

La expropiación de bienes ejidales comunales

Bertha Beatriz Martínez Garza*

SUMARIO: I Introducción. II Crítica a la Ley Agraria de 1992 sobre expropiación de bienes ejidales y comunales: a) la solicitud; b) la ocupación previa; c) los trabajos técnicos. III Conclusiones. IV Fuentes.

Resumen: En el presente artículo se hace una crítica al texto del artículo 95 de la ley de 1992, que permite la ocupación previa de las tierras expropiadas ejidales y comunales aún antes de acreditar el depósito de la indemnización lo cual ha acarreado graves perjuicios a los campesinos.

* Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho, egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es catedrática de esta Facultad de Derecho y ha dictado conferencias y cursos en varias universidades de la ciudad de México y otras universidades de la república. Ha sido magistrada de los tribunales Agrarios, Directora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría y Consejera del Cuerpo Consultivo Agrario.

I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar hay que decir que la propiedad privada se regula por la Ley de Expropiación que no analizaremos, sino exclusivamente lo que se refiere a la propiedad ejidal y comunal que regula la Ley agraria en los artículos 93 a 97.

Así, una vez explicado que debe entenderse por causa de utilidad pública, debe decirse que en la expropiación de bienes ejidales y comunales en la Ley Agraria la que en su artículo 93 expresa que son causa de utilidad pública 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.

Conforme a lo anterior puede concluirse que siempre que exista alguna de las causas antes apuntadas, el Estado podrá, siguiendo el procedimiento respectivo, expropiar a bienes ejidales o comunales, debiéndose hacer la precisión de que aunado a dichas causas el último punto señala que también serán motivo de expropiación las señaladas en la Ley de Expropiación, misma que en su numeral 1 expresa como causas de utilidad pública las siguientes:

- 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.*

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 y de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

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

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

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.

Con todo lo anterior y de la lectura que se realice de las causas de utilidad pública señaladas tanto en la Ley Agraria como en la Ley de Expropiación, es fácil advertir que las mismas en cumplimiento a lo expresado por el artículo 27 constitucional y en concordancia a lo señalado al principio del presente punto, atiende ya sea a causa pública, de utilidad social o de utilidad nacional.

El numeral 27, párrafo segundo, de la Carta Magna establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y *mediante indemnización*.

Sobre el tema de en el momento de entregar la indemnización al perjudicado, hubo bastantes discusiones, y así tenemos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se preveía que el pago de la indemnización debía ser previo a la misma, sin embargo es en la Constitución de 1917 cuando el Constituyente se aparta de dicho requisito para establecer que las expropiaciones serán por causa de utilidad pública y *mediante indemnización*.

Sobre el particular debe decirse que las múltiples discusiones que generó tal cambio, eran en el sentido de que debía entenderse por la palabra *mediante*, esto es, si la indemnización debía ser previa, simultáneamente o posterior a la expropiación del bien, cuestión sobre la que el maestro

Lucio Mendieta apunta lo siguiente: “La interpretación que se tuvo como autentica porque proviene de quién tomó participación en los trabajos de redacción del artículo 27 Constitucional según tenemos dicho, está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Academia Española de la Lengua da a la palabra *mediante*: existir o estar una cosa en medio de otras”.

En todo caso de expropiación, deben tomarse en cuenta los siguientes factores: A) el interés público. B) las posibilidades de indemnización por parte del Estado. C) los perjuicios que sufrirá, con la expropiación, el particular expropiado.

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

Pero estos casos debes ser extraordinarios, se presentarán 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 está tan interesada en la expropiación como en que se indemnice de una manera

equitativa y oportuna al perjudicado, pues de otro modo si en estos casos generales, comunes, no se indemniza al expropiado, previa o simultáneamente al acto expropiatorio, quedaría la propiedad privada al arbitrio de los gobiernos y su valor sufriría bajas considerables y se introducirían el pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, con perjuicio evidente de los intereses de la sociedad.

Así podemos concluir que la expropiación de bienes ejidales y comunales solo podrá operar siempre que haya una causa de utilidad pública y medie indemnización, entendiendo que el pago de la misma debe ser previa o simultáneamente al acto expropiatorio, y extraordinariamente, en casos en que se deba expropiar con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede ordenarse dicho pago dentro de las posibilidades del erario público.

Ahora bien, una vez explicados los elementos de la expropiación en general, debe decirse que tal figura puede presentarse tratándose de bienes ejidales y comunales, pudiendo concluir que la expropiación en materia agraria es el acto por virtud del cual una autoridad, al presentarse una causa de utilidad pública, privada total o parcialmente de su propiedad a un núcleo de población ejidal todo ello mediando una indemnización a favor de tal grupo.

II. CRITICA A LA LEY AGRARIA DE 1992

El procedimiento para llevar a cabo la expropiación de bienes ejidales y comunales, se encuentra regido por la Ley Agraria y el reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (RLAMOPR), de las cuales se desprende lo siguiente:

A) LA SOLICITUD.

El procedimiento de expropiación, establece la Ley Agraria en su artículo 93, deberá tramitarse ante la Secretaría de Reforma Agraria y habrá de hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar mediante indemnización.

En los casos en que la administración pública federal sea promovente, lo efectuara por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

En ese sentido, el Reglamento antes señalado en su numeral 60 apunta que la solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales se presentará por escrito ante el Secretario de la Reforma Agraria y deberá contener los siguientes datos y documentos:

1. Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad federativa a la que pertenece.
2. Régimen de propiedad ya sea ejidal o comunal.

3. Superficie analítica (superficie que arrojen los métodos técnicos) que se solicita expropiar.
4. Plano informativo de la superficie solicitada.
5. Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda.
6. Documentación que justifique la causa de utilidad pública.
7. Si existe ocupación previa del predio por expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos la descripción de las obras realizadas y superficies ocupadas.
8. En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental de las Secretarías de Desarrollo social y de la de Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además cuando la promovente sea un particular dictamen de factibilidad de la autoridad competente.
9. Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización en caso de que así se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente.

Cuando la promovente de la expropiación sea la propia Secretaria de la Reforma agraria, la solicitud correspondiente deberán suscribirla el Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Oficial Mayor de la misma.

La Secretaría acordará la procedencia del trámite expropiatorio cuando se haya acreditado la naturaleza

ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública.

A lo anterior, ni debe pasar por alto que el Reglamento de la materia prevé la posibilidad de que el trámite de solicitud de expropiación pueda cancelarse cuando ocurra alguna de las siguientes causas:

1. La promovente se desista de la solicitud de expropiación o no ratifique su interés jurídico en la expropiación.
2. El dictamen técnico, el estudio del impacto de impacto ambiental o el dictamen de factibilidad, en su caso, sean negativos.
3. No se justifique la causa de utilidad pública.
4. La superficie solicitada no pertenezca al régimen ejidal o comunal.
5. Se compruebe que la superficie solicitada ya ha sido expropiada con anterioridad.
6. Se esté en el supuesto contemplado en el art 63 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (cuando las tierras hayan dejado de estar sujetas al régimen ejidal o comunal)
7. A juicio de la Secretaría de la Reforma Agraria no sea posible la continuación del procedimiento.

En el supuesto a que se refiere el punto 1, la Secretaría requerirá que la promovente, si fuera el caso, acredite 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 hayan ocasionado.

Se debe señalar en contra del acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio que dicte la Secretaría no procederá recurso alguno. (Art 65 del RLAMOPR)

B) LA OCUPACIÓN PREVIA

Por lo que hace al tema de la ocupación previa debe decirse en primera instancia que el artículo 94 último párrafo de la Ley agraria, dispone lo siguiente: “Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente”.

De lo transcrito, pudiera concluirse que la ocupación de los bienes expropiados procede después de haberse realizado el pago de la indemnización correspondiente, sin embargo la propia ley en su artículo 95 dispone en principio la prohibición de autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas se tramita expediente de expropiación, sin embargo la permite cuando los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Cuestión que es reafirmada por el Reglamento de la Ley Agraria al disponer en su artículo 66 que la ocupación previa de terrenos ejidales o comunales sólo podrá ser autorizada por la

Asamblea, salvo que se trate de tierras formalmente parceladas, en cuyo caso se requerirá autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes.

Así mismo dispone el citado ordenamiento que cuando se trate de la ocupación previa deberá suscribirse el convenio correspondiente, el que contendrá cuando menos lo siguiente:

I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;

II. La contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, y

III. Las causas por las que puede rendirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en su caso, el pago de los daños derivados de la ocupación.

En la celebración del referido convenio deberá intervenir la Procuraduría Agraria, quien solicitará la inscripción del mismo al Registro Nacional Agrario.

No deberá pasarse por alto que cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas ambas partes al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas para tal efecto, debiendo la promovente desocupar la superficie de que se trate, en el plazo que se haya determinado en el propio convenio o, en su defecto, en un plazo de treinta días, a partir del día siguiente en que se acuerde la cancelación.

Para terminar el tema de la ocupación previa y como dato importante debe decirse que tal figura ha tenido con el paso del tiempo grandes cambios, pues antes de la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971¹, se permitía la ocupación previa de los bienes expropiados, y es precisamente con dicha ley en la que en su artículo 127 se prohibía que se ocuparían los bienes expropiados antes del pago de indemnización correspondiente y recalcar que solo fue derogada.

Actualmente, tal y como se analizó anteriormente, la Ley Agraria en principio prohíbe que se ocupen previamente a la indemnización los bienes expropiados, existiendo la posibilidad de realizarse siempre que se cumplan con los requisitos antes señalados y que desde luego objetamos.

Resulta de gran interés mencionar que respecto del tema la que suscribe Dra. Bertha Beatriz Martínez Garza, al analizar lo que se expresó en el diario de debates de la reforma de 1971, resalta la idea de mantener siempre la prohibición de ocupar previamente al pago de la indemnización las tierras que se pretenden expropiar, resaltando para ello la gran dependencia económica del ejidatario y su familia a las tierras que cultiva y que le propician los bienes necesarios para subsistir, así he apuntado lo siguiente:

“...no puede tampoco desconocerse que el ejido en su conjunto y en lo par-

¹ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. 10ª edición, México 1991. Pág. 341

titular la familia campesina sufre con la expropiación un perjuicio en sus derechos es necesario que el Estado, que el gobierno, que el Ejecutivo le otorgue a los campesinos las condiciones necesarias para que puedan no quedar volando sin patrimonio, sin la posibilidad real de sujetarse con mayor seguridad patrimonial en un medio en el cual ya están incorporados".²

En efecto, de la anterior cita se desprende sin lugar a dudas la gran dependencia de los ejidatarios a las tierras expropiadas, pues éstas son las que permiten obtener los recursos necesarios para subsistir, resultando por ello necesario que se actualice la legislación agraria y se prohíba de nuevo la ocupación previa de los bienes a expropiar, o en su caso se establezca un mecanismo idóneo que asegure, en caso de llevarse a cabo una expropiación y se requiera la ocupación previa debido a la urgencia del caso, que los perjudicados con la misma puedan seguir obteniendo los recursos necesarios para subsistir, pues de lo contrario se les dejaría en un estado de indefensión al no tener certeza de cuando se les pagará la indemnización que serviría para seguir sufragando los gastos que le permitan seguir subsistiendo.

Lo antes dicho cobra mayor importancia si se toma en cuenta que hoy en día existen manifestaciones de ejidatarios y comuneros, que lo que exi-

gen es el pago de las expropiaciones realizadas por el Estado para realizar una obra pública (caso de la carretera federal y de cuota de Cuernavaca), el cual después de empezar los trabajos e incluso de culminar la obra pública, no ha realizado el pago de la indemnización correspondiente, cuestión que resulta aún más importante pues se trata de una persona que siempre cuenta con los recursos necesarios para indemnizar a los particulares ya que año con año designa cierta cantidad de dinero para el pago de sus deudas, lo que podría indicar la existencia de actos de corrupción entre servidores del Estado y los encargados de permitir la ocupación previa de los bienes expropiados.

A lo anterior, considero no se contrapone que en términos del reglamento de la Ley Agraria antes citado, se establezca que en caso de la ocupación previa se llevará a cabo un convenio en el que se pactarán la contraprestación por la ocupación y su forma de pago y, en su caso el pago de daños y perjuicios, pues no debe perderse de vista que la gran mayoría de los ejidatarios son personas que necesitan de sus tierras para subsistir y que en caso de incumplimiento de dicho convenio, quedarían igual de indefensos al tener, en el mejor de los casos que reclamar el cumplimiento de los mismos ante la autoridad competente, trámites que evidentemente son largos y que no aseguran respuesta favorable para el perjudicado.

Por lo expuesto, es por lo que se hace evidente la necesidad de actualizar la legislación agraria para prohi-

² Martínez Garza, Bertha Beatriz. Evolución legislativa de la Ley federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México.

bir de manera definitiva la ocupación previa de los bienes expropiados, o en el caso de que se deban ocupar previamente al pago de la indemnización los bienes expropiados debido al beneficio de la colectividad, crear un mecanismo que proteja económicamente de manera más efectiva y pronta a los ejidatarios y sus familias que tanto dependan de las tierras que les son expropiadas, pudiendo para ello crear un programa que garantice que durante el tiempo en que se entrega la indemnización correspondiente, los perjudicados vivirán en un lugar digno y decoroso y, obviamente cubrir sus necesidades básicas, debiendo tener injerencia para el cumplimiento de dicho programa alguna de las autoridades en materia agraria.

Considero que con la prohibición de la ocupación previa o, en su caso, cuando se lleva a cabo la misma, la creación de un programa que garantice el bienestar de los perjudicados, es como el Estado podría velar por los intereses de los sujetos pasivos de una expropiación, pues de lo contrario seguirán ocurriendo los abusos que hoy en día, después de una gran lucha de los ejidatarios y comuneros por sus derechos, siguen existiendo y que el Estado pasa por alto, dejando así indefensas a tales personas que como bien es sabido se encuentran dentro de los grupos más vulnerables del país.

C) LOS TRABAJOS TÉCNICOS

Respecto al tema de los trabajos técnicos, el reglamento de la Ley

Agraria dispone que la Secretaría de la Reforma Agraria solicitara al Registro Agrario Nacional la realización de los trabajos técnicos, que deberán contener:

- I. Levantamiento topográfico de la superficie a expropiar;
- II. Superficie analítica y colindancias de los terrenos a expropiar;
- III. Clase y aprovechamiento de las tierras;
- IV. Asignación de los derechos individuales y de uso común de las tierras de que se trate;

III. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que actualmente la propiedad privada de la tierra en nuestro país se encuentra dividida entre la propiedad privada, la propiedad ejidal y la propiedad comunal y reglamentada en forma diversa por la ley.

Que no obstante que la propiedad se encuentra dividida, la misma es y seguirá siendo originariamente de la nación, ya que aún y cuando los bienes ejidales y comunales tienen las características de ser inalienables, intransmisibles, inembargables e imprescriptibles y que son otorgados gratuitamente por el Estado para su aprovechamiento y explotación establecidos en la ley y bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y democracia eco-

nómica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, los mismos son susceptibles de ser expropiados por la autoridad cuando se presenta una causa de utilidad pública y medie indemnización, cuestión que indudablemente confirma dicha propiedad originaria de la nación.

Ahora bien, por lo que hace a la figura de la expropiación se concluye que la misma es un acto unilateral de autoridad, por virtud del cual al presentarse una de las causas de utilidad previstas en la ley, el Estado priva del núcleo ejidal o de la comunidad la propiedad de las tierras otorgadas por el mismo, existiendo la posibilidad de que si dicha causa de utilidad no se lleva a cabo, o se hace de manera deficiente, dichas tierras puedan ser reclamadas y recuperadas por el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

Finalmente, que aún y cuando existen leyes que reglamentan el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, se presentan actos arbitrarios de las autoridades que aprovechan las lagunas de la ley para dejar en estado de indefensión a los afectados, tal es el caso de la ocupación previa en donde la ley permite que los bienes a expropiar ocupen previamente al pago de la indemnización correspondiente, excusándose en

un simple acuerdo entre la autoridad expropiatoria y la asamblea o el propio ejidatario (comúnmente con pocos conocimientos jurídicos), situación que evidentemente deja en un estado de indefensión a los afectados, tal y como se detalló en el punto respectivo, razón por la cual se hace necesario analizar con el afán de actualizar la legislación agraria a la realidad social actual, ello en búsqueda de una mejor protección de la vida de los ejidatarios y comuneros y sus familia.

Este documento ha puesto de relieve el punto que considero más álgido de la expropiación de bienes ejidales y comunales: la ocupación previa.

IV. FUENTES

Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, 10ª Edición, México 1991. Pág. 341.

Martínez Garza, Bertha Beatriz. *Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria*. Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 1975. Pág. 312.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley Federal de la Reforma Agraria. México 1971

Ley Agraria. México 1992