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, cuando el estado realizaba la expropiación para satisfacer una necesidad social de urgente acción y no estaba en la posibilidad económica para realizar el pago inmediato, como en otros casos, podía por mandato constitucional realizar el pago de acuerdo a las posibilidades del Erario, lo cual venía siendo una autentica requisa.

Actualmente, ya no existe ese problema ya que, de no pagar el promovente la totalidad de la indemnización, puede dar un anticipo a cambio de la ocupación previa, lo cual deberá constar en un convenio celebrado de común acuerdo con los ejidatarios afectados, esto se verá más adelante a detalle.

De lo anterior se desprende que la expropiación tiene cuatro elementos:

- Un elemento general que es la *Utilidad Pública*.
- Un elemento formal que es la *Indemnización*.

⁵⁵ Cabe hacer mencionar que tanto la Ley Agraria y el Reglamento De La Ley Agraria En Materia De Ordenamiento De La Propiedad Rural, en sus últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, todavía se refieren a la *Secretaría* como *Secretaría de la Reforma Agraria*, y en sus capítulos respectivos en lo concerniente a la expropiación, se sigue previendo el mismo procedimiento sin perjuicio por el cambio de nombre que actualmente tiene, se sigue tramitando todo igual.

- Un *Sujeto Pasivo*, propietario, que sufre la expropiación.
- Una figura jurídica mediante la cual se sustituye un bien jurídico, el *Bien Expropiado*, por otro bien, que es la indemnización.⁵⁶

a) Utilidad pública

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que utilidad pública “genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.” y que en los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarque, no solo a los casos en que la colectividad sustituya al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando decreta la expropiación, para satisfacer, de un modo directo e inmediato, las necesidades de las Clases Sociales, que ameriten ayuda y mediato o indirecto las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.⁵⁷

La ley de expropiación, en su artículo 1º, prevé, las siguientes Causas de utilidad pública:

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

⁵⁶ Chávez Padrón, Martha, *El Proceso Social Agrario*, 7ª ed. México, Porrúa, 1999, p. 230.

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, citado por Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, pp. 230-231.

III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

También hay que señalar que, en su artículo 8 señala que en los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1 de esta ley, el Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución *inmediata* de la medida de que se trate. En estos supuestos, por ser estas causas de extrema urgencia, no se le notificara ni se le dará la oportunidad de alegar, es decir, no tendrá derecho a la audiencia previa.

Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

Por su parte, la ley agraria, en su artículo 93, establece como causales de utilidad pública para que proceda la expropiación de bienes ejidales y comunales las siguientes:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;*
- II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;*
- III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;*
- IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;*
- V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;*
- VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;*
- VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y*
- VIII. Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.*

Esta última fracción señala claramente que todas las causales de utilidad pública que señala el artículo 1 de la Ley de Expropiación pueden también ser aplicables a la expropiación agraria, así como también las que se señalen claramente en otras leyes.

b) Indemnización

La Ley Agraria en su artículo 96 establece que la indemnización se pagará a los ejidatarios conforme a sus derechos, ya que si la expropiación solo afecta a parcelas que hayan sido asignadas a determinados ejidatarios, estos recibirán el pago en la proporción que les corresponda. Si se llegare a afectar el uso común la indemnización va para todo el ejido.

c) Sujeto pasivo de la expropiación

La ley agraria en su artículo 9 establece “los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”, de lo cual podemos afirmar que los derechos colectivos ejidales son propiedad del ejido, constituyendo así el sujeto pasivo de la expropiación.

d) Bienes agrarios expropiables

En cuanto a los bienes expropiables de un ejido, son aquellos de los que este es propietario con fundamento en una resolución agraria.⁵⁸

II.- PROCESO AGRARIO PARA LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

a) Promoventes

Son los titulares de las dependencias del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados de este, los gobiernos estatales y los municipios, así como las entidades paraestatales que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios, dependiendo del fin que se siga con la expropiación. Así mismo, lo pueden solicitar también las personas físicas o morales.⁵⁹

⁵⁸ Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, p. 233.

⁵⁹ Muchas veces el promovente, para poder llevar a cabo el pago de la indemnización correspondiente, de no contar con suficiente dinero para cubrirlo y pagarlo, solicita prestado los fondos que requiera al Banco Mundial. Esta

b) Solicitud

De acuerdo con el artículo 94 de la Ley agraria y 61 del Reglamento en materia de Ordenamiento de la propiedad rural, la solicitud de expropiación debe presentarse ante la Secretaria de la Reforma Agraria, ahora llamada, como ya mencionamos, Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano .

Dicha solicitud deberá contener los siguientes datos y documentos:

- 1) Nombre del núcleo agrario, así como el del municipio y entidad federativa a los que pertenece;
- 2) Régimen de propiedad ejidal o comunal;
- 3) Superficie analítica que se solicita expropiar, la cual se obtiene de una planilla de cálculo matemático y graficada en el plano informativo, que permita ubicar el área que se pretende expropiar;
- 4) Plano informativo de la superficie que se solicita expropiar; con cuadro de construcción;
- 5) Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie;
- 6) Documentación que justifique la causa de utilidad pública;

política del Banco Mundial se lanzó durante la presidencia de Luis Echeverría y comúnmente lo realiza la Presidencia de la República y las Entidades Federativas; estas solicitan la operación a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) a través de su respectiva Delegación. El promovente expondrá ante el Congreso de la Unión que obras quiere llevar a cabo con la expropiación y más o menos un porcentaje de cuánto dinero requiere para llevarlas a cabo, tanto para su realización así como para también cubrir la indemnización a pagar; de aprobar el Congreso de la Unión el porcentaje que se requiera, este lo remitirá a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para su correspondiente aprobación; de ser aprobado, se remite por fin al Banco Mundial la cantidad que se requiera para su aprobación final; de no aprobar el Banco Mundial la cantidad solicitada, lo remite de nueva cuenta al Congreso de la Unión para que consideren otro porcentaje a pedir. Una vez que el Banco Mundial ha aprobado el porcentaje del presupuesto requerido, este establece sus requisitos, a nivel Nacional, a la SCT, a nivel Local, a la Delegación de la SCT, la cual siempre está en coordinación con la Secretaria de Obra Pública (SOP). 90% de las negociaciones las hacen elementos de la Dirección de Derecho de Vía de la SOP y 10% lo hacen despachos particulares. El Banco Mundial no les prestara a los promoventes el dinero solicitado si no cubren con todos los requerimientos y requisitos que les exige, tales como, por ejemplo, estrategias de reubicación de los ejidos afectados, impacto ambiental, alternativas para solventar la pérdida de vivienda, colegios, servicios, fuentes de trabajo, pérdida de ingresos, estudio de mercado para vivienda para adquirir tierras cuyo potencial productivo, ventajas de ubicación y otros factores sean, como mínimo, equivalentes en su conjunto a las ventajas de las tierras de las cuales se les privo a los afectados que fueron desplazados. Solo cumpliendo esta serie de requisitos, entre otros no menos importantes, se les prestara el dinero, ya que de no cumplir con todo esto, de ninguna manera se les podrá prestar.

- 7) Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio descrito en el artículo 57 del citado Reglamento, así como la descripción de las obras realizadas y la superficie ocupada;
- 8) En su caso, el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental o ambos, el primero de ellos expedido por la Secretaría de Desarrollo Social y, el segundo por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según se trate. Además, se deberá acompañar el dictamen de factibilidad de la autoridad competente;
- 9) Compromiso de la promovente de pagar los gastos y honorarios que genere la emisión del avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente, y
- 10) La información que justifique por qué el predio de que se trate es el único o el más idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública.

c) De la recepción

Una vez que la Secretaria da entrada a la solicitud, este solicitara al RAN el historial del Núcleo Agrario. También pide a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaria información acerca de juicios de amparo que puedan existir y que puedan afectar el procedimiento expropiatorio.

Recibido el historial, la Dirección General de Ordenamiento y Regularización revisa la solicitud, y de cubrir todos los requisitos, se acuerda la procedencia de la petición.

d) De la notificación al ejido o comunidad afectada

La *ley de expropiación*, en su artículo 2, establece que la declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se notificará personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados.

En caso de ignorarse quiénes son los titulares o bien su domicilio o localización, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la declaratoria en el

Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

Los interesados tendrán un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación o de la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación para manifestar ante la Secretaría de Estado correspondiente lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que estimen pertinentes.

En su caso, la autoridad citará a una audiencia para el desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de las señaladas manifestaciones. Concluida dicha audiencia, se otorgará un plazo de tres días hábiles para presentar alegatos de manera escrita.

Presentados los alegatos o transcurrido el plazo para ello sin que se presentaren, la autoridad contará con un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.

Dicha resolución no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

El Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación, previa declaración de utilidad pública, dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.

Transcurrido el plazo sin que se haya emitido el decreto respectivo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efectos. En caso de que se interponga el juicio de amparo, se interrumpirá el plazo referido, hasta en tanto se dicte resolución en el mismo.

Por su parte, el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural*, señala que la Secretaría determinará en un plazo que no exceda de noventa días hábiles, la procedencia del trámite expropiatorio, cuando se haya acreditado la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública, misma que se formalizará a través de un acuerdo de instauración, que deberá ser notificado al Comisariado Ejidal, al Comisariado de Bienes

Comunales o a los afectados en lo individual, según se trate; para que en un plazo de diez días hábiles manifiesten lo que a sus intereses convenga.

En la notificación deberán observarse las siguientes reglas:

- De no encontrarse alguno de los integrantes señalados en el párrafo anterior, se dejará citatorio con el que se encontrare o con quien se entendiera la diligencia, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes, en el lugar y hora que se fije en el citatorio, se lleve a cabo la notificación; para el caso de que se niegue a recibir la notificación, ésta se practicará por instructivo.

En caso de no encontrar a ninguna persona en el domicilio, se fijará citatorio en la puerta de éste, con el apercibimiento de que, de no esperar en la hora que se fije en el citatorio se practicará la notificación por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio y se asentará razón de tal circunstancia.

En caso de desconocer el domicilio de los interesados señalados en el primer párrafo de este artículo, la Secretaría deberá girar oficios a las autoridades públicas, que estime pertinentes con el objeto de solicitar la búsqueda del domicilio de dichos interesados y, en su caso, resolver sobre la imposibilidad de efectuar la notificación personalmente.

- De no presentarse a la diligencia de notificación, indicada en el párrafo que antecede, o de desconocerse el domicilio de los mismos, deberá notificarse por edictos que contendrán una síntesis del acuerdo de instauración y se publicarán por dos veces, dentro de un plazo de diez días naturales en uno de los diarios de mayor circulación de la región en que esté ubicada la superficie a expropiar, debiéndose además fijar en los estrados de la Presidencia Municipal correspondiente.

Si la solicitud no cumple con los requisitos de escrito libre, ante la Secretaria, los datos y documentos establecidos y requeridos en el artículo 61 del Reglamento, la Secretaría dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación del escrito

correspondiente, prevendrá a la promovente de la expropiación por escrito y por una sola vez, para que dentro del plazo de veinte días hábiles, contados a partir de que haya surtido efectos la notificación, subsane la omisión; de no hacerlo, se tendrá por no presentada y será devuelta a la promovente.

Si al término del plazo máximo de respuesta, la Secretaría no ha determinado la procedencia del trámite expropiatorio, se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido negativo.

e) Cancelación

Las razones por las que se puede acordar la cancelación, de un expediente en trámite, de acuerdo a lo que prevé el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural* son:

- 1) Desistimiento o no ratifique el promovente su interés jurídico.⁶⁰
- 2) Porque resultaron negativos el dictamen técnico, el estudio de impacto ambiental o el dictamen de factibilidad.
- 3) Por no justificarse las causas de utilidad pública.
- 4) Cuando la superficie solicitada no pertenezca al régimen ejidal o comunal o pertenezca a otro núcleo agrario.
- 5) Cuando se compruebe que la superficie solicitada ya ha sido expropiada con anterioridad.
- 6) Cuando se esté bajo el supuesto previsto en el artículo 64 del Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.⁶¹
- 7) Cuando a juicio de la Secretaría no sea posible seguir con el procedimiento.

⁶⁰ En este supuesto, la Secretaría requerirá que la promovente acredite si fuera el caso, haber rescindido el convenio de ocupación previa a satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

⁶¹ Dicho artículo establece que “si durante el procedimiento expropiatorio, el Registro le informa a la Secretaría que las tierras de que se trata dejaron de estar sujetas al régimen ejidal o comunal, la Secretaría le notificará a la promovente que deberá realizar su solicitud de expropiación ante la autoridad competente, a quien le entregará el expediente que al efecto hubiere integrado, de requerírsele”.

f) No se autorizan ocupaciones provisionales

La *Ley de Expropiación* en su artículo 9 Bis, señala que la Secretaría de Estado competente podrá convenir la ocupación previa de los bienes y derechos afectados por una declaratoria de utilidad pública con los titulares de los mismos, en tanto se tramita el decreto de expropiación

Por su parte, la *Ley Agraria* en su artículo 95 establece que queda prohibido autorizar la ocupación de las tierras mientras se esté tramitando el expediente de expropiación, a no ser que los ejidatarios afectados o la Asamblea si se trata de tierras de uso común, aprueben dicha ocupación, en tanto se publica el Decreto Expropiatorio; en el caso de las tierras formalmente parceladas, se requerirá la autorización escrita de cada uno de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes.

Al realizarse la ocupación previa, se deberá realizar un convenio en el que participará la Procuraduría Agraria. Al respecto, la promovente se obliga a pagar al ejido, o a cada uno de los ejidatarios, un anticipo consistente en una determinada cantidad de dinero por la ocupación previa. Tal cantidad se determina de acuerdo al total del primer avalúo de indemnización, de ese total se avalúa cierta cantidad para darles un adelanto a los afectados previo al Decreto Expropiatorio; Una vez hecho el Decreto, se les paga el total de la indemnización con base en otro avalúo, si sale más, se les paga más, si sale menos, se les da el monto que se hizo del primer avalúo.

g) Avalúo

La *Ley de expropiación* en su artículo 10, señala que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

El monto de la indemnización por la expropiación se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o Instituciones de crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación.

La Secretaría de la Función Pública emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se realizarán los avalúos, considerando la diversidad de bienes y derechos objeto de valuación, así como sus posibles usos y demás características particulares.

Por su parte, el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural*, señala que esta labor la lleva a cabo el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)⁶² por cuenta y orden de la promovente, el cual, deberá dirigirla a la Secretaría mediante escrito libre en el que se exprese la anuencia de cubrir los gastos que genere la emisión del avalúo; la Secretaría contará con un plazo que no podrá exceder de tres meses para dar respuesta, de no hacerlo se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido negativo, concluyéndose el procedimiento.

El avalúo tendrá como base el valor comercial de la tierra, incluyéndose también el principio de bienes distintos a ella⁶³. El Gobierno del Estado publica todos los años el avalúo (por catastro) de todos los ejidos.⁶⁴

En el supuesto de que se expropie para regularizar la tenencia de la tierra, urbana o rural, el monto a indemnizar se fijara de acuerdo a la cantidad que se cubre por la regularización.

La vigencia de los dictámenes valuatorios no podrá exceder de un año, contado a partir de la fecha de su emisión. En caso de que caduque la vigencia antes de la emisión del decreto expropiatorio, la secretaria deberá solicitar de nueva cuenta al instituto la expedición de un nuevo avalúo, por cuenta y orden de la promovente.

Emitido el decreto expropiatorio, el pago deberá efectuarse dentro del término de la vigencia del avalúo referido en dicho decreto, de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)⁶⁵ o en su defecto mediante garantía suficiente.

⁶² La Ley Agraria señala que el encargado del avalúo es la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el reglamento señala que es el Instituto, por lo que habrá que respetar por orden de jerarquía lo señalado en la Ley de Expropiación en cuanto a que también prevé que el encargado de realizar dicho avalúo es el INDAABIN.

⁶³ Se refiere a que la indemnización no solamente deberá cubrir la tierra, la propiedad raíz, sino también los muebles y los derechos de los ejidatarios.

⁶⁴ Algunas veces el INDAABIN establece más sobre el avalúo publicado, a veces lo mismo, otras veces menos. El avalúo se puede acercar al valor de la expropiación ordinaria, pero nunca es más.

Por lo general, siempre se ofrece a los afectados por la expropiación la cuantía más alta para acabar negociando el monto de menor cuantía.

h) Trabajos técnicos informativos y verificación de datos

Estos trabajos los lleva a cabo el RAN, el cual, una vez concluidos, los remita a la Secretaría para su revisión. Si el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental resultan negativos, se dictara un acuerdo de improcedencia de la tramitación de la expropiación, ordenándose la cancelación del procedimiento y el archivo correspondiente, el cual deberá notificarse al núcleo agrario y a la promovente.

i) Decreto expropiatorio

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* en su artículo 4 señala que los decretos deberán publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** para que produzcan efectos jurídicos.

Dicho lo anterior, la *Ley de Expropiación* señala en su artículo 4 La declaratoria de expropiación, lo cual se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los propietarios e interesados legítimos de los bienes y derechos que podrían resultar afectados serán notificados personalmente del decreto respectivo, así como del avalúo en que se fije el monto de la indemnización.

La notificación se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del decreto. En caso de que no pudiere notificarse personalmente, por

⁶⁵ El FIFONAFE fue formado a finales de la década de los 50s con el único objetivo de que los ejidos y las comunidades tuvieran su propio ahorro o fondo común en lo que se refiere a la indemnización, tanto por concepto de expropiación, aprovechamientos y concesiones de recursos, así como para impulsar el desarrollo de proyectos productivos o sociales, apoyados por la asistencia técnica y la asesoría del mencionado fideicomiso y de las demás autoridades agrarias.

Fue a partir de 1988 cuando el FIFONAFE se transformó en una organización pública con un matiz empresarial, pero sin fines de lucro, más bien con fines sociales, ya que no recibe recursos fiscales para llevar a cabo su labor.

Con el buen manejo de los recursos financieros con que cuenta su patrimonio, cubre sus gastos de operación y contribuye para financiar los programas de auxilio que lleva a cabo.

El FIFONAFE no solo se encarga de la captación y pago de las indemnizaciones, sino también de verificar de que se cumplan los términos contenidos en el decreto expropiatorio. Así mismo, entre sus funciones también está la de demandar la reversión de los bienes expropiados, función que posteriormente explicaremos a detalle.

ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización, surtirá los mismos efectos una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

El decreto no admitirá recurso administrativo alguno y sólo podrá impugnarse a través del juicio de amparo.

Así mismo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, podrá declarar la expropiación, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

La declaratoria se hará mediante el decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. La notificación se hará dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del decreto; en caso de que no pudiese notificarse personalmente, por ignorarse quiénes son las personas o su domicilio o localización, surtirá los mismos efectos en una segunda publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, misma que deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la primera publicación.

Las medidas a que se refiere esta la Ley de Expropiación no requerirán formalizarse en escritura pública. Los decretos respectivos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el registro público de la propiedad que corresponda.

Por su parte, el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural* señala que, en caso de que el dictamen haya sido positivo, se le pedirá al promovente que ratifique su interés jurídico en la expropiación.

Una vez cumplidas estas formalidades, se elabora el proyecto de Decreto Expropiatorio⁶⁶. El artículo 73 del ya mencionado Reglamento establece los tres rubros que integran al referido mandamiento presidencial:

⁶⁶ Este es el único caso en que la Ley actual confiere al Presidente de la República algún acto jurídico relacionado con el Derecho Agrario para expropiar bienes ejidales y comunales.

- 1) *Resultados.-* Son los antecedentes del núcleo agrario que ha sido afectado, y la breve descripción de desarrollo del procedimiento y, en caso de que se requiera, el convenio de ocupación previa que se haya hecho.
- 2) *Considerandos.-* Contienen los fundamentos de hecho y de derecho de la expropiación, la justificación legal y material de la causa de utilidad pública, y se señale el monto del avalúo y su fecha de emisión, la forma de pago de la indemnización, así como la identificación precisa de los ejidatarios o comuneros afectados, cuando se trate de tierras formalmente parceladas.
- 3) *Resolutivos.-* Aquí se fija con precisión el nombre del núcleo agrario que ha sido afectado, la superficie analítica que se expropia, nombre de la beneficiada, monto total y el responsable del pago de la indemnización.

El decreto expropiatorio será expedido por el Ejecutivo Federal y posteriormente se publicara en el Diario Oficial de la Federación. Hecho lo anterior, se le notificara al núcleo objeto de la expropiación, o a los afectados en lo individual según se trate y a la promovente, ordenándose su inscripción en el RAN, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que se trate, así como en el Registro Público de la Propiedad Federal, cuando así corresponda.⁶⁷

j) Ejecución

La orden de ejecución se expide cuando se ha comprobado la vigencia de la Resolución Presidencial, el pago o depósito de la indemnización.

Será ejecutado por la Secretaria, la cual, llevara a cargo el deslinde del terreno desincorporado del régimen social, procediendo después a entregarse formalmente a la entidad promovente, levantándose el acta respectiva.

⁶⁷ Ruiz Mondragón, Laura, Guadalupe Ángeles Sánchez, *Guía de Expropiación de bienes ejidales y comunales del Archivo General Agrario*, México, Ciesas, 2001, p. 39.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la promovente.

Hecho lo anterior, la Secretaría enviara la documentación al RAN para su inscripción y custodia, se entregara una constancia a la promovente y dará aviso de la ejecución al FIFONAFE para su conocimiento y lo relativo al pago.

k) Indemnización

La *Ley de expropiación* señala que la Secretaría de Estado competente podrá convenir con los afectados la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar a los afectados la diferencia que pudiera resultar en los valores, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la Secretaría de la Función Pública.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, la autoridad competente podrá dejar de reclamar las diferencias de valor que resulten a su favor.

El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los *cuarenta y cinco días hábiles* siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

La autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo, salvo en los casos señalados en el artículo 1, en sus fracciones V, VI y X, los cuales señalan:

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

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

En estos casos, la autoridad podrá hacer uso del bien expropiado inmediatamente sin tener que pagar antes la indemnización, ya sea el pago total o el pago parcial por ocupación previa.

La *Ley Agraria* señala que si la expropiación afecta bienes de uso común se deberá pagar al núcleo agrario; en el caso de que se llegaren a afectar tierras formalmente parceladas, se les pagara a los titulares de estas.

En caso de que la indemnización sea sobre bienes distintos a la tierra, se cubrirá en forma directa e inmediata a los que resulten afectados.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización. El depósito de la indemnización se realiza utilizando, de preferencia, los servicios del FIFONAFE, el cual liquidara, ya sea de forma colectiva o de manera individual, según se trate, a los ejidatarios afectados.⁶⁸

También se podrá cubrir la indemnización mediante el pago en especie con bienes similares a los que fueron expropiados. En caso de que así se convenga, será válido este tipo de liquidación, total o parcial, con bienes diferentes al dinero. Actualmente, en la práctica, ya casi no se lleva a cabo este tipo de indemnización ya que es muy difícil su realización por no contar ya con tierras similares suficientes para realizar esta clase de pago en especie.

⁶⁸ En caso de no utilizar los servicios del FIFONAFE, el artículo 82 del citado reglamento prevé que la promovente deberá de dar garantía suficiente a través de una institución bancaria, asumiendo la responsabilidad del pago oportuno y directo, y responderá de cualquier reclamo que por este concepto resulte. En este caso, la promovente estará obligada a dar aviso al Fondo, una vez efectuado el pago a través de una constancia de descargo.

El FIFONAFE es el responsable directo de pedir al promovente el pago de la indemnización correspondiente, el cual deberá de pagar en moneda nacional dentro de un plazo de 45 días hábiles⁶⁹ siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie; dicho plazo se encuentra previsto en la Ley de Expropiación en su artículo 20.⁷⁰

Cuando no se realice el pago indemnizatorio dentro del plazo establecido, el FIFONAFE requerirá a la promovente, la cual deberá depositarlo en el propio FIFONAFE, salvo que hubiere manifestación escrita en contrario por parte de los afectados.

El 14 de noviembre del 2013 se llevó a cabo un convenio de colaboración entre el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) y la Procuraduría Agraria (PA), para promover en los núcleos agrarios el depósito de fondos comunes ejidales y comunales por concepto de indemnización de pagos en garantía u ocupación previa por expropiaciones en el fideicomiso y brindar asesoría para su retiro. Este convenio vino a formalizar la relación y apoyo que ya se daba desde antes entre el FIFONAFE y la Procuraduría Agraria ya que, de facto, la Procuraduría debía apoyar al FIFONAFE, siempre ha intervenido la Procuraduría, solo que no estaba escrito en términos de ley, no estaba formalizado.

1) Reversión

De acuerdo al artículo 9 de la *Ley de Expropiación*, esta acción consiste en la reintegración, total o parcial, de los bienes expropiados a sus anteriores propietarios,

⁶⁹ En la práctica, esta difícil que se pague a veces dentro de los 45 días, no hay ninguna consecuencia jurídica ni alguna clase de sanción si no se cumple dentro de este término, ya que, si no se cubre en dicho plazo, se sigue cobrando, se les requiere, pero a veces no pagan hasta mucho tiempo después.

⁷⁰ El plazo en que deberá de ser cubierta la indemnización varía muchísimo ya que el Reglamento de la Ley Agraria establece en su artículo 71 que emitido el decreto expropiatorio, el pago deberá efectuarse dentro del término de la vigencia del avalúo, el cual no podrá exceder de *un año*, contado a partir de la fecha de su emisión, pero, por otro lado, el mismo reglamento, al referirse a una de las causales por las cuales procede la reversión, en su artículo 95, fracción I, señala: “*Que no haya sido cubierta la indemnización*”, dejando al aire si es por el incumplimiento del plazo de los 45 días o del año de vigencia del avalúo, o los 5 años de plazo que se dan transcurridos desde la publicación del decreto expropiatorio, señalado en la fracción IV del mencionado artículo, por lo que, en este caso, consideramos que el plazo que debería de regir es el de la Ley de Expropiación, tanto por su jerarquía como por así convenir a los intereses de los afectados.

procediendo en el supuesto de que los bienes que fueron expropiados no fueron destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate. Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

Conforme al artículo 9 de la citada Ley de Expropiación, el derecho de reversión se deberá ejercer dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.

Ley Agraria, en su artículo 97, establece que cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

Ley Agraria en su artículo 97 y el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural* en su artículo 87, establecen que el FIFONAFE es la *única* institución que está facultada para llevar a cabo la reversión. Ahora bien, la reversión, en expropiaciones de inmuebles sujetos al régimen social, los ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros expropiados, *no tienen interés jurídico reconocido*, la acción está a cargo del FIFONAFE.⁷¹

La razón de esto se debe a que el núcleo agrario afectado, a diferencia de lo establecido en el artículo 97⁷² de la Ley de Expropiación, al momento de recibir la indemnización correspondiente, deja de tener un interés jurídico sobre las tierras que le fueron expropiadas y con ello su legitimación para poder promover la reversión, ya que

⁷¹ Balanzario Díaz, Juan, *Evolución del Derecho Social Agrario en México*, México, Porrúa, 2006, p. 398.

⁷² Dicho artículo solamente señala que puede ejercer dicha acción el propietario que haya sido afectado de su propiedad privada, no habla de la propiedad ejidal o comunal.

el bien sale definitivamente de su patrimonio; El FIFONAFE, a través de un juicio agrario, ejercita la reversión para evitar los desvíos, los aprovechamientos indebidos y cualquier otra forma de incumplimiento de la causa de utilidad pública.⁷³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido este criterio como se puede desprender de la siguiente tesis:

“COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN. NO ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES EXPROPIADOS. Los comisariados ejidales de los núcleos de población carecen de legitimación procesal activa para solicitar la reversión de los bienes ejidales expropiados, en virtud de que en las hipótesis contempladas en el artículo 97 de la Ley Agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio; por lo que sólo corresponde a este órgano ejercitar la reversión de bienes ejidales para efectos de que éstos se incorporen a su favor. De esta manera, si se combate por un núcleo de población un acto de esa naturaleza ante los Tribunales Unitarios Agrarios la resolución que declaró improcedente la acción dado que no se afectan los intereses jurídicos del ejido quejoso ya que esas tierras salieron definitivamente de su patrimonio y, consecuentemente, no puede ser titular de los derechos que puedan derivarse del dominio de los terrenos expropiados, no viola garantías individuales en perjuicio del núcleo de población.”⁷⁴

Otro punto a señalar es que, con independencia de que se haya ejercitado la acción de la reversión, el FIFONAFE deberá de asegurarse de que se haya pagado en su totalidad la indemnización por concepto de la expropiación, y en caso de que no se haya cubierto, deberá requerir el pago correspondiente.

La Ley de expropiación, en su artículo 9, establece que procede la reversión en el caso de que el bien que fue objeto de la expropiación no haya sido destinado total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco

⁷³ Robledo Rincón, Eduardo, *Reforma Agraria y desarrollo rural en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés, 2000, p. 111.

⁷⁴ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 913/94. Comisariado Ejidal del poblado de Santiago Oxtempan, Municipio de El Oro, Estado de México, 4 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios.

años, pudiendo entonces el propietario afectado solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate.⁷⁵

En caso de que haya procedido la Reversión, los bienes que sean revertidos se incorporaran al patrimonio del FIFONAFE, y una vez que se hayan incorporado los bienes expropiados al patrimonio del FIFONAFE, este procederá inmediatamente a reintegrar su titularidad a los núcleos agrarios que fueron afectados por la expropiación.

Podría pasar que los bienes revertidos al patrimonio del FIFONAFE ya no sean posible de reintegrarlos a sus anteriores titulares, ya sea porque ya está ocupada⁷⁶ con edificaciones o por que los afectados ya no están interesados en recuperarlas; en dichos supuestos, dichos bienes se integraran completamente al patrimonio del FIFONAFE, el cual plantea de inmediato el problema del destino que debe darse a estas superficies. Hay tres posibilidades principales:

1. *Venta de tierras.*- Algunas de las reversiones corresponden a tierras cuya vocación es habitacional, industrial o turística. En estos casos, la acción recomendable es iniciar un programa de comercialización, ya sea con el municipio o con el estado, ya que no tiene sentido que el FIFONAFE mantenga superficies inactivas que pueden tener alto valor y que, además, están en riesgo de ser invadidas, lo cual ocasionaría la pérdida del patrimonio.
2. *Predios rústicos con vocación agropecuaria.*- En estos casos existen dos posibilidades:

⁷⁵ El artículo 95 del anteriormente citado Reglamento, establece que el FIFONAFE demandara la reversión de los bienes expropiados cuando se cumplan las siguientes condiciones en su totalidad:

- I. Que no haya sido cubierta la indemnización;
- II. Que no haya sido ejecutado el decreto expropiatorio;
- III. Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y
- IV. Que hayan transcurrido 5 años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

⁷⁶ En estos casos, suele pasar que se les resarce económicamente.

- a. Se entrega el predio a la Secretaria, a fin de que esté en posibilidades de atender algunas obligaciones ordenadas por la autoridad jurisdiccional competente.
- b. En casos especiales, puede reintegrarse la tierra al núcleo expropiado, ya sea por donación ⁷⁷ o a título oneroso.

Con la acción de reversión de tierras se pretende evitar:

- Que con el pretexto de una expropiación, se solicite superficie en exceso y por el simple paso del tiempo, se pueda llevar a niveles especulativos en el mercado de tierras, en perjuicio de los núcleos agrarios, quienes pierden sus derechos de propiedad.
- Que por razones supervenientes, al no poder cumplir con la causa de utilidad pública fijada, se descuiden los bienes nacionales o de propiedad social, dándose las invasiones y crecimientos irregulares.
- Que se destinen los bienes expropiados a fines distintos a la causa de utilidad pública señalada en el decreto expropiatorio.

El FIFONAFE deberá de ejercer la acción de reversión dentro del plazo de dos años contados a partir de la fecha en que resulte exigible, esto es, al término de los 5 años que tienen los promoventes o beneficiarios para dar cumplimiento a la causa de utilidad pública, tal y como lo prevé la Ley de Expropiación en su artículo 9, 3er párrafo.⁷⁸

⁷⁷ Respecto de la donación, debe considerarse que el FIFONAFE no recibe aportaciones, presupuesto, transferencias ni subsidios por parte del Gobierno Federal; sus ingresos provienen de tres fuentes principales: a) un porcentaje de los rendimientos que generan los fondos comunes, b) los rendimientos de su propio patrimonio, depositado en instrumentos financieros, y c) las ventas de terrenos revertidos. De esta manera es como el FIFONAFE se subsidia, por lo que, bajo estas circunstancias, la donación o entrega gratuita de tierras que forman parte del patrimonio del FIDEICOMISO pone en riesgo la salud financiera y la actividad de la entidad.

⁷⁸ Anteriormente, en la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 33, párrafo segundo, se encontraba previsto dicho plazo de dos años. La actual Ley ya no lo contempla

Por otra parte, puede darse también la reversión administrativa, la cual se da en el supuesto de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 91⁷⁹ del reglamento, el FIFONAFE podrá emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporará a su patrimonio.

En el convenio señalado en el párrafo anterior deberá establecerse por parte del beneficiario de la expropiación, la entrega voluntaria de los bienes, la renuncia a interponer en un futuro cualquier acción legal en contra de la transmisión del dominio de los bienes, y la obligación de responder de cualquier adeudo o gravamen contraído antes de la celebración del convenio. Dicho convenio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de la entidad de que se trate.

Por otro lado, también hay que hacer notar que en la mayoría de las reversiones llevadas a cabo los ejidatarios siguen en posesión de las tierras que les fueron expropiadas, lo cual facilita el trámite de reversión por ser una de las causas por las cuales se ejercita prevista en el artículo 95, fracción III del Reglamento.

m) Derecho a la Garantía de audiencia previa a favor de ejidatarios y comuneros

A diferencia de la expropiación ordinaria, en la que antes no regía la garantía de audiencia previa, en materia agraria esta garantía constituye una norma esencial del procedimiento teniendo su principal argumento en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 y actualmente previsto en el artículo 94 de la actual Ley Agraria el cual señala la notificación de expropiación a los ejidos y comunidades. Por su parte, la *Ley de Expropiación*, en su artículo 2, fracción II, prevé la garantía de audiencia, señalando en la misma que la declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la

⁷⁹ Dicho artículo establece que si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años, a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, no se satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.

Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se *notificará* personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados.

Pues bien, como ya mencionamos, esta garantía no operaba para la expropiación ordinaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido que, en materia de expropiación ordinaria, se da una excepción a la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 Constitucional,⁸⁰ alegando que esto es en razón de que, por la extrema urgencia de satisfacer una inminente necesidad pública, no hay de ninguna manera tiempo suficiente para escuchar a las personas afectadas, salvo que las legislaturas locales así la prevean.

Esta excepción fue confirmada en jurisprudencia de la Suprema Corte en una tesis que establece:

“En materia de Expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental.”⁸¹

Como podemos observar, dicha tesis, anteriormente en vigor, violentaba gravemente el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 Constitucional.

Esta tesis jurisdiccional fue objeto de debate entre los mismos ministros en un caso en concreto en relación a si esta tesis debía prevalecer o no, afirmando tal tesis 7 de ellos y 4 en contra.

Ahora bien, en este debate, todos los ministros coincidieron en una cosa, con independencia de si debía de subsistir o no la tesis jurisprudencial, la cual establece: *Concierne a las expropiaciones de bienes de propiedad privada* y no a las de bienes ejidales o comunales que evidentemente no tienen ese carácter. Tanto el voto mayoritario como el minoritario sostuvieron esa posición. En otras palabras, establecieron que la

⁸⁰ Dicho artículo prevé que para la privación de la propiedad debe de haber previamente un juicio.

⁸¹ Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 468. Tesis 97 de la compilación 1917-1965 y 391 del Apéndice 1975, Segunda Sala. Informe de 1970, tribunal Pleno, páginas 288 a 289. Tesis 33 del Apéndice 1985, Pleno. Tesis 65 del Apéndice 1995, Materia Administrativa.

inoperatividad de la garantía de audiencia en materia de expropiación *solo rige cuando los bienes afectados son de propiedad privada, es decir, no de propiedad ejidal o comunal.*⁸²

Por otro lado, la garantía de audiencia previa en expropiación agraria estaba prevista en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971 en su artículo 344, el cual acato y mando cumplir con la garantía general de previa audiencia cuando se trata de la solicitud y tramite de las expropiaciones de bienes comunales y ejidales. Esto significa que el Congreso de la Unión ha seguido espontáneamente la regla general de respeto y observancia a una garantía no suspendida ni restringida en el texto de la propia Constitución.⁸³

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en concordancia con el Segundo párrafo del artículo 14 Constitucional y con la Ley Federal de Reforma Agraria, ha establecido el siguiente criterio:

“EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. NOTIFICACIÓN AL NUCLEO DE POBLACIÓN. DEBE ACOMPAÑARSE COPIAS DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN.”⁸⁴

*“La interpretación lógica del artículo 344 de la Ley Federal de la Reforma Agraria lleva a la conclusión de que el oficio por el cual se notifica a un poblado ejidal o comunal la iniciación del procedimiento expropiatorio, debe ir acompañado de una copia de la solicitud de expropiación, pues dicha notificación tiene la finalidad de dar a conocer al núcleo esa petición para que exprese todo aquello que a sus derechos convenga. Por tanto, si solamente se le comunica que existe una solicitud de expropiación, tal notificación es incorrecta, porque deja en estado de indefensión al poblado.”*⁸⁵

⁸² Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 36ª ed. México, Porrúa, 2003, p. 560.

⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie Debates Pleno, N° 13, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 88.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ Ibídem, p. 88-89.

En el ya mencionado debate se establece el porqué de la garantía de audiencia a favor de los ejidos y comunidades. Los Señores ministros asintieron que el legislador de la Ley Federal de la Reforma Agraria considero a los núcleos de población ejidal o comunal, como clase desprotegida⁸⁶ y, por lo tanto, estableció a favor de ellos la garantía de audiencia previa al acto expropiatorio.⁸⁷

Actualmente, en lo que se refiere a la expropiación ordinaria, ya está prevista la garantía de previa audiencia, esto a raíz de una nueva jurisprudencia dada a conocer por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual establece:

"EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO."⁸⁸

"Conforme al artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 834, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 1389, con el rubro: "EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.", porque de una nueva reflexión se concluye que de la interpretación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos privativos de la propiedad deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las señaladas en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los

⁸⁶ Tomando en cuenta para considerar este criterio que durante la vigencia de la *Ley de 6 de enero de 1915* no se establecía ante qué autoridad acudir para el trámite del juicio de amparo, por lo que la mayoría de las demandas de los propietarios afectados por las dotaciones o restituciones se presentaron ante los Jueces de Distrito, sin que los beneficiados de la dotación o restitución pudieran formar parte del mencionado juicio, dándose el caso de que los Jueces de Distrito llegaron a privar a los pueblos de sus tierras y aguas sin que los tomaran en cuenta para ser oídos ni vencidos en juicio.

⁸⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 110.

⁸⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, Materia Administrativa, Tesis 2a. /J. 124/2006, P. 278.

siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En ese sentido, tratándose de actos privativos como lo es la expropiación, para que la defensa sea adecuada y efectiva debe ser previa, en orden a garantizar eficazmente los bienes constitucionalmente protegidos a través del mencionado artículo 14, sin que lo anterior se contraponga al artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.”⁸⁹

Dicha garantía se encuentra prevista en la Ley de Expropiación en su artículo 2, fracción II, el cual establece: *La declaratoria de utilidad pública se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en un diario de la localidad de que se trate, y se notificará personalmente a los titulares de los bienes y derechos que resultarían afectados. En este caso, la Suprema Corte ahora si respeta y hace valer la garantía de audiencia previa prevista en el artículo 14 Constitucional. Cabe hacer mencionar que esta garantía, a raíz de la jurisprudencia mencionada, rige a nivel Federal y por lo tanto rige sobre las legislaturas locales.*

Hay que mencionar que solo en los casos de las fracciones V⁹⁰, VI⁹¹ y X⁹² del artículo 1º de la mencionada Ley de expropiación puede llevarse a cabo la ejecución

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Dicho artículo prevé la *satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.*

inmediata de la expropiación tal y como lo prevé su artículo 8, sin dar plazo al afectado para contestar a la notificación y, por ende, sin plazo para que el ejecutivo dicte el Decreto, ya que este, por la extrema urgencia de los casos mencionados en las citadas fracciones, la ejecución debe de ser inmediata, lo cual constituye una clara requisa hacía el afectado.

⁹¹ Dicho artículo prevé los *medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública*.

⁹² Dicho artículo prevé *las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad*.

CAPITULO IV

ANÁLISIS, CRITICA E INTERPRETACIÓN DE LOS ELEMENTOS EN TORNO A LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES, SUS ALCANCES Y CONSECUENCIAS

En este capítulo estudiaremos los problemas que se presentan en torno a los elementos de la figura de expropiación que se dan antes, durante y después del procedimiento expropiatorio, las consecuencias que generan y su impacto en los afectados, en el medio ambiente y en la sociedad en general.

I.- PRIMEROS COMENTARIOS.

Si bien es cierto que la expropiación es necesaria para el crecimiento urbano y satisfacer las necesidades públicas que se requieran en beneficio de la población, también lo es que no todas las causales son razonables, fundadas o plenamente justificadas, o simplemente se dejan varadas sin darles continuidad, entre otros problemas.

Para entrar en el estudio de estas cuestiones, en este capítulo abordaremos las principales ideas en torno a la hipótesis planteada, llevando a cabo un estudio concreto para poder realizar una crítica e interpretación de los elementos en torno a la mencionada hipótesis.

Tenemos entonces que la expropiación es un procedimiento mediante el cual se faculta completamente al poder público a desposeer legalmente de un bien a su propietario por motivos de utilidad pública plenamente justificados, entregándole a cambio una indemnización justa acorde al monto en que haya sido valuado previamente.

Desgraciadamente no en todos los casos se llegan a respetar debidamente las formalidades de estos elementos, ya sea por fallas legales o humanas, como por incumplimiento, por defectos de realización, o por que las leyes reglamentarias y la política del gobierno contradicen los preceptos legales o los hacen nugatorios.

Tan es así las complicaciones que se presentan, que el Programa Sectorial Agrario establece que el problema central en la expropiación de ejidos y comunidades son la lentitud de los tramites, los bajos montos con que se indemniza, valores no actualizados del monto de la valuación y el incumplimiento de la causa de utilidad pública, entre otros factores internos y externos como a lo largo de este capítulo veremos.

II.- EL PROBLEMA DE INTERPRETACIÓN AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El antecedente más directo de la figura de la expropiación esta en nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 27.

Por el trascurso de los años este artículo ha sido sujeto de varias interpretaciones adaptándose a diferentes necesidades e intereses, sobre todo económicos y políticos, alejándose cada vez más del verdadero sentido del precepto constitucional antes mencionado plasmado por el constituyente de 1917.

La razón de esto es porque la figura de la expropiación por causa de utilidad pública previsto en el artículo 27 ha sido sobre explotada, ya que actualmente de todo y por todo se expropia, puesto que se alude que, por ser mandamiento constitucional, se está debidamente fundamentado; esto es un error y un grave problema al interpretar el artículo 27 de esa manera, ya que hay muchos actos de la autoridad administrativa, sobre todo los actos por razones de estado que se desapegan no solo de la Constitución, sino de las demás leyes reglamentarias; así entonces, el Estado tiene y hace una interpretación diferente por razones de conveniencia y justificación, lo cual constituye una práctica por demás ilegal.

Nuestra actual Constitución es la Constitución de 1917, la cual emerge de un movimiento revolucionario en el que se buscó fundamentalmente defender los intereses

de los marginados, de los obreros y los intereses de los campesinos; todos estos elementos son intereses humanos. Con el paso de los años, este pensar ha ido distorsionándose y malinterpretándose, perdiendo su sentido, ya que, por el contrario, actualmente se ha interpretado en el sentido de ya no defender y abogar dichos intereses, sino de defender los intereses económicos y políticos propios del Estado llevándolos a cabo mediante la expropiación.

Ahora bien, el constituyente del 17 al redactar el artículo 27 Constitucional, estableció que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada. El constituyente tomo fundamentalmente en cuenta, al definir la propiedad privada, que la mayoría del pueblo mexicano vivía en la miseria y que los grandes acaparamientos de tierra eran la razón de ello, por lo que se coincidió en que, con toda premura, se debía pasar de propiedad privada a propiedad colectiva y llevar a cabo el reparto agrario

De esta clase de expropiación es a lo que se refería el constituyente, de expropiar a los que tenían, a los acaparadores de tierra, los latifundistas, para dar y repartirlo a los que carecían de ella. La expropiación entonces, era a favor de los campesinos y no en contra de ellos, como actualmente se está llevando a cabo de manera desmesurada y sin control por interpretar erróneamente el artículo 27 constitucional.

Ahora bien, al reformarse el artículo 27 constitucional en 1992 se dio más pie a esta interpretación puesto que ya había llegado a su fin el reparto agrario y con ello, la expropiación a los grandes lotes de tierra, lo que ha llevado a que se interprete el artículo 27 de esta manera tan lejana de su concepción original.

Todo esto se debe a razones y “justificaciones” poderosas, tanto económicas como políticas en los que se ven involucradas organizaciones nacionales, regionales, trasnacionales, estatales públicas, estatales privadas, de los estados federales y de los municipios, compitiendo entre sí activamente por los mercados, todo esto conforme a los tiempos actuales en que estamos inmersos, los tiempos de la globalización, lo que

lleva a que el sentido original del artículo 27 de la constitución de 1917 actualmente se haya perdido por completo, adaptándose e interpretándose acorde y por conveniencia de todos los intereses económicos y políticos de las organizaciones mencionadas y bajo las cuales estamos actualmente inmersos.

Hay que tomar también en cuenta que sería desastroso que interpretáramos el artículo 27 constitucional en su completa literalidad, siendo que dicho artículo en buena medida refiere lo que las leyes de Indias y las leyes Coloniales establecían: la propiedad originaria es del Rey, lo que no es cierto, ya que no podemos caer en la equivocación de que después de la existencia de nuestra actual constitución la nación mexicana anulo y reivindico para si toda propiedad privada y empezó a transmitirla y ponerla en manos de los particulares, sabemos que eso no existió. Consideremos entonces que la filosofía del constituyente es que todo aquello que no es propiedad privada dentro del territorio de tierras, aguas, bosques, subsuelo, minerales, etcétera, eso es propiedad de la nación y puede trasmitirla para constituir propiedad privada u otorgar concesiones.

No hay que caer en el absurdo de que nada más porque el artículo 27 dice que todo es propiedad de la nación, se puede expropiar a diestra y siniestra las propiedades que quiera para “reintegrarlo” a su patrimonio, ya que no es un préstamo a los particulares, sino que es de los particulares; pensar e interpretar lo contrario es la causa por la cual todo mundo se justifica para expropiar sin límite y sin obstáculo alguno cualquier propiedad.

Ahora bien, también interpretar de esta manera el artículo 27 da como resultado una contradicción por demás delicada en su contenido, lo que desprende un grave problema de inconstitucionalidad, ya que en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27 en comento, se habla de expropiación, sí, pero expropiación a la propiedad privada, en ningún lado del artículo 27 se habla de que la expropiación deba de realizarse sobre los ejidos y comunidades, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que en dicho artículo, efectivamente, solo se habla de expropiación sobre bienes particulares, pero que en ningún momento se habla de expropiación sobre bienes ejidales y comunales. Sin embargo, esto solo ha

quedado en meros comentarios y observaciones, dejando el tema sobre la mesa, pero sin darle la debida importancia, importancia que amerita urgente atención, ya que estamos ante una acción de inconstitucionalidad completamente clara, la cual ha pasado completamente desapercibida, ya que se toma de facto y por meras suposiciones, que, aunque no lo diga la Constitución, nuestra Ley Suprema, la expropiación sobre bienes ejidales y comunales es posible aunque la Constitución no lo diga y ni lo de a entender en ningún momento; al contrario, nuestra Constitución en su artículo 27 protege a los ejidos y comunidades de cualquier acción que los perjudique, dando aquí otro precepto de inconstitucionalidad claramente notorio; esto, lejos de aclarar las cosas, solo acarrea una incertidumbre jurídica gravísima y una laguna legal por demás preocupante. Así mismo, en lo que se refiere a la figura de utilidad pública, tenemos que la Constitución, en su artículo 27, no define el concepto de utilidad pública porque, en consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este concepto habrá de determinarse de acuerdo a las condiciones políticas, sociales y económicas que estén en determinada época y lugar.

Desde este punto de vista se podría decir que el artículo 27 no obliga al legislador a dar una definición de utilidad pública, sino que solo lo faculta para establecer las causas de esta y que puedan justificar la expropiación, estando autorizado entonces para introducirlas y modificarlas de acuerdo a las circunstancias sociales, económicas y políticas que existan en un determinado momento, a fin de satisfacer las necesidades que necesite el bien común.

Desgraciadamente, el dejar tantas opciones al aire, propicia que no haya un límite en las causas de utilidad pública, ya que, de acuerdo al acto que se requiera, se justifican las causas de utilidad pública ante el artículo 27 Constitucional.

El artículo 27 de la Constitución es, así, un instrumento completo y eficiente. Desafortunadamente, al proyectarse en la práctica, su efectividad ha sido lamentablemente desvirtuada por la política, la cual es una fuerza superior a las leyes, a la Constitución misma de un estado, pues determina su creación, la forma de aplicarlas o de hacerlas nugatorias. La ley escrita nada vale si la política no le infunde su aliento

vital. Esta, a veces no solo se aparta de la ley, sino que en muchas ocasiones la contradice o la hace inoperante.⁹³

III.- EL PROBLEMA DE INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA, SUS ALCANCES Y SUS CONSECUENCIAS.

Hablar del concepto de utilidad pública en cuanto a su interpretación, contenido y alcance como causal de expropiación es un tema por demás complicado, ya que dicho concepto ha estado sujeto a una extensa diversidad de interpretaciones; ya sea por conveniencia política y/o gubernamental, por ajustarse a los tiempos actuales, creencias, costumbres, etcétera.

Interpretar el concepto de utilidad pública y dar una definición exhaustiva y profunda del mismo ha sido, y será, muy problemático y difícil; incluso la S.C.J.N ha emitido varias jurisprudencias en las que trata de interpretar dicho concepto, pero siempre cambia, no es constante. La definición de utilidad pública dada por la S.C.J.N. no es algo en concreto, el concepto es muy amplio ya que abre muchísimas posibilidades y causales sin límite, no solo las necesidades sociales y económicas, sino a todo lo que se pueda y se quiera llevar a cabo con el pretexto de “utilidad pública”; la definición da esta apertura, este permiso, en este caso, ya ni vendría al caso dar una definición con “límites”, sería más simple que los señores ministros señalen solamente que se puede expropiar por todo y fin del asunto. Aunado a esto, la S.C.J.N. a emitido varias veces una definición diferente de utilidad pública, siempre ha variado su definición, nunca ha sido constante.

El trabajo legislativo ha sido arduo en ese aspecto para tratar de dar un concepto completo y claro en el más sentido estricto de la palabra, aunque aún se tienen muchas deficiencias en este aspecto.

Ahora bien, si bien es cierto que al emplear el concepto de utilidad pública como causal de expropiación se aplica correctamente a causas que ameriten la utilidad

⁹³ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...*p. 182.

pública, también es cierto que muchas veces se emplea y se interpreta el termino en sentido por demás erróneo, lo que da como resultado expropiaciones que no debieron haberse realizado por no haber existido una causal de utilidad pública, complicando en extremo el trámite y llegando a cometerse, en algunos casos, verdaderas atrocidades en contra de los afectados.

Nuestra constitución adopta un sistema casuístico para determinar la utilidad pública sobre la que, por lo demás, es imposible dar una idea general que comprenda en si misma todos los casos posibles. “Una definición rigurosa, dice Carrugno, no ha sido ni siquiera elaborada por la doctrina”. La mayor parte de los escritores se han contentado con decir que es de utilidad pública todo lo que representa ventaja para el interés público.⁹⁴

En nuestro concepto las causas 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, la Ley Agraria en su **artículo 93**, considera como causas de expropiación de bienes ejidales y comunales, las mismas que son generalmente aceptadas para cualquiera otra clase de bienes raíces. El **artículo 93** entonces, enumera las siguientes causales de expropiación:

- I. *El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;*
- II. *La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;*
- III. *La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;*
- IV. *Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;*
- V. *Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;*

⁹⁴ Carrugno, citado por Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...* p. 109 y 110.

- VI. *Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;*
- VII. *La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas.*⁹⁵

Hasta aquí, las causas expropiatorias parecen correctas en lo general, pero en su **fracción octava** se agrega:

- VIII. *Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes*

Esta última determinación deja a las tierras comunales y ejidales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia.⁹⁶

Al formularse las causas de expropiación también se consideraron las circunstancias que deberían tenerse muy en cuenta en cada caso de expropiación.

A nuestro parecer, *solo 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.*⁹⁷

Este principio básico en la materia debería regir en 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 pagándoselas mal para venderlos después a muy altos precios.⁹⁸

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.⁹⁹

⁹⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Problema...*, pp. 339-340.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 340.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 340-341.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 341.

⁹⁹ *Ídem*.

De igual modo, al no cumplirse en los bienes expropiados la causa de utilidad pública, da lugar a aprovechamientos particulares, desvíos improcedentes o asentamientos irregulares.

Por estos motivos se ha discutido cual es el alcance de la expresión de “utilidad pública” y que implica “la satisfacción de las necesidades de la colectividad”, ya que, básicamente, es un tema sensible debido a que las expresiones contenidas en la ley dan lugar a una gran diversidad de interpretaciones, opiniones y criterios. Por ello, tanto el promovente de una expropiación como la autoridad que desahoga el procedimiento deben tener certeza del destino que se le dará a la tierra con el objetivo de evitar controversias de orden judicial que le puedan ocasionar lesión a las partes vinculadas con un procedimiento de esta naturaleza.¹⁰⁰

Es, prácticamente ilimitada la gama de hipótesis que permiten la expropiación de los bienes ejidales.¹⁰¹

Se está generalizando mucho el concepto de utilidad pública, ya que no se limita solamente a lo que diga la Ley agraria, sino, en base a este, a lo que dispongan las demás leyes, por lo que consideramos que es muchísima la amplitud, debe limitarse el concepto a lo verdaderamente importante.

Se deben de considerar causales que satisfagan de modo directo a las necesidades urgentes que ameriten ayuda y, consecuentemente, y a raíz de esto, en modo indirecto, las de la colectividad.

Tenemos que observar también que lo que enumera la ley de expropiación no son causas de utilidad pública, sino un conjunto de actos tendientes a satisfacer necesidades; por ejemplo, no puede haber mayor vaguedad en el artículo 93, fracción III, de la *Ley Agraria*:

“La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros”

¹⁰⁰ Ruiz Mondragón, Laura, Guadalupe Ángeles Sánchez, op. cit., p.30.

¹⁰¹ Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino, *Lecciones de Derecho Agrario*, El nuevo derecho agrario mexicano 1997, México, Ed. PAC, S.A. de C.V. 1997. p. 329.

Estos fines pueden obtenerse por medio de leyes reglamentarias, por medidas de cultivo, por estímulos a la producción, por preparación técnica de los trabajadores, medios todos eficaces que no requieren para nada la expropiación, que perturba a la propiedad privada y grava al fisco con el pago de la indemnización.¹⁰²

En la *Ley Agraria*, en su artículo 93, fracción VI, se establece:

“Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad”

Anteriormente, el Código Agrario y la posterior Ley de la Reforma Agraria se referían a “unidades de producción de bienes o servicios” bajo el término de “empresa”, la cual fue posteriormente reformada al término que actualmente conocemos, “unidades de producción de bienes o servicios”, añadiéndose el término “de indudable”, desde la Ley de la Reforma Agraria, conservándola nuestra ley actual, consideramos que esto con el objetivo de que se pueda justificar plenamente y sin lugar a dudas la causal de utilidad pública.

Mencionado lo anterior, obviamente al referirnos a las unidades de producción nos referimos a las empresas. Pues bien, no toda unidad de producción, llámese “empresa”, actúa en beneficio de la colectividad; la unidad de producción, o empresa, es la organización de los factores de la producción, es decir, es una combinación del trabajo aplicado a la naturaleza y a los capitales; y sus finalidades pueden ser licitas o ilícitas, benéficas o perjudiciales; no hay actividad productiva que no pueda ocasionar la expropiación fundada en esta fracción, con lo que el requisito de utilidad pública se hace nugatorio.¹⁰³

Consideramos que se amplía casi ilimitadamente los usos y destinos que justifican la expropiación, pasando del “bien común” o el “interés público” o “colectivo” consagrado en la anterior legislación, al “desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ Ídem

turismo”; o la ya mencionada “creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de indudable (?) beneficio para la comunidad”, lo cual, en la lógica dominante, significa cualquier actividad empresarial capitalista desarrollada por individuos o empresas,¹⁰⁴ favoreciendo a los ciudadanos con dinero al permitirles apropiarse de cualquier bien inmueble bajo el argumento de que van a realizar una inversión productiva y a generar empleos.¹⁰⁵

Reiteramos, que las causas por las que se podría iniciar el procedimiento de expropiación se califican como de utilidad pública, pero no define lo que debe entenderse por este último término; con ello, el legislador puede erróneamente agregar, modificar o eliminar esas causales, para lo cual basta con que las califique de utilidad pública o considere que dejaron de serlo, situación que puede provocar un estado de incertidumbre lesionando seriamente los ejidos y comunidades, permitiendo que cualquier ciudadano adinerado o grupo de inversionistas a los que les interese una zona ejidal en particular, lo hagan objeto de expropiación bajo el argumento de crear en esa zona alguna empresa o parque industrial, no garantizando estas acciones el objetivo de beneficiar a la colectividad, ya que si bien esa empresa pagaría impuestos, generaría empleos y vendería servicios a la comunidad, lo mismo haría cualquier negocio que se estableciera, sin que pudiera clasificarse como una empresa con fines benéficos para la colectividad.

Así mismo, consideramos que no se justifican tampoco como causas de utilidad pública *la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo*, señalados en la fracción II del artículo 93 de la Ley Agraria, ya que en estos supuestos, la expresión no acarrearía un beneficio inmediato a la sociedad en general, sino al contrario, le provocaría un perjuicio al promover la especulación e incertidumbre

¹⁰⁴ Rivera Herrejon, Gladys, Editor, *Implicaciones de las Reformas al artículo 27 Constitucional y a la nueva Ley Agraria*, Memoria de la primera mesa redonda, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Investigación y Estudios Avanzados, Centro de Investigaciones en Ciencias Agropecuarias, Centro de Investigaciones en Ciencias Económico Administrativas, 1993, p. 249.

¹⁰⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie Debates Pleno, N° 13, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 49.

sobre esas tierras, además de que estas permanecerían ociosas hasta que alguna persona decidiera invertir.

Hay que tomar en cuenta que el termino utilidad pública se trata de un concepto jurídico indeterminado que se va construyendo permanentemente a conveniencia durante el proceso político.

Por estas razones, un concepto constitucional es de suma importancia, ya que también tenemos que tomar en cuenta que la Constitución, en su artículo 27, fracción VI, faculta a las legislaturas de la Federación y locales dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que consideren como de utilidad pública. Ante esto, debemos considerar que el concepto de utilidad pública de acuerdo al tiempo y al lugar, depende de circunstancias que son características de un momento dado o de una determinada región; por esto mismo la constitución, en su artículo 27, faculta a las legislaturas de la Federación y locales, las cuales, son las que pueden tener una mejor observación de todas estas circunstancias para poder determinar correctamente los casos en que sea de utilidad pública la expropiación. En base a esto, se consideraría que la facultad de las legislaturas es amplísima, acaso sin límite alguno, puesto que también se fundaría en la soberanía de los estados. Si partimos de esta interpretación, podríamos decir que tendría como efecto entregar la propiedad de las personas al capricho de los mandatarios locales, caciquismo provincial, de tal manera que las legislaturas influenciadas por fuerzas políticas podrían en determinado momento considerar como de utilidad pública lo que en realidad no lo es, con el solo propósito de favorecer determinados intereses.¹⁰⁶

Desgraciadamente, esta interpretación no está nada lejos de la realidad, ya que desde hace muchos años, hasta la actualidad, se llevan y se siguen llevando a cabo tales hechos.

Aunado a esto, tenemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un caso en concreto, considera que la Constitución no define el concepto de utilidad pública, pero confiere a las legislaturas de las entidades federales y al Congreso de la Unión, en sus respectivas competencias, la facultad de definirla de acuerdo a sus

¹⁰⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...*pp. 111-112

propios requerimientos sociales, económicos y de desarrollo, entre otros, debido a que este concepto no es inmutable, ni universal, sino al contrario, es abstracto o relativo, en tanto que habrá de determinarse de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en determinada época y lugar, sin que ello se traduzca en el ejercicio de una facultad discrecional o arbitraria de la autoridad, puesto que siempre deberán tener como fin el bien común.¹⁰⁷

Por otro lado, nosotros estamos de acuerdo con el criterio de los ministros que conforman la minoría, los cuales plantean la necesidad de que el máximo tribunal emita jurisprudencia sobre el contenido material de la “utilidad pública” y fije su dimensión conceptual a nivel constitucional, con el único propósito de controlar la facultad discrecional del Poder Legislativo y, finalmente, salvaguardar el derecho que tiene el gobernado a su propiedad.¹⁰⁸

Señalaron que la legislación debe establecer bases objetivas para realizar una expropiación y no hacer una simple referencia al “beneficio de la comunidad” pues de otro modo la actuación del legislativo y de la administración pública no tendrán un control constitucional objetivo, lo que podría traducirse en una actuación arbitraria.¹⁰⁹

Tal criterio nos llevaría a pensar que la constitucionalidad de la ley depende de la correcta motivación del acto de aplicación, lo cual no tiene sustento en la Carta Magna.¹¹⁰

Por esta razón, en el voto de la minoría se consideró indispensable contar con un concepto constitucional de “utilidad pública” para que constituya el principio rector de la actuación legislativa al fijar sus causas en la legislación respectiva, tanto federal como local, así, mediante una jurisprudencia se debe establecer el contenido material de la “utilidad pública” que fije su dimensión conceptual a nivel constitucional.¹¹¹

¹⁰⁷Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Expropiación, amplitud del concepto de utilidad pública y limitaciones a la propiedad privada*, Decisiones Relevantantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, N° 40, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 59.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 78.

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Ibidem, p. 79.

¹¹¹ Ibidem, p. 84-85.

Así pues, la minoría propugna por una interpretación jurisprudencial del concepto de utilidad pública, como causa expropiatoria prevista en el artículo 27 constitucional lo que traería consigo no solo una mejor delimitación de la intervención de los tres poderes en esta materia, sino también una mayor seguridad jurídica para el gobernado, quien finalmente será el afectado en una garantía fundamental como lo es el Derecho a la propiedad privada.¹¹²

Aunado a lo anterior, concordamos también con los ministros de la minoría en cuanto a que prefieren el proceso judicial federal al proceso político y contencioso administrativo estatal para garantizar con mayor rigor el derecho de propiedad privada del suelo frente a potenciales ejercicios arbitrarios de la institución de expropiación por parte del ejecutivo, tanto local como el federal.¹¹³

Otra de las cuestiones que acarrea la causal de utilidad pública es en cuanto al tiempo que se da para llevar a cabo la obra que será destinada a la satisfacción de la necesidad pública por la cual se expropio. En este aspecto, consideramos que una de las fallas más serias a la justicia por parte del legislador, es la que se comete en la Ley Agraria y Ley de Expropiación, cuando se confiere al estado un plazo de *cinco años* para aplicar el bien a la satisfacción de la necesidad pública. Esto en razón de que, una vez que se constató la existencia de una necesidad pública, y se llega hasta el acto de expropiación, por elemental razón se debe entender que el estado debe aplicar el bien, ahora ya de su propiedad, a satisfacer la necesidad pública.¹¹⁴

Sin embargo el estado por conducto del legislador de ambas leyes, perpetro uno de sus más grandes desaciertos e injusticias: Parece que olvido que las necesidades, si son públicas y encuadran en una causa de utilidad pública, no pueden esperar un largo lapso para ser satisfechas.¹¹⁵

Si la satisfacción de una necesidad no se hace en breve plazo, no cabe pensar en que se está frente a una causa de utilidad pública, no obstante que se invoque algunas

¹¹² Ibidem, p. 114.

¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ Gutiérrez y González, Ernesto, op. cit., p. 844.

¹¹⁵ Ídem.

de las hipótesis previstas en el artículo 93 de la Ley Agraria y en el artículo 1 de la Ley de Expropiación.¹¹⁶

Tenemos entonces que pueden pasar los años sin que se lleve a cabo la obra por la cual se expropio, entonces una de dos: o son unos irresponsables los funcionarios que deben aplicar el bien que fue de los ejidatarios a la satisfacción de la necesidad pública, y no lo hacen, y dejan la necesidad sin satisfacción rápida, o bien los funcionarios que hicieron los estudios para que el presidente de la República firmara el decreto expropiatorio, son unos torpes al haber estimado que era necesario una expropiación para llevar a cabo una obra para satisfacer una necesidad pública determinada, sin que ello fuera aún preciso.¹¹⁷

Como ya se mencionó, se le otorga al estado un plazo de **5 años**, un lustro, para que se dé satisfacción a la necesidad pública. Y cabe preguntarse: ¿Qué una necesidad será realmente pública, si es que puede esperar cinco años para ser satisfecha?¹¹⁸

No es creíble fuera de un sistema como el mexicano, que los funcionarios del órgano ejecutivo del estado, hagan un estudio y declaren que hay una necesidad pública que satisfacer, y luego resulte ¡que no se satisfizo la necesidad en cinco años!¹¹⁹

¿Sería realmente una necesidad pública la que supuestamente se detectó por esos funcionarios? Si en verdad era una necesidad pública, es indudable que los funcionarios a los que les tocaba aplicar el bien expropiado para satisfacerla, son irresponsables y debería de aplicárseles la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas De Los Servidores Públicos y la Ley Federal De Responsabilidad Patrimonial Del Estado. Ojala así fuera de severo el estado, con los funcionarios desde el más alto, hasta el más bajo.¹²⁰

Por el contrario, si la necesidad que se consideró para que se decretara la expropiación no era en verdad una necesidad pública, y la prueba de ello se tendría en que no se satisfizo en 5 años, pues entonces debería de aplicarse una severa sanción a esos funcionarios irresponsables que prepararon todo el procedimiento expropiatorio, y

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ Ibidem, p. 844-845.

¹¹⁸ Ibidem, p. 845.

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ Ídem

que le “tomaron el pelo” o lo engañaron, al presidente de la República e hicieron que firmara el decreto de expropiación, pues no había en realidad una verdadera causa de utilidad pública, originándose entonces al ejidatario los consiguientes daños y perjuicios, y aquí sí, daños y perjuicios pues tales funcionarios no cumplieron con su deber de hacer que se privara al ejidatario de su tierra, solo para satisfacer una necesidad pública.¹²¹

Es pues del todo injusto, no solo para el ejidatario que sufrió la expropiación, sino también para la generalidad de los gobernados, el que se le dé al estado un lapso tan largo, 5 años, para que haga aplicación del bien, a la necesidad pública.¹²²

Si se trata de una necesidad pública, se debería de conferir al estado y ya alargando mucho el tiempo, dos años, pues si no se satisface en ese tiempo, no será posible pensar que se trata de una verdadera necesidad pública la que se pretenda satisfacer.¹²³

Es muy amplio el plazo que se le da al estado para que satisfaga lo que se dice que es una necesidad pública, desvirtuándose con ello la idea de que fuera una verdadera necesidad, siendo el único afectado la persona que fue víctima de la expropiación.

Y solo al cabo de 5 largos años, el ejidatario puede ejercitar el llamado **Derecho de Reversión**, del cual, posteriormente hablaremos.

Han sido muchos los ejidos y las comunidades que han resultado seriamente afectadas por todas las cuestiones antes mencionadas en torno a la utilidad pública, como por ejemplo, y por mencionar solo algunos, los hechos acontecidos en Xochimilco, en el estado de Puebla y en el estado de Oaxaca.

En el caso de Xochimilco, a causa de la expropiación, los campesinos pierden sus tierras, costumbres y tradiciones, influyendo la participación del estado durante esos procesos.

¹²¹ Ídem

¹²² Ídem

¹²³ Ibidem, p. 845-846.

Xochimilco, a lo largo de su vida como ejido, ha sido objeto de diversos intentos de despojo de sus tierras, sobre todo en los últimos 40 años, debido a su ubicación en la zona metropolitana en la ciudad de México, convirtiéndose en un punto estratégico en la zona sur de la ciudad y en una importante reserva territorial.¹²⁴

Las solicitudes de expropiación han sido de distinta índole: desde la instalación de estructuras eléctricas en los años sesenta, pasando por la creación de oleoductos y poliductos; intentos fallidos de construcción de oficinas gubernamentales e instalaciones deportivas, hasta la expropiación total del ejido en el año de 1989, causante de una intensa polémica entre los ejidatarios afectados y el gobierno capitalino.¹²⁵

Algunos de los procesos de expropiación del ejido fueron los intentados por la Secretaria de Obras Públicas y Recursos Hidráulicos para la construcción de conjuntos urbanos.

La intención de Obras Públicas era construir una submetropoli, mientras que Recursos Hidráulicos solicitó la expropiación para construir un área de edificios públicos destinados a diversas dependencias gubernamentales y zonas habitacionales para sus empleados. Los proyectos de expropiación afortunadamente no prosperaron debido a la prohibición de urbanizar zonas de protección ecológica.

Un ejemplo más del empeño por utilizar el espacio ejidal de Xochimilco fue la solicitud de la Secretaria de marina de expropiar 40 hectáreas en la Ciénega Chica. Envío su solicitud a la Secretaria de la Reforma Agraria el 18 enero de 1980, con el fin de construir oficinas e instalaciones para el entrenamiento de la infantería de marina. Su solicitud no prospero debido a la oposición, tanto del Departamento del Distrito Federal como de los ejidatarios. La resistencia de estos últimos se hizo patente en dos escritos fechados los días 25 y 26 de febrero de 1980, y dirigidos al director de tierras y aguas y a la Presidencia de la República, donde pusieron de manifiesto su negativa al exponer “que no estamos dispuestos a ceder ni un centímetro cuadrado de nuestro ejido ya que

¹²⁴Maldonado I. / G. Palacios R.M. Silva, *Estudios Campesinos en el Archivo General Agrario* Vol.3, México, Editorial Ciesas, 2001, p. 25.

¹²⁵Ídem.

consideramos que es más apremiante disponer de áreas de cultivo para obtener alimentos, que construir oficinas que sólo contribuirían a agravar el problema de cementación [...]”. Al mismo tiempo expusieron ante la presidencia “[...] que nuestros terrenos ejidales han venido siendo agredidos en forma sistemática por fraccionadores, instituciones oficiales y paracaidistas que quieren verlos transformados en terrenos urbanos”, y de nueva cuenta manifestaron la importancia de mantener sin urbanizar el ejido, “[...] nuestros terrenos ejidales, por su ubicación, características y explotación a que han estado sometidos, tienden a mantener el equilibrio ecológico y del medio ambiente urbano [...]”.¹²⁶

Si bien es cierto que Xochimilco fue capaz de evitar en lo posible la ocupación y expropiación por parte de diversas entidades públicas, no le fue posible sustraerse a la acción de Departamento del Distrito Federal. Su ejido sufrió únicamente *dos expropiaciones*, pero la suma de ambas fue suficiente para casi terminar con él. *La primera* ocurrió en 1967, con motivo de los juegos olímpicos de 1968, y sirvió para construir las instalaciones necesarias para las competencias de canotaje. *La segunda* se realizó en 1989 y terminó virtualmente con el ejido, al afectarlo en lo que le restaba de su extensión original, so pretexto de erigir una zona de protección ecológica.¹²⁷

Pues bien, *la primera expropiación* fue motivada por la necesidad de construir “un campo deportivo, estacionamientos públicos, calles, puentes, embarcaderos, oficinas, edificios para deportistas, una plaza, explanadas, patios para maniobras de remo y canotaje, pista olímpica de remo y demás instalaciones necesarias para prácticas deportivas y servicios públicos que requiere el conjunto de dichas obras”. Para ello se solicitó una extensión de trescientos noventa y cinco mil, cero cincuenta metro cuadrados.¹²⁸

La solicitud fue presentada el *21 de junio de 1967* ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), que autorizó la ocupación del predio el *27 de junio* del mismo, “sin perjuicio de que se siga el trámite del expediente relativo a la acción que se

¹²⁶Ibidem, p. 27.

¹²⁷Ibidem.

¹²⁸Ibidem, p. 28.

intenta". En algo que podríamos calificar de insólito en la burocracia mexicana, para el *20 de julio de 1967*, el presidente Gustavo Díaz Ordaz emitió el decreto expropiatorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el *21 de septiembre de 1967*. Ordenaba la expropiación de un área de 39-74-65 hectáreas.¹²⁹

Lo insólito del asunto es que un proceso que normalmente es tardado, se resolvió de manera más que expedita, pues en sólo 3 semanas el proceso obtuvo la declaración de expropiación cuando, en condiciones normales, pueden pasar años antes de que se emita el decreto expropiatorio.¹³⁰

Hay que considerar la defensa que hicieron los ejidatarios de Xochimilco, ya que, en dicha defensa, se pueden advertir los vicios en que incurrió el Departamento del Distrito Federal, al realizarla con la complacencia del DAAC.¹³¹

Sobre esta defensa hay constancia en un escrito presentado por los ejidatarios ante el presidente de la República, en el que expusieron la invasión por el departamento del Distrito Federal de una porción del predio denominado Ciénega Chica, en el cual, los trabajadores destruyeron con maquinaria pesada las siembras y las construcciones de los ejidatarios para construir una pista olímpica de remo. En el mismo documento los ejidatarios aceptaron, quizá con resignación, que al menos se les expropiara e indemnizara de acuerdo con la ley.¹³²

La irregularidad es notable al comparar la fecha de este escrito *9 de junio de 1967* con la que DOF hizo la solicitud ante el DAAC, *12 de junio del mismo año*. Por lo que se puede apreciar, hubo irregularidades, tanto del promovente como de la autoridad agraria, pues no se hizo petición alguna de expropiar una fracción del ejido, y por consiguiente no se publicó en el Diario Oficial ni tampoco se hizo la notificación a los ejidatarios de que sufrirían la expropiación, todo en contravención a la Ley Agraria en vigor. Es cierto que no siempre se cumplen los procedimientos relativos a la notificación,

¹²⁹Ídem.

¹³⁰Ídem.

¹³¹Ídem.

¹³²Ibídem, p.29.

pero en esta ocasión fue especialmente notorio por la premura con la que todo se realizó.¹³³

Los campesinos, inconformes al no recibir respuesta favorable a sus peticiones por parte del DAAC, ni de la presidencia, decidieron solicitar el amparo contra actos del Departamento del Distrito Federal, que aunque no les fue concedido, si obtuvieron, por parte del juzgado 2º de Distrito en materia administrativa, la suspensión provisional del proceso, aunque no de las obras, que continuaron.¹³⁴

Los campesinos, resignados a la pérdida de sus terrenos, decidieron aceptar la indemnización propuesta por las autoridades agrarias, y en una asamblea de ejidatarios se acordó que ésta incluyera un pago en efectivo y la entrega, a cada uno de ellos, de un lote de 250m², ya urbanizado, dentro de los terrenos recién expropiados a San Francisco Culhuacan. Se tiene conocimiento de que el pago a los ejidatarios afectados se realizó alrededor de cuatro años después de la publicación del decreto de expropiación. El monto de los pagos a los ejidatarios ascendió a \$770,347.000.¹³⁵

Además de sufrir el retraso en el pago, algunos de los afectados por la acción del gobierno tuvieron que sufrir la usurpación de su nombre y de su derecho al cobro de su indemnización. De nueva cuenta encontramos quejas ante el ejecutivo, en las cuales los ejidatarios denunciaron al presidente del Comisariado Ejidal y al delegado agrario en el Distrito Federal por fraude en perjuicio suyo, debido a que estos individuos colocaron como adjudicataria “a un sin número de personas desconocidas en nuestra comunidad y con el fin de que dichos individuos [...] cobraran la indemnización que nos correspondía y recibieran a su nombre el título correspondiente [...]” Atendida la queja, se iniciaron los trámites para determinar los nombres de los ejidatarios sustituidos y los nombres de los falsos ejidatarios.¹³⁶

¹³³ Ídem.

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Ídem

¹³⁶ Ibidem, p.30.

La investigación se efectuó y se llegó a un nuevo acuerdo, firmado el 17 de agosto de 1973, por el cual se entregó a cada uno de los afectados \$6,940.05 y el lote de 250m², prometido en San Francisco Culhuacán.¹³⁷

El punto final de esta primera expropiación al ejido de Xochimilco llegó cuando se levantó el acta el 30 de junio de 1992 en la que se da la posesión definitiva de la zona expropiada al Departamento del Distrito Federal.

El segundo proceso de expropiación efectuado por el Departamento de Distrito Federal se llevó a cabo en 1989, cuando Manuel Camacho Solís solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación del ejido de Xochimilco por un total de 780-56-61 hectáreas, es decir, lo que restaba del ejido tras la expropiación de 1967, con el fin de “impedir la urbanización de la Ciénega de Lago y de la Chinampería tradicional que se encuentran amenazadas por la explosión democrática y consecuentemente por el crecimiento de la mancha urbana”. La expropiación también se justificó al prometer la construcción de diversas obras con el fin de incrementar y conservar los mantos acuíferos, impedir las inundaciones y hundimientos provocados por su intensa explotación, seguidos por la promesa de reintegrar a la Secretaría de la Reforma Agraria 169-00-55 hectáreas de terrenos de humedad para reconstruir el ejido.¹³⁸

Como en el primer caso, se realizó otro proceso expropiatorio relámpago; el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, decretó la expropiación del ejido de Xochimilco, por causa de utilidad pública de 780-56-61 hectáreas de temporal.¹³⁹

El pago de la indemnización, a cargo del Departamento del Distrito Federal ascendió a \$18,343,303,350, que de acuerdo con el decreto presidencial se destinarían en la adquisición de una extensión similar en cantidad y calidad, a los terrenos expropiados para reconstruir el ejido.¹⁴⁰

Ahora bien, debido a la suspensión de los programas de dotación, restitución de tierras y ampliación, por los cambios al artículo 27 constitucional de 1992, la *Secretaría de*

¹³⁷ Ídem.

¹³⁸ Ibídem, p. 31.

¹³⁹ Ídem.

¹⁴⁰ Ídem.

*Reforma Agraria se deslindó del proceso de reconstrucción del ejido quedando pendiente la entrega de las 204 hectáreas de terrenos que el gobierno de la Ciudad de México prometió devolver*¹⁴¹

En agosto del año 2000, el Gobierno del Distrito Federal anunciaba que entregaría las escrituras a los ejidatarios del área destinada a la reconstrucción del ejido de Xochimilco. La entrega beneficio a 819 de 2,124 individuos y las escrituras fueron entregadas para su firma los días 21 y 29 del mismo mes.¹⁴²

Actualmente, a los ejidatarios a los que les hacían falta las escrituras ya se les hicieron entrega de las mismas. Tales títulos de propiedad les fueron entregadas a manera de donación, porque, como ya mencionamos anteriormente, la figura de la dotación ya no existía.

Mientras tanto, el Gobierno del Distrito Federal y Delegacional realizan importantes obras para rescatar el equilibrio ecológico regional, dando tratamiento a las aguas que nutren los canales, recuperando paulatinamente para el cultivo de las chinampas y restituyendo la belleza del paisaje que es mundialmente conocido.

En el *estado de Puebla*, la actitud de privilegiar la propiedad privada sobre la social propicio una corrupción generalizada, donde al ejido se le redujeron sus dimensiones para quedar como ejido enano, como se advierte en los casos de los ejidos: San Francisco Ocotlán, Tlaxcalacingo y San Sebastián Zinacatepec, así como el asesinato de 126 campesinos del municipio de Huitzilac de Serdán, denuncia presentada por la Unión Campesina Independiente.¹⁴³

Los conflictos de Puebla son particularmente desastrosos debido a la participación directa del gobierno en actos de despojo a los ejidatarios. En San Francisco Ocotlán se procedió a expropiar por causa de utilidad pública 84 hectáreas que afectan a 70 posesionarios quienes se habían amparado a una expropiación anterior y logrado el desistimiento a través de un proceso iniciado el 26 de febrero de 1982, y culminado el 6 de mayo de 1985. No obstante, el ejecutivo reinició el expediente el 28 de noviembre de

¹⁴¹ Ibidem, pp. 31-32.

¹⁴² Ibidem, pp. 32-33.

¹⁴³ Rivera Herrejon, Gladys, *op. cit.*, p. 83.

1991 dando publicación al Decreto Expropiatorio el 26 de febrero de 1992. El procedimiento seguido por el ejecutivo se hizo en apoyo a la constitución de reservas territoriales.¹⁴⁴

Los desalojos en San Bernardino Tlaxcalacingo fueron el 28 de julio de 1991. En su ejecución se derribaron 58 casas de los ejidatarios que fueron expulsados con la fuerza pública. Esta adjudicación del estado se basa en el Acta de sesión pública ordinaria del Congreso Local, del jueves 30 de enero de 1992.¹⁴⁵

Debido a los actos reclamados por los agraviados, ante la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los presuntos responsables se obligan a comunicar que los actos no son ciertos, se excusan así el procurador del estado, Licenciado Humberto Fernández de Lara Ruiz, el mayor Venture Rodríguez Verdín, Director General de Seguridad Pública, Mauricio Romero de Valle, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Alberto Esteban Morelos, Director General de Gobierno y el jefe del Ejecutivo, Mariano Piña Olaya.¹⁴⁶

Ante los medios de comunicación los funcionarios públicos niegan los hechos, dicen “no estoy enterado de nada”, el gobernador dice “no saber nada”¹⁴⁷

Los terrenos expropiados han sido previamente asignados a la empresa Volkswagen, la cual reclama su adquisición a la anterior administración, en tanto los predios de Tlaxcalacingo han sido donaciones al Hospital del Niño y a Instituciones de educación privadas superior, pero se supone serian destinadas a un fraccionamiento de lujo.¹⁴⁸

Los elementos del procedimiento jurídico de expropiación arrancan del año de 1980 y se restablecen en diciembre de 1990 para ser ejecutados con un decreto de enero de 1992 del Congreso Local, cuando los actos ocurridos fueron en el mes de julio de 1991, seis meses antes de que se subsanara ilegalmente el procedimiento, por lo que el ejecutivo **expropio sin decreto**, es decir, despoja e incumple la ley con lo que amerita sea

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ Ídem.

¹⁴⁶ Ibidem, pp. 83-84.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 84.

¹⁴⁸ Ídem.

sujeto de responsabilidad penal, política y administrativa a que dé lugar el incumplimiento de las leyes Federales vigentes en el momento, así como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴⁹

Esta expropiación tiene como antecedentes la declaratoria de reservas territoriales de área conurbana del municipio de Puebla con otros municipios de fecha 21 de diciembre de 1990 en el Periódico Oficial.¹⁵⁰

Otro caso lo tenemos en el estado de *Oaxaca*, en *Bahías de Huatulco*, en donde se tenía contemplado construir un enorme centro de turismo. Dicha expropiación los estudiosos dieron en llamar el más grande “despojo legal” del siglo XX realizado por el gobierno federal de Miguel de la Madrid Hurtado.

Para ello, primero se regularizó la posesión de la tierra, por resolución presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1984, en favor de los indígenas de Santa María Huatulco.

Reconocía y titulaba 51.510 hectáreas a los nativos del lugar. Luego, de nueva cuenta, de manera insólita y sin realizar el trámite legal respectivo, 24 horas después, el 29 de mayo de 1984, en el mismo Diario Oficial se publicó el decreto de expropiación por causa de utilidad pública de una superficie de 21,189 hectáreas de la franja costera, a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Ante esto, los indígenas de Santa María Huatulco se ampararon, quedando detenida la privación de sus tierras, pero el propósito del gobierno siguió adelante.

Antonio Enríquez Savignac, secretario de turismo en ese entonces, con el apoyo del presidente Miguel de la Madrid, fue quien impulsó el proyecto y quiso a toda costa convertir las bahías en un complejo internacional, acusando los comuneros que, lo que quieren hacer, es la injusticia y es el negocio más grande del sexenio, queriendo convencerlos las autoridades que todo era para su beneficio. Lo cierto es que llegaron trasnacionales, como el Club Mediterráneo, impidiendo a los comuneros que se acercaran a sus playas.

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ Ídem.

Fue el 4 de septiembre cuando el juez primero de Distrito en el estado de Oaxaca, Pedro Villafuerte Gallejo, decreto la suspensión total de todo acto que tuviera por consecuencia la privación de los bienes agrarios de la comunidad de Santa María Huatulco, quienes habían solicitado la protección y el amparo de la justicia federal.

Los afectados y sus abogados defensores afirmaron que se habían cometido ilegalidades, entre ellas, que Fonatur (*Fondo Nacional de Fomento al Turismo*) alegaba que se les había dado la orden de salirse porque allí “se va a construir una *residencia del presidente*” siendo frecuente la intimidación por patrullas de la marina.¹⁵¹

La Secretaria de turismo destaco que las comunidades que se beneficiarían de dicho proyecto serían dotadas de una infraestructura básica y de servicios urbanos tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, electricidad y alumbrado público, pavimentación, teléfonos y otros, para satisfacer las necesidades de los actuales habitantes y los del crecimiento esperado.¹⁵²

Así mismo, se destacó que esas acciones se verían complementadas con un ambicioso programa de desarrollo y capacitación de la comunidad para que pudieran asumir las nuevas actividades que ese proyecto conlleva.

En el amparo que interpusieron los defensores de los comuneros alegaban que desde 1539, la comunidad de Santa Marías Huatulco ha poseído, ostentado y explotado las tierras reconocidas el 28 de mayo de 1984. Pero antes de que la resolución pudiera ser ejecutada, el presidente de la República expropio la mitad, “sin siquiera dar tiempo a que el expediente agrario tuviera su legal conclusión.”¹⁵³

Así mismo, tampoco se le dio entrada al trámite que conlleva formalmente el expediente para solicitar y llevar a cabo la expropiación, y ya ni que decir de la publicación y ejecución del decreto presidencial, lo cual, todo lleva su tiempo, “ya que en ningún momento se realizaron las correspondientes diligencias de apeo y deslinde y demás trabajos previstos en los artículos 306 al 317 de la Ley Federal de la Reforma

¹⁵¹ Correa, Guillermo, “En Huatulco se hace ya el centro turístico del sexenio”, *PROCESO*, 29 de Septiembre de 1986, p. 22.

¹⁵² *Ibidem*, p. 23.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 23-24.

Agraria, en ese entonces en vigor; para esto, se simuló el acta de posesión y deslinde, efectuando lo que se identifica como “ejecución virtual” y luego elaboraron el presunto plano definitivo de la resolución presidencial de reconocimiento de titulación de bienes comunales de Santa María Huatulco”. Los quejosos reclamaron la “inconstitucionalidad” de los artículos 112 a 127 y 343 a 349 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; comentan que el artículo 27 constitucional en ninguna parte autoriza privar a los núcleos agrarios; que solo se puede expropiar lo que es de propiedad privada. Argumentaron que la ley dice que los ejidos y comunidades son *inalienables, imprescriptibles e inembargables*, por lo que es obvio que “ni la propia nación puede enajenarlos ni expropiarlos”; y agregaron: “es violatorio de garantías el que se reclama en tanto pretende fundar la causa de la expropiación en la fracción VI del artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que literalmente señala como causa de utilidad pública...la creación y mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida”... siendo público y notorio que los predios que se han expropiado se están destinando ya a la creación de un centro turístico y haciéndose enajenaciones prohibidas por el 2º párrafo del artículo 121 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y por el párrafo tercero del mismo precepto, que literalmente señala que ...”no podrían constituirse, ni operar sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la franja costera...”¹⁵⁴

La comunidad explico que “no tuvo la menor oportunidad de defensa”, porque jamás fue emplazada legalmente”, “la notificación de la presunta solicitud presentada por la SEDUE a la Secretaría de la Reforma Agraria sólo se publicó el jueves 24 de mayo de 1984 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, lo que no constituye emplazamiento legal de ninguna especie. Es evidente la absoluta indefensión del poblado quejoso y la violación constitucional que se reclama y que debe reparar la justicia federal.”¹⁵⁵

¹⁵⁴ Ibidem, p. 24.

¹⁵⁵ Ídem.

Sin embargo, y a pesar de que el juez resolvió la suspensión total de todo acto posterior de privación legal o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios de la comunidad, las obras que realizaba en el lugar el Club Mediterráneo continuaban. Igualmente sucedía con la amenazas a los nativos por FONATUR.¹⁵⁶

Ahora bien, en cuanto a la indemnización, de las más de 21,000 hectáreas que se expropiaron, la indemnización por ellas fue, en cifras redondas, de \$224,000.000. Esto da un promedio de 90 centavos el metro cuadrado, por lo que algunos sólo tuvieron el ofrecimiento, o recibido apenas \$10,000.00 pesos por sus tierras. Esto resulto totalmente injusto.¹⁵⁷

Aparte de esto, para los comuneros existió otra indemnización por bienes distintos a la tierra, cuyo monto fue de \$202,554,000.000, firmado en un convenio por el entonces representante Maximino Acevedo Muñoz, de los bienes comunales de Santa María Huatulco, documento que fue firmado a espaldas de los comuneros.¹⁵⁸

El documento comprometió a las autoridades, entre otras cosas, a que titulen a favor de los comuneros expropiados un lote de 400 metros cuadrados, dotado de todos los servicios, como son agua potable, alcantarillados, drenaje, energía eléctrica y demás, promesa que *no se cumplió*. Obligaron a la mayoría a trasladarse a un lugar denominado “la crucecita”, donde abundan las casas de madera con techos de cartón y construcciones de cuatro por cuatro. Hay quienes tuvieron que convivir familias que tienen un promedio de seis miembros, tras los cerros, a dos kilómetros de sus playas.¹⁵⁹

Quienes no aceptaron el traslado, a pesar de que ya hasta la escuela les cambiaron de lugar, vivieron entre amenazas y presiones del representante de FONATUR, Celso Salinas. Caso ejemplar es lo que sufrió la familia de Luis Arturo Lazo y González.¹⁶⁰

Se trata de un jefe de familia de la comunidad indígena de Santa María Huatulco a quien empleados de FONATUR pretendieron negar el derecho de conservar un pequeño terreno en el que vivía y hacer en él un desarrollo turístico propio. El quejoso

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ Ídem.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 25.

¹⁵⁹ Ídem.

¹⁶⁰ Ídem.

fue abordado por un representante del director general de una fuerte empresa de construcción, ofreciendo en nombre de este comprar el terreno; dijo que la operación podría arreglarse en FONATUR, señalando que el director de la empresa es amigo del Sr. Presidente de la República y tiene “modo” de legalizar los papeles.¹⁶¹

La fuerza de este argumento se enfatiza por la versión que dejaron correr algunos empleados de FONATUR en el lugar, en el sentido de que está construyéndose en un lote vecino del quejoso, lote que es propiedad del Sr. Presidente. El quejoso pidió que se haga valer su derecho de proceder libremente en el uso de su terreno, ya que estaba dispuesto a sujetarse estrictamente a las obligaciones que le corresponden bajo las leyes y decretos aplicables. La indefensión de su situación le provocó angustia acentuada por el frecuente allanamiento de su propiedad por parte de elementos de la marina, en actitud intimidatoria.¹⁶²

Luis Arturo Lazo y González tiene esposa y dos hijos. Sus derechos fueron reconocidos en calidad de avecindados por la asamblea de la comunidad indígena. Por su único patrimonio FONATUR le ofreció \$750,000.00. Por el problema, sufrió una embolia que lo dejó semiparalítico. La familia ha temido, desde entonces, por su integridad física y el despojo de su terreno.¹⁶³

El 17 de septiembre de 1986, Adalberto Puente Pérez, delegado de la Secretaria de la Reforma Agraria, comunicó a la familia que debía abandonar el inmueble y que sus negativas “constituyen actos típicamente delictivos” y que por lo tanto FONATUR “está en su derecho de proceder penalmente”.¹⁶⁴

FONATUR les ofreció a los comuneros cursos intensivos de 3 días para capacitarse en servicios turísticos para convertirse en meseros e intendentes de las compañías hoteleras, la mayoría extranjeras, que empezaron a invadir su lugar.¹⁶⁵

El amparo que interpusieron los comuneros, al final, no procedió por que fueron minoría, por lo mismo, se firmó el ya antes mencionado convenio, el cual, como ya se

¹⁶¹ Ídem.

¹⁶² Ídem.

¹⁶³ Ídem.

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ Ídem.

comentó, fue a espaldas de los comuneros quejosos, aparte de que la firma del mismo fue ilegal, ya que posteriormente se demostró que se hizo con un representante comunal nombrado por una asamblea que no llenaba los requisitos para ser válida, por lo que no puedo haber llegado a ser legalmente un comisariato de los bienes comunales.

Actualmente, Santa María Huatulco, es muy diferente a lo que el gobierno había contemplado y prometido.

Se había comentado en su momento el mejoramiento de las condiciones de la población rural y urbana, cosa que hasta hoy no ha pasado.

A sus casi 29 años de la expropiación, FONATUR no ha cumplido con los fines de utilidad pública, de lo que se expropio, solo se utilizó la mitad, la otra mitad ya no se utilizó para lo que tenían contemplado en cuanto al enorme complejo turístico, sino que se utilizó para llevar a cabo un “Parque Ecológico Natural”. Así mismo, los campesinos no pudieron ser sujetos de Crédito y el FONATUR tampoco creó un fondo destinado para crear desarrollo económico y social en Santa María Huatulco y todas las comunidades circunvenidas.

También se incumplió en cuanto a la promesa de urbanizar a los afectados en el terreno que les dieron por concepto de indemnización, ya que las comunidades del municipio de Huatulco no cuentan con caminos pavimentados, suficiente agua potable, alcantarillados, sistemas de drenaje, plantas de tratamiento, disposición adecuada de basura y desechos, ordenamientos urbanos, parques y centros recreativos y a la gente capacitada para el trabajo.

Así mismo, Bahías de Huatulco, así como se tenía contemplado que fuera un desarrollo de primer nivel, ordenado, equilibrado, protector del medio ambiente, es, en palabras de los comuneros afectados, “una vil mentira, un verdadero fraude y un verdadero fracaso”, por que basta visitar uno de los sectores, el H3, basta visitar el crucero de Santa María Huatulco, como viven esa gente en condiciones infrahumanas y que solo son cinturones de miseria, (propios de un país de tercer nivel).

Otra consecuencia es que, a causa de que las tierras con que se les compenso por concepto de indemnización, son tierras no aptas para la siembra y el cultivo, lo

campesinos agropecuarios no están dotando al desarrollo turístico de las verduras, frutas, semillas, carnes y todos sus derivados, ya que tienen que traerlo de fuera, de la Ciudad de México, Puebla, Chiapas, Veracruz, de la Ciudad de Oaxaca, a precios muy altos y eso eleva el nivel de vida de los que hay viven.

Los comuneros afectados entienden que la utilidad pública es donde tienen que ser coparticipes todos, y en la que se hacen las obras de beneficio que se habían prometido para la comunidad y para el pueblo de Santa María Huatulco, lo cual no ha ocurrido.

Ante esto, se ha criticado al Gobierno Federal, ya que, sin tomar en cuenta nunca a quienes viven en las comunidades, plantearon el “famosísimo” renacimiento y luego el relanzamiento de Bahías de Huatulco, sin que antes haya tomado el tiempo para analizar hasta donde le han cumplido a los Huatulqueños. Uno de los comuneros, Guillermo Lavariega, recuerda que el alcanzo a ver las promesas que vino a hacer FONATUR a los comuneros. Expresa que “aquí nos trajo maquetas, nos trajo planos y nos trajo proyectos, y nos manifestaban también cuantos cuartos de hoteles iban a ver, que número de habitantes flotantes y fijos, que cantidad de empleos iban a ver, nos mostraron en los planos que ciudades y que playas se iban a desarrollar, pero después de 28 años no tenemos nada, hoy, para mí como huatulqueño, este desarrollo ha sido un fracaso, ha sido un engaño para los inversionistas que han venido” explico.

Recordó también que al principio del desarrollo llegaron grandes empresas, grandes cadenas hoteleras a representar a Huatulco, “desgraciadamente al darse cuenta que esto era un fracaso, retiraron sus inversiones y se fueron a otra parte, donde está el Club Mediterráneo, ahora no tenemos nada” aseguro.

El comunero Gaudencio Ortiz Vázquez, durante una protesta llevada a cabo el 29 de mayo del 2012 para conmemorar el 28 aniversario de la expropiación de Huatulco, demandó que se sepa la injusticia que el gobierno federal ha hecho por años con los huatulqueños, muchos de los cuales fueron desalojados de manera violenta de sus predios, de sus parcelas, y el último de los casos registrados ocurrió hace 7 años cuando policías estatales y federales desalojaron de un predio de 15 hectáreas al comunero

Albino Ortiz, en Punta Arena. El agraviado es una persona de la tercera edad, afectado emocionalmente por haber sido despojado de la tierra donde vivió toda su vida. Actualmente duerme en la calle y en el monte por presentar un desequilibrio mental. Este es, entre otros, uno de los legados de FONATUR.

Llegó haber comuneros a los que les *pagaron a 90 centavos* el metro cuadrado de sus tierras y una semana después esas mismas tierras se estuvieron vendiendo en dólares.

Otro comunero, Telmo Mora Avelino, fue despojado de su predio por SECTUR hace 20 años. Dicho comunero incluso advirtió que se colgaría de un laurel frente a Palacio de Gobierno si no es indemnizado por la expropiación de hace 28 años, ya que, hasta la fecha, no se le ha indemnizado. Fue despojado de su único patrimonio y hasta el momento no ha recibido ni un nuevo lote ni la indemnización correspondiente por parte de las autoridades expropiadoras.

“Estoy cansado de que no me hagan caso, solo porque no sé leer ni escribir” expresa; “la Secretaria General de Gobierno, en el 2006, redactó un oficio dirigido al delegado de la Procuraduría Agraria en Oaxaca, y hace 13 meses se giró un oficio a la FONATUR, a lo que el anteloz solo me da largas”, dijo Mora Alvino de 63 años.

Mientras tanto, el comunero subsiste de la caridad que le ofrecen sus paisanos y amigos que lo acompañan.

Así como Telmo Mora, se encuentran en el mismo caso muchos otros comuneros que esperan y están en lucha por que se les resuelva este problema que acarreo llevar a cabo esta expropiación por causa de “utilidad pública”, siendo ellos, los comuneros, los únicos afectados y perjudicados de esta acción.

El Estado de *Guanajuato* no es ajeno a estos problemas, ya que también nos hemos encontrado con casos de *irregularidades* semejantes a los ya antes mencionados. Por mencionar solo algunos, tenemos por ejemplo en **Silao**, a *San Miguel del Arenal*, en la cual se expropio una superficie de 103-70-14,000 hectáreas de agostadero de uso común

y de temporal¹⁶⁶ de uso individual. Se pagó por concepto de indemnización la cantidad de \$38,037.159, que incluye bienes distintos a la tierra. Dicha expropiación fue solicitada por el Gobierno del Estado de Guanajuato y tuvo como fin formar parte del *Puerto Interior*¹⁶⁷, en el cual se instalaran inversionistas nacionales y extranjeros. Se peleó el monto de la indemnización.

También en **Silao**, en *Nápoles*, se expropio 68-06-53 hectáreas de agostadero común y de temporal de uso individual expropiados por un concepto de indemnización de \$25, 142, 777,307, solicitado también por el Gobierno del Estado de Guanajuato para destinarlo también a formar parte del proyecto del Puerto Interior.

La expropiación a estos ejidos de Silao trajo como consecuencia muchas cosas perjudiciales, entre ellas, una persona perdió su pozo, a otras no les respetaron la servidumbre de paso, como sucedió en Nápoles ya que el ejido quedo en medio del puerto interior, sin haber la servidumbre de paso respectiva; hasta la fecha sigue sin haberla, siendo esto un grave problema para los ejidatarios al momento de cruzar hacia el ejido.

Y no solo eso, sino que ya se ha acordado y contemplado a futuro, que en ese lugar, va a haber zonas residenciales, como siempre en estos casos ocurre.

En **Acámbaro**, en la *Presa Solís*, los promoventes alegaban que se expropio para reservarlo a un área de protección ecológica, mas sin embargo, en el lugar, en vez de ser esa reserva ecológica que alegaban, se encuentran establecidas canchas de futbol.

En **Irapuato**, en el *Conejo II*, los promoventes alegaban que se expropio para convertirlo en reserva ecológica, por posible inundación, pero en vez de eso, hay asentamientos humanos y de ahí se obtienen bancos para cubrir la presa; es incoherente de que si es zona de inundación, entonces por que permiten el asentamiento humano.

Otro trámite irregular lo encontramos en el ejido de *Serrano*, también en **Irapuato**; en 1978 se llevó a cabo la ocupación previa; lo extraño del caso es que ya se pagó la

¹⁶⁶ Temporal es el cultivo que se hace dependiendo solamente de las lluvias, en determinados meses, es decir, sin riego.

¹⁶⁷ El proyecto interior se llama “La Aduana Interior de Guanajuato con sus recintos fiscales y fiscalizados, servicios Generales, obras complementarias del Aeropuerto Internacional del Bajío”

totalidad de la indemnización, pero hasta la fecha no se ha llevado a cabo la ejecución formal de expropiación del ejido.

En *La Laja, Celaya* con fecha de expropiación en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1999, cuya afectación fue una superficie de 8-73-96.16 hectáreas, cuyo monto por concepto de indemnización fue de \$329,837,91; se pagó directamente al ejido por la promovente, con un depósito de garantía de \$27,758.36 dado el 18 de diciembre de 1992, para llevar a cabo la ocupación previa, afectando una superficie de 2-18-32-90 hectáreas.

Hasta este punto todo bien, si se hizo todo, el problema es que **nunca** se llevó a cabo el *convenio de ocupación previa respectivo*, y hasta la fecha, no se ha hecho, por lo que no se ha podido regularizar la situación jurídica de la tierra, quedando ya el Decreto Presidencial insubsistente, no pudiendo convertirse de propiedad ejidal a propiedad particular o de la Nación. Para que todo esto se regularice de forma correcta, la Asamblea general y/o la promovente deberán de presentar *Convenio por dicho depósito en garantía, así como la anuencia de la promovente para la disposición de los recursos*.

En la comunidad *Cruz del Palmar, San Miguel de Allende*, se llevó a cabo el convenio de ocupación previa para llevar a cabo la expropiación que tendrá como objeto la creación de la autopista que va ir de San Miguel de Allende a Silao. Dicha autopista va a afectar seriamente a los otomíes, escuelas e iglesias antiguas de la zona, así como también un importante patrimonio arqueológico, como una pirámide prehispánica, ya que la autopista pasara al lado de la pirámide. Los otomíes no están en contra, solo piden que se modifique para que no afecte su patrimonio prehispánico. Los funcionarios aparentemente dicen que van a acatar las modificaciones sugeridas y recomendadas por Derechos Humanos para la construcción de la autopista para no afectar el patrimonio de los otomíes. Nosotros consideramos que no deberían autorizarse expropiaciones que afecten el patrimonio prehispánico e histórico de nuestro país, y más aún, en este caso, no debió autorizarse ya que va a afectar seriamente a la escuela de la zona ya que va a partir las rutas de niños de otras zonas que van a esa escuela por ser la más cercana y

tendrían que pasar por la autopista para ir a clases, esto no tiene nada de utilidad pública ni de beneficios, sino todo lo contrario.

Como pudimos observar, son muchas irregularidades las que se presentan al llevar a cabo la expropiación por *concepto de utilidad pública*, aún las causas correctamente fundadas, tienen sus irregularidades, las mal fundadas también, y con más razón, y lo peor es que con daños colaterales a vidas humanas y al medio ambiente.

En estos casos, desafortunadamente, los afectados al promover juicio para anular la expropiación por causa de utilidad pública por no estar debidamente fundado, los promoventes, ante los tribunales, se **excusan** con lo de "*áreas de protección ambiental*", utilizando después la tierra afectada para sus propias causas e intereses, o fundándola también en cualquier otra causa de toda la amplia gama de posibilidades sin límite concedidas por el artículo 93 en su fracción VIII de la Ley Agraria, dando *alternativas ilimitadas y sin freno* para expropiar.

IV.- EL PROBLEMA DE LA INDEMNIZACIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LA EXPROPIACIÓN.

En esta figura vamos a encontrar que, si bien es cierto que es una retribución que se le da al afectado por su tierra expropiada, también vamos a poder observar que esta retribución, este pago, no es siempre del todo efectivo, o más bien, no se le ha dado la suficiente estricta legalidad que debería de tener, ya que, aunque la ley, tanto la Constitución, la Ley de Expropiación, Ley Agraria y demás leyes reglamentarias la prevén con términos estrictos, lo cierto es que está sujeto a muchas interpretaciones y deficiencias jurídicas, tanto en lo que se refiere al momento en que se debe de realizar el pago, la forma y el medio, así como el momento de realizar el avalúo; si, actualmente se respeta en términos generales el avalúo para la indemnización, pero años atrás a la reforma del artículo 27 constitucional y a la expedición de la nueva Ley Agraria de 1992, el avalúo casi siempre salía con un monto muchísimo menor al valor real de la tierra y bienes diferentes a ella, como lo pudimos observar en líneas arriba con los hechos

ocurridos en Oaxaca y Xochimilco. Actualmente, todavía podemos encontrar baches legales y administrativos en la figura de la indemnización, faltan cosas que la ley debería prever y reglamentar, como a continuación veremos.

Pues bien, uno de los principales cuestionamientos e interpretaciones que se han hecho en torno a esta figura es lo referente a la palabra *mediante* previsto en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Agraria.

El requisito de *previa* indemnización se encuentra definido en la fracción III, artículo 2º de las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 y en la fracción XIII, artículo 9 de las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.¹⁶⁸

En el estatuto provisional del Imperio Mexicano dictado por Maximiliano, artículo 38, se usan las palabras *mediante* y *previa* indemnización como condiciones ineludibles para la procedencia de la expropiación.¹⁶⁹

Por último, encontramos el mismo principio de expropiación forzosa, *previa* indemnización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857.¹⁷⁰

En la Constitución de 1917, nuestro derecho se aparta de su tradición jurídica en materia de expropiación, no solo en cuanto a la esencia misma de la institución, sino aún en la forma de pago de la indemnización que, aun cuando indispensable, ya no tiene que ser necesariamente *previa*.¹⁷¹

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional dice: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y *mediante* indemnización”.¹⁷²

La Constitución del 57, como ya comentamos, establecía la *previa* indemnización entre los requisitos de la expropiación y no fue sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes como se logró introducir en la de 1917 la palabra “*mediante*”; pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones; para algunos hace de la

¹⁶⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...*p. 50.

¹⁶⁹ Ídem.

¹⁷⁰ Ídem.

¹⁷¹ Ibidem, p. 51.

¹⁷² Ídem.

expropiación una verdadera confiscación por qué no garantiza de manera efectiva la indemnización, supuesto que puede ser posterior y sin límite en el tiempo.¹⁷³

Tenemos que tomar en cuenta que la Constitución del 57 decía “*previa* indemnización” y esta se reformó para decir ahora “*mediante* indemnización”, resulta lógico que “*mediante*” no es “*previo*”.¹⁷⁴

Ahora bien, si consideramos que “*mediante*” puede significar “*previa* indemnización”, lo que tendríamos que concluir es que se utilizó mal en la Constitución ese término.¹⁷⁵

Nosotros consideramos que al adoptar el constituyente de 1917 la palabra *mediante*, en lugar de la palabra *previa*, quiso dar al estado una mayor libertad en materia de expropiación, esa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en *sentido socialista*.¹⁷⁶ Es decir, en 1917 quitaron la palabra *previo* porque se trataba más que nada de agilizar y dar rapidez al procedimiento de expropiación para expropiar a los terratenientes, latifundios y acaparadores de grandes extensiones de tierra de la época con el fin de que se llevara a cabo el reparto agrario correspondiente, el cual era uno de los principales problemas que necesitaban atención inmediata.

El diccionario de la Academia Española de la lengua da a la palabra “*mediante*” el significado “*existir o estar una cosa en medio de otras*”;¹⁷⁷ entonces tenemos que el adverbio “*mediante*” que utiliza el artículo 27 Constitucional no da, desde luego, y esto si inequívocamente, ningún sentido de posterioridad. El *mediante* se refiere a “*de por medio*” y esto no es otra cosa que antes o a más tardar concomitante a la acción, pero nunca posteriormente a esta. Hay leyes que afirman que la indemnización se hará en los términos y condiciones que señale la autoridad expropiante siempre y cuando no se rebase el término de 5 años, (antes 10).

¹⁷³ Ídem.

¹⁷⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Garantía de...*, p. 14.

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...* p. 52.

¹⁷⁷ Ídem.

A nosotros nos parece que la palabra “*mediante*” no puede significar posterioridad, también debemos abandonar el criterio de que es constitucional una ley que considere el “*mediante el pago de la indemnización*” como algo que se puede cumplir 5 años después en la forma y términos que determine la autoridad expropiante. Esto no puede ser constitucional.¹⁷⁸

La realidad es que el “*mediante indemnización*” debe contemplar el valor adquisitivo real de las cosas y ese solamente se da si el pago de la indemnización es un pago concomitante, o cuando menos presente.¹⁷⁹

La posibilidad interpretativa del vocablo “*mediante*” es algo que no puede significar posterioridad; una ley que considere el “*mediante el pago de la indemnización*” como algo que se puede dar en 5 años después y en la forma y términos que determine la autoridad expropiante debe declararse inconstitucional, porque para que el “*mediante indemnización*” sea la transformación del patrimonio individual segregado, mutilado e inexistente por otro valor económico, este debe contemplar el valor adquisitivo real de las cosas y ese solamente se da si el pago de la indemnización es un pago concomitante o cuando menos presente en una forma decisiva.¹⁸⁰

Nuestra Constitución concilia el Derecho del estado de expropiar con el derecho del afectado a recibir a cambio un valor concomitante y equivalente y esto no se logra ni con plazos de 5 años.¹⁸¹

Ahora bien, podríamos considerar válido este criterio de interpretación siempre que se use con atingencia, teniendo en cuenta el espíritu del precepto, la naturaleza misma de la expropiación.¹⁸²

Si el interés público es evidente, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el estado cubrir la indemnización previa o simultáneamente al acto expropiatorio, puede y debe ocuparse la propiedad privada, dejando la

¹⁷⁸ Ibidem, p. 45.

¹⁷⁹ Ibidem, pp. 45-46.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 171.

¹⁸¹ Ibidem, p. 172.

¹⁸² Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...*p. 53.

indemnización para cubrirla con posterioridad, dentro de un plazo definido, de acuerdo con las posibilidades.¹⁸³

Pero estos casos deben ser extraordinarios, se presentaran en circunstancias anormales. Dentro de la vida normal del estado el interés público es tan grande en la expropiación, como en que se indemnice al expropiado. En otras palabras, la sociedad esta tan interesada en la expropiación como en que se indemnice de una manera equitativa y oportuna al perjudicado, pues de otro modo, si en estos casos generales, comunes, no se indemniza al expropiado, previa o simultáneamente al acto expropiatorio, quedaría la propiedad privada al arbitrio de los gobiernos y su valor sufriría bajas considerables y se introducirían el pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población con perjuicio evidente de los intereses de la sociedad, tal y como ha pasado antes de la reforma y ahora, después de la misma.¹⁸⁴

Ahora bien, se podría pensar que ya pagando la garantía suficiente o deposito se podría resolver esta cuestión, pero la verdad es que no, ya que la garantía suficiente o deposito tiene que hacerse “*de preferencia*” en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), pero la mayoría de promoventes lo lleva cabo mediante otras instituciones, lo cual da muchísimos problemas y a que, por principio de cuentas, los promoventes, a través de dichas instituciones, retrasan o retardan de manera prácticamente indefinidas la indemnización correspondiente. Estas irregularidades dan lugar a numerosos juicios ante el tribunal unitario agrario que en lo general procede resolver condenando al pago favorable al núcleo de población ejidal o a ejidatarios en lo individual, haciendo valer al núcleo de población sus garantías.

El pago o depósito de garantía suficiente a través de *otras instituciones* se establece con la reforma de 1992; la Ley Agraria establece que el pago de indemnizaciones por expropiación de tierras ejidales y comunales debe depositarse *preferentemente* en el FIFONAFE. Por esa causa, a partir de la citada reforma de 1992, muchas dependencias y

¹⁸³ Ídem.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 54.

entidades promoventes de expropiaciones prefieren pagar directamente a los núcleos agrarios el monto de las indemnizaciones. En estos casos, es obvio, el FIFONAFE no tiene ni puede asumir responsabilidad respecto de que en los procedimientos seguidos para ese pago se haya cumplido la normatividad.

Según datos del FIFONAFE, buena parte de las expropiaciones aún no pagadas tienen una antigüedad superior a los 5 años previstos como el límite, lo que en la lógica dominante se podría traducir a una verdadera confiscación por parte del estado.¹⁸⁵

Si bien a primera vista podría estimarse justo nuestro sistema constitucional de indemnizar al expropiado, se cae en que se trata de un sistema anacrónico, injusto y arbitrario.

Para empezar, teníamos, conforme a la *Ley de expropiación* anterior a la de 1993, en su artículo 20, que se concedía el enorme plazo de 10 años para pagar la indemnización, por lo que si a un determinado ejido se le determinaba que al expropiarle se le pagaría la indemnización en 10 años, resulta que al hacerle el pago total a los 10 años, o los abonos de pagos parciales, sin abonarle una suma adicional por intereses, se le estaba mermando al ejido seriamente su patrimonio.

Se le merma, por dos razones básicas: *primero*, porque no se le daba un solo centavo por concepto de interés de su indemnización, teniendo el ejido hasta por 10 años inerte ese capital de la retribución.¹⁸⁶

Segundo, porque el valor adquisitivo del dinero que no se le entregaba en el momento de la expropiación o inmediatamente después, iba perdiéndolo al paso de los 10 años.¹⁸⁷

Ante esto, era increíblemente largo el plazo para el pago de la indemnización.¹⁸⁸

Posteriormente, en 1993, se reformó el artículo 20 para recortar el plazo que se daba para pagar la indemnización a un año para, posteriormente, volverse a reformar

¹⁸⁵ FIFONAFE, Cuadernillo de uso interno para personal del FIFONAFE, *Programas del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal*, México, FIFONAFE, 2000, p.8.

¹⁸⁶ Gutiérrez y González, Ernesto, op. Cit., p. 838.

¹⁸⁷ Ídem.

¹⁸⁸ Ídem.

nuevamente dicho artículo en el 2009 para volver a acortar el plazo a un término de 45 días hábiles.

Dicho término se recortó con el objetivo de ya no volver a retrasar de una manera tan exagerada como antes el pago de la indemnización y que ahora su pago fuera por demás inmediato.

Se esperaba que con esta reforma ha dicho artículo ya no volvería a haber más atrasos en el pago de la indemnización, que se corregiría este problema, pero esto no es así en la práctica ya que los promoventes, en la mayoría de los casos, se siguen atrasando en el pago de la indemnización, se atrasan más de los 45 días establecidos y hasta muchísimo más, hasta años, se les sigue cobrando la indemnización, se les requiere, pero hay veces que no se paga, y cuando se paga, es hasta muchísimo tiempo después de los 45 días establecidos como plazo, ya sea el pago parcial por ocupación previa o pago total, siempre es más tiempo que el señalado en dicho artículo, quedando únicamente perjudicados los afectados y sin que se les pague daños y perjuicios por el retraso sufrido, más que nada, esto se debe a que tanto las autoridades, promoventes y pues todos los involucrados en general en el procedimiento de expropiación se siguen rigiendo con el plazo de un “año”, en teoría, que da el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual es el reglamento de la Ley Agraria.¹⁸⁹ Aquí tenemos que señalar que el plazo de 45 días que señala la Ley de Expropiación es la que, por orden de jerarquía, se debe de tomar en cuenta para establecer el plazo para pagar la indemnización, no la que establece el Reglamento de la

¹⁸⁹ Tenemos que hacer notar que este plazo de 45 días que prevé la Ley de Expropiación es la que se debe de tomar en cuenta por su jerarquía constitucional ya que está por encima de la Ley Agraria y el Reglamento de este así como también por convenir a los intereses de los ejidatarios y comuneros afectados. Esto en razón de que, por principio de cuentas, el Reglamento de la Ley Agraria señala como plazo para pagar la indemnización un año, que, como así lo señala dicho Reglamento, es la duración de la vigencia de los dictámenes valuatorios, sin perjuicio de que se haya dictado o no todavía el decreto respectivo, por lo que, si la vigencia de los dictámenes valuatorios concluye antes de la emisión del decreto expropiatorio, la Secretaría solicitará un nuevo avalúo al Instituto, por cuenta y orden de la promovente y una vez emitido el decreto expropiatorio, el pago deberá efectuarse dentro del término de la vigencia del avalúo referido en dicho decreto. En este supuesto, observamos que no existe un cierto plazo fijo para pagar la indemnización, ya que si el promovente no paga en ese año, puede volver a pedir el avalúo por su cuenta y orden, una y otra vez, no se establece que tantas veces puede hacer esa acción, lo que nos llevaría al límite y al supuesto de algunas de las causales de la reversión, como el no poder ejecutar el decreto expropiatorio o que el cumplimiento de la causa de utilidad pública no se dé en el plazo de 5 años, contados a partir de la vigencia del decreto y por ende, el no pago de la indemnización en dicho termino, lo que acarrea una incertidumbre jurídica gravísima en lo que prevé el citado Reglamento.

Ley Agraria de 1 año, por lo que consideramos que esta incurre en una grave acción de inconstitucionalidad que necesita atención por demás inmediata.

Por eso resulta profundamente injusto que en la Ley de expropiación, en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Agraria y su Reglamento no se determine que al ejido se le deba abonar, por todo el tiempo que esté insoluto el pago de la indemnización o parte de ella, un interés al tipo que rija en el mercado para operaciones bancarias.¹⁹⁰

Para evitar estos retrasos, también suele pagarse a los afectados, como ya hemos visto anteriormente, una parte con tierra equivalente a la que les fue expropiada para reconstruir el núcleo agrario; o bien, a crear en el poblado fuentes de trabajo permanentes en las que encuentren ocupación los ejidatarios o comuneros, prácticas que presentan inconvenientes que las hacen inoperantes. En cuanto a la *primera*, porque la experiencia demuestra que los campesinos de los núcleos expropiados no se desplazan a los terrenos adquiridos, dejándolos propiamente abandonados, debido a que son tierras no aptas para el cultivo; respecto de la *segunda*, por la dificultad de dar a los interesados un nuevo oficio común a todos, distinto de las diversas actividades habituales a que han estado dedicados, sin que se agoten los recursos obtenidos de la expropiación, mientras se adiestran y se adaptan a la nueva ocupación.¹⁹¹

Actualmente, se han logrado algunos beneficios en la figura de la indemnización, se paga un monto mayor que antes y se trata de que se cubra la indemnización en el menor tiempo posible, ya que anteriormente la indemnización que se pagaba era degradante y solo servía para cubrir el mal causado sin que se beneficiara con otros trabajos a los ejidatarios o con las tierras que les daban no siendo aptas para el cultivo, se trata de resolver esto, ha habido mejoras, pero todavía hay problemas y deficiencias, tanto los que se vienen arrastrando todavía desde antes de la reforma de 1992, como después de la misma, casos de ejidos que han tratado de que se les hagan valer sus derechos, como lo vimos anteriormente en los casos de Xochimilco y Oaxaca.

¹⁹⁰ Gutiérrez y González, Ernesto, op. Cit., p. 838.

¹⁹¹ Alcerreca, Luis G., *Análisis Crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, UNAM, 1974, p. 99.

En nuestro estado, también encontramos problemas y deficiencias como por ejemplo, por mencionar algunos, en el tramo de **Romita a Irapuato**, no está pagada la indemnización correspondiente; en el tramo de la construcción de la autopista de **Salamanca a León** se llevó a cabo el convenio de ocupación previa en mayo de 2009, empezándose a negociar el pago de derecho de vía, el cual se tardaron en pagar 3 años solamente a algunos de los ejidos afectados, no a todos. Se vieron afectados muchos ejidos, actualmente sigue en proceso de expropiación ya que se frenaron las obras en un tramo de 6 kilómetros en Silao debido al retraso del pago de indemnizaciones a los ejidatarios afectados, los cuales, no tienen problema con las obras de la autopista, siempre y cuando les paguen su indemnización correspondiente, por lo que se opusieron a que sigan adelante las obras de la autopista mientras no se les liquide totalmente el pago de la indemnización acordada. Dicha carretera debió de haberse concluido en enero del presente año, pero el retraso de los pagos a los campesinos afectados retrasara el proyecto por lo menos seis meses más, confirmando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la nueva fecha de conclusión de la autopista para julio del 2015. Por lo mismo de este retraso todavía no se da el Decreto Expropiatorio correspondiente ; en **“Crespo”, Celaya**, no se les quería pagar a los ejidatarios, actualmente, ya se les pago; en la **“Presa Solís”, en Acámbaro**, a uno de los ejidos se les pago con tierras, pero estas no están escrituradas, ni con tramite ni nada, solo así nada más, por lo que aparte se debe de demandar su escrituración y que se formalice, aparte de que **NO** son tierras que sirvan para la siembra ni tampoco cuentan con el sistema de riego ni con las aguas para la siembra que tenían en su ejido y de las cuales les habían sido dotadas, ahora se les entregaron sin agua; **“El Conejo II”, en Irapuato**, es un caso alarmante, pues desde el Decreto Presidencial de 1949, en el que se ordenaba su expropiación, hasta la actualidad, no se había pagado, solo se pagó con dinero en garantía en los 60s, actualmente todavía hay muchos problemas ya que se reclama que se expropio terreno de más y piden se pague esa extensión, por lo que todavía no se define nada hasta la fecha; en otro ejido, **“Ciénega del Pedregal, Guanajuato**, con Decreto Presidencial del 9 de julio de 2009, se llevó a cabo la

expropiación del ejido para la construcción de la **Presa de la Purísima**. Parte de la indemnización se cubrió mediante la transmisión de la propiedad del predio conocido como el **Llanito** a favor del ejido, ubicado en el municipio de **Irapuato**, el problema es que dicha tierra con la se pagó nunca se regularizó, hasta hace unos meses se les acabo de pagar; en “**Tuna Agria**”, **San Vicente**, se decretó la expropiación el 25 de marzo de 1981, aparte de la indemnización, se les autorizó el 9 de diciembre de 1987 \$753,074,00 para ser invertidos al seguro de vida campesino para 10 ejidatarios, los cuales jamás recibieron tal fondo ni la indemnización, aparte de que el expediente no existe en Guanajuato, se afirma se utilizaron para respaldar la campaña de las elecciones del 88, incluso el mismo desvío pudo haber sido por parte de los mismos del FIFONAFE.

Igual a estos ejidos, tanto en nuestro estado como en el resto del país, hay muchos otros que se encuentran en las mismas condiciones o peores.

Como hemos visto, aún falta mucho por solucionar, mientras tanto, el estado exagera sus facultades en materia de expropiación, lo que es contrario al espíritu del artículo 27 constitucional y a los genuinos intereses sociales.¹⁹²

V.- EL PROBLEMA DE LA REVERSIÓN Y LA INTERVENCIÓN DEL FIFONAFE EN SU EJECUCIÓN.

Ahora hablaremos de la figura de la *reversión* de la cual, como ya vimos en el capítulo anterior, el FIFONAFE es la única institución que cuenta con la facultad de ejercer esta acción jurídica, la cual consiste en revertir, total o parcialmente los bienes expropiados, los cuales se incorporaron a su patrimonio, todo esto si al término de 5 años no se satisfizo la causa de utilidad pública invocada en el decreto de expropiación o si el beneficiario destino la totalidad o parte de los bienes expropiados a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo o no se pagó la indemnización correspondiente, ejercitando el FIFONAFE la reversión ante los tribunales agrarios competentes, para

¹⁹² Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema...*p. 54.

evitar los desvíos, los aprovechamientos indebidos y cualquier otra forma de incumplimiento de la causa de utilidad pública.

Todo esto se da como resultado de una ardua investigación, cuya responsabilidad recae también en el FIFONAFE.

Hasta la fecha, esta acción de la reversión ha generado la supervisión de más de 5,868 decretos y la interposición de más de 139 juicios. A fin de cumplir con esta obligación, el FIFONAFE estableció el programa de supervisión de todos los decretos de expropiación emitidos a partir de 1959, (se exceptúan los decretos que corresponden a la creación de reservas territoriales de los núcleos urbanos, así como los promovidos por la CORETT¹⁹³).

De 1992 a 1994 se supervisaron 1,697 decretos; de 1995 a junio de 1998 se han supervisado otros 4,171 decretos para un total de 5,868; de ese total se presume que en más de 366 casos no se cumplió la causa de utilidad pública, por lo cual se iniciaron 79 juicios de reversión y actualmente hay más de 287 expedientes en integración y elaboración de las demandas respectivas.

Actualmente suman ya más de 6,000 los decretos supervisados por FIFONAFE.

La vigencia de esta figura tutora ha sido primordial, en la medida que ha contribuido a que no se pierdan en el tiempo los bienes expropiados, por no cumplirse en ellos la causa de utilidad pública, dando lugar a aprovechamientos particulares, desvíos improcedentes o asentamientos irregulares.¹⁹⁴

Lamentablemente, a pesar de las investigaciones y cuidados llevados a cabo por parte del FIFONAFE, aún hay muchas cuestiones, muchas anomalías y pues, por así llamarlo, incoherencias jurídicas, cuestiones que atentan, incluso contra los derechos, ya no solo jurídicos, sino humanos, de las personas afectadas.

Tenemos entonces que, aún hay muchos ejidos y comunidades en los que después de 5 años (antes 10) todavía no se cumple con la utilidad pública o no se ha

¹⁹³ Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra.

¹⁹⁴ Robledo Rincón, Eduardo, *op. cit.*, p. 12.

pagado la indemnización correspondiente o que se utilizaron las tierras para una cosa diferente a la utilidad pública por la cual se solicitó la expropiación.

Ahora bien, ante esta problemática, en la figura de expropiación, tanto en el artículo 27 constitucional, Ley de Expropiación, Ley Agraria y en el Reglamento de esta última, no se prevé nada respecto del pago de daños y perjuicios a los afectados por los daños sufridos al no cumplirse la utilidad pública, si se destina a otra cosa diferente a la que se señala en el decreto presidencial o no se paga la indemnización correspondiente, la Ley de Expropiación solo hace una vaga mención de poder pedir el pago de los daños causados; consecuentemente, estos hechos dan lugar a la reversión y en la cual tampoco se prevé el pago de daños y perjuicios o alguna otra cuantía por las pérdidas resultantes por la expropiación llevada a cabo y que al último no se cumplió por las causas antes expuestas.

Nosotros consideramos, de una manera estricta y contundente, que el pago de daños y perjuicios causados a los afectados debería de preverse, desde un principio, ya sea en el artículo 27 Constitucional, Ley de Expropiación, Ley Agraria y en su reglamento con un procedimiento concreto, preverse para no dejar lugar a dudas y huecos jurídicos, tanto en los capítulos concernientes a la expropiación como en los capítulos de la reversión, de esa manera, cuando se promueva la reversión, ya estarían los promoventes previendo y estimando, desde un principio, los gastos y costos con los que deben de correr para pagar los daños y perjuicios que se generarían por no cumplir con todas las condiciones requeridas para poder llevar a cabo la expropiación correspondiente, ya que, es hasta el amparo, después de un larguísimo proceso que puede durar años, en donde se prevé el cumplimiento sustituto mediante el pago de daños y perjuicios, lo cual se encuentra previsto en la Nueva Ley de Amparo, en su artículo 204, esto si por la ejecución de la sentencia se llegare afectar gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso o si por las circunstancias materiales del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio, previsto en el

artículo 205 de la mencionada Nueva Ley de Amparo.¹⁹⁵ Ahora bien, todo esto genera todavía más tiempo y sufrimiento a los afectados, los cuales, aparte de verse afligidos por la expropiación llevada a cabo sobre sus tierras, se encuentran con el grave hecho de que no se pueda cumplir a la sentencia devolviendo las tierras por encontrarse ya estas con aposentos humanos.

De acuerdo con esta idea imaginemos que un ejidatario fue expropiado y, después de 5 años, o más, se le concede la reversión, después, pide el pago de daños y perjuicios por los daños causados, muchos dirán, “bueno, pues en el amparo es seguro que se lo den” y probablemente si sea amparado por la justicia federal después de algunos años más todavía; pero no obstante ello, aquellas tierras que se segregaron de su patrimonio no se le pueden restituir por el grave problema social que significaría el desposeimiento de los ocupantes actuales, de los asentamientos ya construidos ilegalmente y por lo tanto, ¡magra fue su victoria! Algunas personas dirán que hay remedios, que puede llevarse a cabo el antes mencionado cumplimiento sustituto de la sentencia que otorgó el amparo; pues sí, pero el hecho es que sin derecho, perdió sus tierras porque no se cumplió con las condiciones de utilidad pública exigidas para poder llevar a cabo la expropiación.

La tragedia no se acaba ahí; resulta que después de más de 5 años de intentar el pago de daños y perjuicios, y de la indemnización no pagada, si fuere el caso, obtiene el pago, pero lo que le dan está muy por debajo del valor real que su tierra tenía cuando se le privo de ella. En lo personal nos parece francamente una burla, esto no puede ser así.

Se nos podría replicar, “bueno, es que la actual Ley de Bienes Nacionales dice que los avalaos deben ser reales y que cada año se deben reactualizar”, pues sí, pero hay situaciones que se dieron conforme a leyes pasadas, y actualmente, el avalúo resultante en estos casos por lo general es por debajo de lo que en justicia se debe de pagar. Se debe contemplar, desde luego, los alcances reales de lo que estamos diciendo, el valor

¹⁹⁵ Este cumplimiento sustituto se originó precisamente por estos problemas que surgen en la expropiación, se encontraba previsto en el artículo 105 de la anterior Ley de Amparo.

adquisitivo real de las cosas y ese solamente se da si el pago de daños y perjuicios, de llegarse a realizar, es un pago concomitante o cuando menos presente.¹⁹⁶

Estos hechos son por demás graves, ya que estamos frente a la prepotencia de los servidores al servicio del Estado que hacen las leyes, pero que se olvidan que deben ser servidores del pueblo que les paga sus sueldos, y no sus verdugos; los señores legisladores le dan al particular el derecho de *reversión*, y si este lo ejercita y obtiene la devolución de su bien, *no se establece indemnización alguna a su favor por todo el tiempo que se le privo de la cosa que vuelve a ser de él, sin importar la situación física en que se le devuelve*, y que no será desde luego en el estado que tenía cuando al ejidatario se le privo de la propiedad.¹⁹⁷

En este caso el legislador, por elemental sentido de justicia debió y se debe establecer que al devolverse el bien al particular después de 5 años más los que le haya llevado el procedimiento para ejercitarse la acción de reversión, y que no será menos de un año adicional, se le debe pagar también una suma de dinero a *título de reparación de daños y perjuicios*, los primeros por los que reporte la cosa que ahora vuelve a su propiedad, y los segundos por los frutos que dejó de percibir.

Se puede solicitar al CORETT una evaluación, y que se les regrese con dinero, si la propiedad ya está ocupada. Si no se les regresa ni tierra ni dinero, no dan ninguna clase de apoyo, no se pagan daños y perjuicios.

En otros casos, los afectados mejor siguen en sus tierras hasta que se inicie la obra correspondiente.

Ahora bien, como ya lo hemos mencionado, el FIFONAFE es el que se encarga de llevar a cabo la reversión de las tierras expropiadas. El FIFONAFE cuenta con recursos limitados para cubrir la investigación – sobre todo en campo – del cumplimiento de la causa de utilidad pública de las expropiaciones efectuadas.¹⁹⁸

Aunado a esto, se suma la falta de apoyo al sector agrario por parte del Gobierno, lo que plantea obstáculos para que el FIFONAFE lleve a cabo de manera efectiva y eficaz

¹⁹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Garantía de...*, p. 46.

¹⁹⁷ Gutiérrez y González, Ernesto, op. cit., p. 846.

¹⁹⁸ Robledo Rincón, Eduardo, op. cit., p. 112.

las investigaciones y acciones que tiene a su cargo, como en este caso, la reversión. Sin embargo, el FIFONAFE es una entidad que se adaptado a las transformaciones, mas sin embargo esta en vía de extinción porque la mayoría se va con una institución bancaria como resultado de la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional en el que se le da al promovente la opción de escoger si se va con el FIFONAFE o con una institución bancaria.

Pero también los problemas vienen del mismo interior del FIFONAFE, como por ejemplo, su jurídico, como en el caso de *Loza de los Padres, León*, en el cual se informó al D.F. en 1997 de la no expropiación para demandar la reversión, el Decreto Presidencial data de 1972, pero el jurídico del FIFONAFE no hizo nada. La ejecución de esta expropiación se llevó a cabo hasta el 2004.

Este problema con el jurídico se debe más que nada a que poco a poco se ha ido desmantelado en el FIFONAFE el jurídico mencionado para evitar que el FIFONAFE ejerza de manera adecuada a demandar la reversión y entorpecer también sus labores de investigación.

En resumen, la lógica es desaparecer el FIFONAFE para que nadie regule la utilidad pública.

Loza de los Padres, en *León*, no ha sido el único afectado con estas cuestiones en nuestro estado, también está el caso de *Arroyo de Luna, Acámbaro*, el cual, fue un caso donde **perdieron todo**, hubo ocupación previa, reclamaron 10 años de perdida, y solo hasta después de 10 largos años ganaron, haciéndoles justicia, después de 10 largos años perdidos; en *Duarte, León*, el Decreto Presidencial data del 7 de agosto de 1997, se ganó en 2009 la reversión, pero ya estaba ocupada ilegalmente la tierra por invasión, se ganó sobre los avecindados, sí, pero lo único que se pudo hacer fue resarcirles económicamente porque ya había asentamiento humano; en diciembre del 2010, el Gobierno del Estado hace carretera Guanajuato a San Miguel Allende y no se les notificó al FIFONAFE.

La verdad es que, a ciencia cierta, no existe un mecanismo jurídico sólido y fehaciente para promover el pago de los daños y perjuicios causados, salvo los previstos en el artículo 113 Constitucional y en su Ley Reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, aunque desgraciadamente solo prevén que el pago de daños y perjuicios y las sanciones correspondientes deben ser cubiertas solo por los entes públicos Federales, refiriéndose estos a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, señalando que se exceptúan de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, por lo que no se prevé el pago a cargo de promoventes, ya sean físicos o morales, que no sean entes públicos federales, como pueden ser, por ejemplo, empresas que soliciten la expropiación, tanto las nacionales como las trasnacionales o cualquier otro promovente que no tenga el carácter de ente federal, que dicho sea de paso, ocurre en un buen número de las expropiaciones llevadas a cabo en nuestro país. Los pagos de daños y perjuicios y las sanciones correspondientes previstas en la mencionada Ley no solo deberían limitarse a los entes federales, sino también a todos los demás promoventes que no tengan ese carácter, o bien, los pagos y sanciones correspondientes que contienen dicha Ley también deberían de preverse desde un principio tanto en la Ley de Expropiación, como en la Ley Agraria y en su respectivo Reglamento para obligar al pago inmediato de daños y perjuicios y sancionar, no solamente a los entes federales, sino también a los demás promoventes que no tengan ese carácter.

Por no estar debidamente previsto esto, se tiene que esperar uno hasta el amparo o demandar el incumplimiento del Decreto Presidencial para que se les pueda resarcir algo, pero que necesidad de esperar y que pase tanto tiempo. Por eso casi no se ha hecho, porque no hay una manera prevista de por dónde empezar a demandar el pago de daños y perjuicios en forma inmediata sin tener que esperarse años para que se

resuelva y que se les pague, a final de cuentas, hasta el amparo, incluyendo el caso de los entes federales.

Ahora bien, también hay que señalar que, en lo que se refiere al FIFONAFE, tiene fallas ya que se encuentra invadido desgraciadamente por la corrupción lo cual evita que desempeñe sus labores de una manera adecuada y eficaz, por ejemplo, al momento que reciben el dinero de la indemnización dirigido a los ejidatarios, muchas veces, en vez de dárselos inmediatamente, se lo jinetean, lo usan, y ya hasta que los ejidatarios se dan cuenta de que ya se les pago, le reclaman su pago al FIFONAFE y es hasta este momento cuando les dan su dinero a los afectados. Esto no puede seguir así, la Institución debe corregir esto para bien de los afectados y de la sociedad misma.

VI.- COMENTARIOS FINALES.

Actualmente, existen más de mil expropiaciones que se han llevado a cabo sin la debida publicación del Decreto Presidencial.

La figura de la expropiación y su procedimiento es, como pudimos observar, por demás complejo, sobre todo al momento de comprobar la utilidad pública y al momento de dar el pago de la indemnización, esto con la intervención del FIFONAFE, por lo mismo, se están dando cada vez menos expropiaciones porque los promoventes convencen a los ejidatarios para que estos conviertan sus tierras al *dominio pleno* para que se tramite todo por la vía civil, convenciéndolos que es el medio idóneo porque van a tener más beneficios con el trato directo, con la compre-venta, y más dinero como pago que el que tendrían con la indemnización. Desgraciadamente en la mayoría de las veces, el pago que se da no es el idóneo, ni las promesas que se les hicieron, como por ejemplo lo que paso en el 2009 con varios ejidos de Salamanca con una empresa denominada “cereal y pastas finas”, empresa fantasma creada por el Gobierno del Estado, se les pago una cierta cantidad, después de la operación, el lugar donde se ubicaba la empresa, se encontraba vacía a la semana; posteriormente dichas tierras se

estaban vendiendo 15 veces más caras que lo pagado a los ejidatarios, por lo que estos se encontraban en planes de demandar al Gobierno del Estado.

Somos una nación en la que las decisiones más importantes se toman por los potentados de las empresas nacionales y trasnacionales que resuelven todo según las utilidades que reciben y sujetos únicamente a la feroz competencia.

Esto lo llevan a cabo la mayoría de las veces mediante la expropiación, la cual, al llevarla a cabo, conlleva 3 implicaciones territoriales y ecológicas concretas:

- 1.- La transformación de las reservas naturales y la tierra agropecuaria, en tierra destinada al turismo, la industria, el comercio y vivienda, (sin especificar para que sector social) administración o servicios públicos, etcétera, generando una de las prácticas más nocivas de la urbanización capitalista acelerada e incontrolada.
- 2.- La eliminación de barreras, el crecimiento periférico extensivo acelerado de las ciudades que atraen o que son generadas por la concentración y expansión de estas actividades y usos del suelo.
- 3.- La profundización sin precedentes de los procesos anárquicos de destrucción de la naturaleza y contaminación del medio ambiente, propios de actividades como el turismo, la industria o la vivienda en condiciones de libre mercado y rentabilidad capitalista como lo demuestra más evidentemente el grave y en muchos casos irreversible deterioro ecológico del país.¹⁹⁹

Esto no tiene nada de utilidad pública, sino todo lo contrario.

Podemos hablar de una contradicción abierta entre el discurso político gubernamental del freno al crecimiento urbano, de la protección ecológica y la lucha contra la contaminación ambiental y el texto de la Ley Agraria en su artículo 93, que a la vez que abre profundas brechas en la potencialidad que tenía la propiedad social agraria como medio de defensa de la naturaleza y sus recursos, libera las fuerzas destructoras del libre albedrío del capital nacional y trasnacional, como leyes ciegas motoras del cambio en la producción agraria y de las transformaciones del campo y los bosques verdes en selvas de hormigón, vidrio, metal y chimeneas humeantes, ejércitos de

¹⁹⁹ Rivera Herrejon, Gladys, op. cit., p. 250.

pestilentes y ruidosos automotores y laberintos subterráneos de desagües de excretas químicas y biológicas que se destruyen a sí mismas, a sus pobladores y al campo circundante aún no invadido y avasallado.²⁰⁰

²⁰⁰ Ídem.

CONCLUSIONES

El resultado de nuestra investigación nos conduce a lo siguiente:

PRIMERA.- El artículo 27 constitucional en cuanto a su interpretación es continuamente sujeto a una diversidad de interpretaciones por no aclarar bien las cosas, por lo cual, lo correcto es que se lleve a cabo una *reforma* en la que se modifique y se aclare en dicho artículo que es lo conducente: si todos los bienes de plano si son expropiables y que ya no se diga entonces que la Nación protege a los bienes ejidales y comunales de cualquier eventualidad que los perjudique o que se aclare y se recalque que específicamente son bienes expropiables solo los particulares señalando que los bienes ejidales y comunales permanezcan fuera de esta acción, lo cual iría de la mano en cuanto a lo previsto en el mismo artículo referente a su protección, dando pie también a más mecanismos que apoyen esta acción.

SEGUNDA.- En la interpretación del concepto de utilidad pública se cuenta con la definición emitida en jurisprudencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual no es suficiente ya que engloba ampliamente muchísimas causas por las que se puede justificar la utilidad pública sin contar con límite alguno, por lo que es de suma importancia que se reforme el artículo 27 Constitucional para que se establezca una *concepto* definitivo, concreto y limitado de utilidad pública a nivel Federal, vigente y aplicable por igual para todos los estados de la República, en la que se establezcan Derechos y Obligaciones en beneficio de ambas partes, del beneficiado y del expropiado.

TERCERA.- La Ley Agraria y su Reglamento, así como también la Ley de Expropiación, al regular las causas de utilidad pública, da supuestos muy amplios e ilimitados que le permiten al ejecutivo federal fundar muchos de estos supuestos que exceden la esencia de la materia de la expropiación, por lo que es necesario una reforma a la Ley de Expropiación y a la Ley Agraria para que se limiten tales causas para su debida

fundamentación y justificación y disminuir la amplia gama de causales de utilidad pública que prevén para que se limiten a lo verdaderamente importante, así como también que establezcan alternativas para que, al momento de llevarse a cabo la expropiación, se perjudique en lo mínimo a los ejidos y a las comunidades.

CUARTA.- En la Indemnización la Ley de Expropiación señala un plazo de 45 días para pagar la indemnización correspondiente, pero sin contar con un mecanismo eficaz para hacer cumplir el pago de 45 días así como las sanciones correspondientes a los responsables de haber incumplido con el pago a tiempo, por lo que se debe de reformar la Ley de Expropiación para establecer y prever un mecanismo estricto y oportuno para que se cumpla el pago de la indemnización en el tiempo estimado y sin demora alguna.

QUINTA.- En el Reglamento de la Ley Agraria el plazo que se otorga de un año para cumplir con el pago de la indemnización es notoriamente inconstitucional ya que claramente contraviene el plazo establecido de 45 días que prevé la Ley de Expropiación por lo que debe de reformarse tanto la Ley Agraria como su Reglamento para que se ajusten al plazo de 45 que prevé la Ley de Expropiación y también lo establezcan en su contenido.

SEXTA.- La reversión es una figura que viene a hacer justicia a las irregularidades que se presentan durante el procedimiento expropiatorio al presentarse las causas por las cuales se ejerce, aunque su mecanismo no es del todo eficaz al momento de llevarlo a cabo, por lo que deben de reformarse la Ley de Expropiación y la Ley Agraria y su Reglamento con el fin de que dicha figura sea más estricta, estableciéndose debidamente un procedimiento para el pago de daños y perjuicios ocasionados por el tiempo transcurrido que se le hizo perder al afectado, así como por la afectación a su patrimonio y la sanción correspondiente al promovente de no llevarse a cabo la expropiación o cualquiera de las demás causales que lo motiven, debiéndose prever y utilizar como

base, tanto en la *Ley de Expropiación* como en la *Ley Agraria* y su *Reglamento*, lo establecido por la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*.

SEPTIMA.- La Ley de Expropiación y la Ley Agraria y su Reglamento no prevé nada en cuanto a bajo qué condiciones y en qué momento debe de realizarse la edificación sobre las tierras expropiadas, por lo que deben de reformarse dichas leyes para que se prevea la no edificación hasta que se cumplan la totalidad de condiciones para ocupar la zona expropiada.

OCTAVA.- El FIFONAFE, como institución protectora de los derechos de los ejidos y comunidades, debe de estructurarse de raíz con el fin de eliminar la corrupción que pueda contener para que pueda llevar a cabo sus funciones de una manera más eficaz y con una base jurídica sólida para no sobresaturar de trabajo a la procuraduría agraria y llevar a cabo en forma adecuada las diferentes labores jurídicas que se requieran, así como también recibir apoyo de la procuraduría no solamente para el cobro de la indemnización, sino también para llevar a cabo la reversión con el objetivo de brindar a los afectados un servicio más eficaz y oportuno.

NOVENA.- Ante la desigualdad que existe entre ambas partes, entre los beneficiados y los afectados, urge una reforma, tanto en el artículo 27 Constitucional, como en la Ley de Expropiación, Ley Agraria y su Reglamento para que se establezca y se prevea un verdadero equilibrio de un real beneficio mutuo entre los dos extremos, beneficiado y perjudicado, estableciéndose un punto medio que en verdad beneficie a los dos por igual.

DECIMA.- Cada año se llevan a cabo de manera desmesurada muchísimas expropiaciones, por lo que, en lugar de llevar a cabo tantas expropiaciones ilógicas y tontas que no vengan al caso, lo mejor es que los recursos se destinen a buscar medios alternativos a la expropiación, que si los hay, y apoyar e impulsar al campo para lograr

más y mejores siembras, disponer de más áreas de cultivo y, por ende, se lograría un real beneficio para el país, se lograría un real impulso económico al aumentar la cantidad de alimento de producto nacional, no importado, y, por ende, mas fuentes de trabajo para todos.

BIBLIOGRAFIA

- ALCERRECA, Luis G., *Análisis Crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, UNAM, 1974.
- BALANZARIO Díaz, Juan, *Evolución del Derecho Social Agrario en México*, México, Porrúa, 2006.
- BORREGO, Salvador, *América Peligra*, 2ª ed. México, 1965.
- BURGOA Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 36ª ed. México, Porrúa, 2003.
- CHÁVEZ Padrón, Martha, "Algunas consideraciones sobre la reforma agraria integral", *LEX, Órgano de Difusión y Análisis*, 15 de Septiembre de 1989: 4-8.
- CHÁVEZ Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, 10ª ed. México, Porrúa, 1991.
- ---, *El Proceso Social Agrario*, 7ª ed. México, Porrúa, 1999.
- CASTELLANOS, Abraham, "El proceso Agrario Mexicano", *Revista de investigaciones Jurídicas*, Año 3, N° 3, México, Escuela Libre de Derecho, 1979: 409-421.
- CORREA, Guillermo, "En Huatulco se hace ya el centro turístico del sexenio", *PROCESO*, 29 de Septiembre de 1986: 22-25.
- DELGADO Moya, Rubén, *Estudio del Derecho Agrario*, México, Sista, 1997.

- DE PINA, Rafael, *Derecho civil mexicano*, 3ª ed., Vol. II, México, Porrúa, 1966.
- DUMONT, René, *Tierras Vivas*, Trad. Julieta Campos, México, ERA S.A., 1963.
- ESPINOZA, Guerrero, López, Patiño y Rivas, *El Derecho Sustantivo Agrario*, Zacatecas, México, Fondo Editorial Vinculo Jurídico/Unidad Académica de Derecho, 2008.
- FERNÁNDEZ Del Castillo, Germán, *La Propiedad y la Expropiación*, 2ª ed. México, Escuela Libre de Derecho, 1987.
- GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- IBARROLA, Antonio de, *Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1975.
- INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I y II, México, Porrúa/UNAM, 2005.
- KRAUZE, Enrique, *Emiliano Zapata, El Amor a la Tierra*, Biografía del poder, Tomo 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- LUNA Arroyo, Antonio, Luís G. Alcerreca, *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1982.
- MALDONADO I. / G. Palacios R.M. Silva, *Estudios Campesinos en el Archivo General Agrario Vol.3*, México, Editorial Ciesas, 2001.

- MANCISIDOR, José, *Historia de la Revolución Mexicana*, 34ª ed. México, B. Costa-Amic editor, 1978.
- MANZANILLA, Schaffer, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977.
- MENDIETA y Núñez, Lucio, *El Problema Agrario de México*, 9ª ed., México, Porrúa, 1966.
- ---, *El Sistema Agrario Constitucional*, 3ª ed., México, Porrúa, 1966.
- MORA-Donatto, Cecilia Judith, *Derechos de los Campesinos*, 2ª ed. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura/UNAM., 2001.
- PALOMAR de Miguel Juan, *Diccionario para juristas*, Vol. II, México, Porrúa, 2000.
- PETIT, Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Trad. D. José Fernández González, México, Editora Nacional Edinal, 1961.
- PIERRE, Ettore, *Emiliano Zapata, vida, pasión y muerte*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2003.
- RIVERA Herrejon, Gladys, Editor, *Implicaciones de las Reformas al artículo 27 Constitucional y a la nueva Ley Agraria, Memoria de la primera mesa redonda*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Investigación y Estudios Avanzados, Centro de Investigaciones en Ciencias Agropecuarias, Centro de Investigaciones en Ciencias Económico Administrativas, 1993.

- ROBLEDO Rincón, Eduardo, *Reforma Agraria y desarrollo rural en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdes, 2000.
- ROJINA Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, 30ª ed., Vol. II, Bienes, Derechos reales y Sucesiones, México, Porrúa, 2001.
- RUIZ Massieu, Mario, *Derecho Agrario*, México, UNAM., 1990.
- ---, *Derecho Agrario Revolucionario*, México, UNAM., 1987.
- ---, *Temas de Derecho Agrario Mexicano*, 2ª ed. México, UNAM., 1998.
- RUIZ Mondragón, Laura, Guadalupe Ángeles Sánchez, *Guía de Expropiación de bienes ejidales y comunales del Archivo General Agrario*, México, Ciesas, 2001.
- SAYEG Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, La integración constitucional de México, Tomo III, México, Cultura y Ciencia Política A. C., 1974.
- SEMO, Enrique, "Zapata ayer y hoy", *PROCESO*, 22 de Agosto de 2004: 60-63.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, *Expropiación, amplitud del concepto de utilidad pública y limitaciones a la propiedad privada*, Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, N° 40, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- ---, *Garantía de Audiencia en Materia de Expropiación*, Serie Debates Pleno, N° 13, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.
- ---, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, México, 2006.

- VÁZQUEZ Alfaro, Guillermo Gabino, *Lecciones de Derecho Agrario*, El nuevo derecho agrario mexicano 1997, México, Ed. PAC, S.A. de C.V. 1997.
- http://www.pa.gob.mx/pública/rev_23/GuadalupeMartinez.pdf.

MARCO JURÍDICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Expropiación
- Ley Agraria
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Nueva Ley de Amparo
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Federal De Reforma Agraria (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971)