



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis Jurídico del Fideicomiso Fondo
Nacional de Fomento Ejidal**



FACULTAD DE DERECHO
COORDINACIÓN DE EXAMENES
PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Victor Hugo Mendoza Sánchez



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ANALISIS JURIDICO DEL FIDEICOMISO
FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

I N D I C E .

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES	
1.- EL CODIGO AGRARIO DE 1942	4
2.- REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DE 23 DE ABRIL - DE 1959.	7
2.A.- CONTENIDO	8
2.B.- EFECTOS	13
2.C.- ACUERDO QUE FIJA NORMAS PARA EFECTUAR LAS PERMUTAS A QUE SE REFIERE LA PARTE FINAL DEL ARTICULO 146 DEL -- CODIGO AGRARIO.	14
2.D.- ACUERDO QUE DICTA DISPOSICIONES CON RELACION A LAS IN DEMNIZACIONES QUE CORRESPONDAN POR LOS BIENES EJIDA-- LES QUE HUBIERAN SIDO EXPROPIADOS POR ALGUNAS DE LAS -- CAUSAS PREVISTAS POR EL CODIGO AGRARIO.	16
2.E.- ACUERDO QUE DISPONE QUE EN TODOS LOS CASOS EN QUE LOS EJIDOS RECIBAN CANTIDADES EN EFECTIVO POR LOS BIENES EJIDALES QUE HUBIESEN SIDO PERMUTADOS O POR PAGOS REA LIZADOS POR ADQUIRENTES NO EJIDATARIOS DE SOLARES UR-- BANOS, SE APLICARAN LAS MEDIDAS CONTENIDAS EN EL - -- ACUERDO DE 16 DE FEBRERO.	18
2.F.- ANALISIS	19
3.- CONTRATO DE FIDEICOMISO.	24
3.A.- CONVENIO QUE LO RATIFICA.	25
CAPITULO SEGUNDO. FIGURAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL FIFONAFE.	
1.- FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL.	28
2.- FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO Y APOYO A LA AGROINDUSTRIA.	30
3.- FONDO FORESTAL.	33
4.- FINANCIERA NACIONAL DE LA INDUSTRIA RURAL.	34

CAPITULO TERCERO

CONCEPTOS ACERCA DE LA FIGURA JURIDICA DEL FIDEICOMISO.

1.- CONCEPTO .	38
2.- CONSTITUCION .	40
3.- CLASES .	47

CAPITULO CUARTO

ORGANISMOS QUE HAN ADMINISTRADO EL FONAFE.

1.- FIDEICOMISO PUBLICO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL	
1.A.- DENOMINACION.	65
1.B.- ELEMENTOS PERSONALES.	66
1.C.- INTEGRACION.	68
1.D.- COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS.	69
1.E.- DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL.	73
2.- FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.	
2.A.- CONSTITUCION.	74
2.B.- OBJETO.	74
2.C.- LIQUIDACION.	76

CAPITULO QUINTO

DESTINO DE LOS FONDOS COMUNES POR PARTE DEL FIFONAFÉ.

1.- FINES.	79
2.- PROHIBICIONES.	84
3.- INTERESES QUE GENERAN.	85

CAPITULO SEXTO.

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1.- DISPOSICIONES REFERENTES AL FIFONAFÉ .	89
2.- REFORMAS	
2.A.- REFORMA DEL 6 DE MAYO DE 1972.	92
2.B.- REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1974.	96
2.C.- REFORMA DEL 3 DE ENERO DE 1975.	100
2.D.- REFORMA DEL 29 de JUNIO DE 1976.	104
2.E.- REFORMA DEL 17 DE ENERO DE 1984.	114

CAPITULO SEPTIMO.

ANALISIS CRITICO DEL FIFONAFE. ^o	118
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFIA	133

^o FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El sector campesino se caracteriza por un crecimiento deficiente y - un basto desequilibrio de la riqueza y para tratar de resolver este problema han surgido innumerables reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, pero continúa sin poder alcanzar un pleno desarrollo y lograr así -- el progreso de ese sector en el país. Es por esto que nos surgió la inquietud de estudiar el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; pues constituye un factor muy importante y decisivo para el desarrollo del - - sector campesino.

Al realizar su estudio nos hemos basado principalmente en la legislación, funcionamiento y práctica de esta institución, ya que al respecto no existe una bibliografía abundante que coadyuve a la elaboración de - - este estudio.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se estableció mediante el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, expedido el 15 de abril de 1959. Es necesario precisar su estudio en forma cronológica y analítica de acuerdo con las materias que están íntimamente involucradas con dicha institución. Esto es así, porque bajo el nombre del Fondo Nacional de Fomento Ejidal - han existido dos entidades como son : el Fideicomiso Público constituido inicialmente en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., y - el Organismo Público Descentralizado.

A partir de la reforma y adición del artículo 167 bis de la Ley Federal de Reforma Agraria (Decreto de 4 de mayo de 1972), se define al -

Fondo con personalidad jurídica y patrimonio propio, de esta manera, por una parte sigue funcionando como fideicomiso encargado del manejo de los fondos comunes y por la otra, como un organismo descentralizado del sector público.

En este doble aspecto, depositario del manejo de los fondos comunes y dotado de patrimonio propio, proveniente de asignaciones económicas del gobierno federal, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se responsabilizó en dar un nuevo enfoque al desarrollo económico del campo, apoyando el fomento de las actividades de industrialización rural que garantizara, no sólo el aprovechamiento integral de los recursos naturales de ejidos y comunidades, sino también la creación de nuevas fuentes de trabajo permanentes para aprovechar la mano de obra campesina existente.

Sin embargo, las limitaciones de carácter administrativo, las dificultades técnicas para organizar a los núcleos campesinos y a empresas industriales y crear la estructura técnico-administrativa para desarrollar eficientemente los proyectos agroindustriales, dieron como resultado la liquidación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Organismo Público Descentralizado.

Por Decreto publicado el 29 de junio de 1976, se derogó el artículo 167 bis y se reformó el artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con lo que desapareció el mencionado organismo y se determina la existencia única del Fideicomiso Público Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuyo objeto fundamental sigue siendo el manejo de los fondos comunes ejidales, para su aplicación de acuerdo a los preceptos de la ley, los términos del contrato de fideicomiso y las reglas de operación que apruebe el Comité -

Técnico y de Inversión de Fondos.

Elo significa, que actualmente subsiste el fideicomiso público en -- los mismos términos en que fue creado y sólo con algunas modificaciones de la Reforma Administrativa, utilizándose la denominación de "Fideicomiso -- para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE ", adminis-- trado por Nacional Financiera, S.A., agrupado dentro del sector cuya coor-- dinación corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria e inscrito en - el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES.

- 1.- EL CODIGO AGRARIO DE 1942.
- 2.- REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DE 23 DE ABRIL DE 1959.
 - 2.A.- CONTENIDO
 - 2.B.- EFECTOS
 - 2.C.- ACUERDO QUE FIJA NORMAS PARA EFECTUAR LAS PERMUTAS A QUE SE REFIERE LA PARTE FINAL DEL ARTICULO 146 DEL CODIGO AGRARIO.
 - 2.D.- ACUERDO QUE DICTA DISPOSICIONES CON RELACION A LAS INDEMNIZACIONES QUE CORRESPONDAN POR LOS BIENES EJIDALES QUE HUBIERAN SIDO EXPROPIADOS POR ALGUNAS DE LAS CAUSAS PREVISTAS POR EL CODIGO AGRARIO.
 - 2.E.- ACUERDO QUE DISPONE QUE EN TODOS LOS CASOS EN QUE LOS EJIDOS RECIBAN CANTIDADES EN EFECTIVO POR LOS BIENES EJIDALES QUE HUBIESEN SIDO PERMUTADOS O POR PAGOS REALIZADOS POR ADQUIRENTES NO EJIDATARIOS DE SOLARES URBANOS, SE APLICARAN LAS MEDIDAS CONTENIDAS EN EL ACUERDO DE 16 DE FEBRERO.
 - 2.F.- ANALISIS.
- 3.- CONTRATO DE FIDEICOMISO.
 - 3.A.- CONVENIO QUE LO RATIFICA.

CAPITULO I

ANTECEDENTES :

Con la Constitución de 1917 se asentó el concepto de que la nación -- mexicana es la única facultada para imponer modalidades a la propiedad - - territorial y a los recursos naturales en beneficio de la colectividad, -- concepto que ha orientado a toda nuestra legislación agraria en su afán - de asegurar a la población rural sus derechos sobre la tierra y el agua, - mediante la dotación y restitución de ejidos y la implantación de los me-- canismos adecuados de financiamiento que permitan aprovechar esos recursos para el mejoramiento de la situación social y económica de los propios eji-- dos.

Los antecedentes históricos de los fondos comunes los encontramos en las prácticas del pueblo azteca; así como también en las llamadas "Cajas - de Comunidad " en la época colonial; además en las circulares de la Comi-- sión Nacional Agraria, órgano ejecutivo de los principios jurídicos ema-- nados de la Ley del 6 de enero de 1915; pero es el Código de 1934, el que por primera vez habla expresamente de la constitución de un "fondo común"- en cada ejido. Los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, conservan la esencia del precepto al describir las fuentes de ingreso constitutivas de tales -- fondos.

1.- EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, habiendo sido promulgado por el Lic. Manuel Avila Cama-- cho, según decreto refrendado por el Jefe del Departamento Agrario, así --

como por los Secretarios de Agricultura y Fomento y Gobernación. Este -- Código no se refiere en particular al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ni como fideicomiso público ni como organismo descentralizado, aunque se refiere al "Fondo Común de los Núcleos de Población", artículos 213 a 216, que en la actualidad corresponde al principal ingreso del patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como fideicomiso público.

Así el artículo 213 plasma el deber jurídico de constituir en cada-- ejido un fondo común, que se formará por los siguientes conceptos:

a) La expropiación hecha por cuenta de la comunidad de montes, pas-- tos y otros recursos del ejido.

b) Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleos de-- población, de acuerdo con lo establecido por este Código.

c) Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por la explotación de terrenos ejidales.

d) Las cuotas acordadas por la asamblea general de ejidatarios por - obras de mejoramiento colectivo, y

e) Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular. Cabe mencionar que este artículo, con algunas modificaciones constituye el actual artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 214 menciona el destino que debe darse al fondo común, - que se destinará preferentemente a los siguientes objetivos:

a) Obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, - -- obras de riego , servicios urbanos , etc.

b) Construcción del fondo de explotación de acuerdo a lo que estable-- ce la Ley de Crédito Agrícola.

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

Además establece en su último párrafo las prohibiciones del empleo de fondos con fines religiosos o políticos, que sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la asamblea de ejidatarios y aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Es importante mencionar que este artículo, con algunas modificaciones forma parte del 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 215 alude a los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares, los cuales ingresarán al fondo común de los núcleos de población. Es importante hacer notar que este precepto se refiere al fondo común de los núcleos de población y el artículo 213 antes mencionado, se refiere al fondo común de cada ejido.

El artículo 216 nos ilustra acerca del depósito del fondo común en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, es decir, como depositaria de dichos fondos. El personal dedicado a la organización ejidal y el Banco, en su caso, cuidarán de que se haga el depósito del fondo común, en los términos indicados.

Al respecto, el Lic. Antonio Luna Arroyo, en su libro de Derecho Agrario Mexicano, citando al Lic. Mendieta y Nuñez nos dice: "Era mejor que -- este, el artículo 250 del Código Agrario de 1942; que ordenaba se hiciera - el depósito a medida que se obtengan los ingresos constitutivos del fondo.- En cambio ahora el comisariado ejidal debe formar primero el fondo y luego depositarlo, en otras palabras, podrá disponer durante algún tiempo de los ingresos correspondientes a la constitución de dicho fondo". (1)

(1) Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano", editorial Porrúa, - S.A., pág. 186.

2.- REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSI--
NES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DE 23 DE ABRIL DE 1959.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación - de 23 de abril de 1959, habiendo sido expedido por el Lic. Adolfo López -- Mateos y refrendado por los Secretarios de Agricultura y Ganaderfa, Hacien da y Crédito Público y por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y- Colonización.

Se señalan como fundamentos legales de dicho reglamento, los artícu-- los 199, 210, 211, fracción III, 361 y 362 del Código Agrario Mexicano - - (1942).

El artículo 199 establece la facultad de los entonces, Secretarios de Agricultura y Fomento respecto de la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y de los núcleos - que de hecho y por derecho guardan estado comunal, así como la facultad de dicha dependencia para delegar en el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en otras organizaciones legalmente capacitadas dicha función, delimitando las zonas ejidales y reservándose el derecho de vigilar los trabajos de esta - ndole.

El artículo 210 señala que el presidente de la República por conducto de la indicada Secretaría y oyendo la opinión del Departamento Agrario, de terminará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales.

El artículo 211 en su fracción III, precisa que el crédito deberá pro porcionarse a los ejidos, operando también aquellas instituciones descen--

tralizadas del estado, a las que se les delegue o encomiende la organización de los mismos ejidos o el suministro de créditos.

El artículo 361 es relativo a la facultad reglamentaria del Ejecutivo - de la Unión respecto al Código Agrario y el artículo 362 concede al propio - ejecutivo la facultad de resolver las dudas derivadas de dicho código.

Los considerandos del reglamento establecen como motivos de su expedi-- ción: corregir radicalmente la situación del campo para lograr la prosperi-- dad de la clase campesina y la constitución orgánica de la nacionalidad mis-- ma en su base fundamental; plantear la reforma agraria como un cambio deci-- sivo en el derecho, en lo económico y en la vida social del campo, proscri-- biendo el latifundismo y elevando el nivel de vida económico e intelectual - y moral de los jornaleros; impedir que se deformen o nulifiquen las institu-- ciones revolucionarias; destruir las fuerzas que se oponen a la transforma-- ción social que ha de convertir a nuestro peón en jornalero, en agricultor - con patrimonio propio, capacidad y organización social, que le permita vivir con decoro y libertad; favorecer a la población campesina y contribuir al -- desarrollo general del país, con los productos o beneficios derivados de las tierras, bosques y demás bienes que la revolución ha entregado a los pueblos y nunca en provecho de especuladores y pequeñas minorías.

2.A.- CONTENIDO

Este Reglamento se refiere en su artículo 1o. a la constitución del - - Fondo Nacional de Fomento Ejidal y en el mismo menciona los recursos con --

los que se integra. (Hablaremos de ellos, cuando analicemos específicamente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal) .

En su artículo 2o. se constituyó, para el manejo exclusivo y permanente del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales; además señala que se integra con representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Instituto Nacional Indigenista, Nacional Financiera, .S.A. y sector campesino ejidal. El Delegado fiduciario especial será designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal en su calidad de institución fiduciaria y será quien presida el Comité Técnico.

El artículo 3o. plasma el destino que deben tener los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como son la realización de programas y de los planes de fomento económico y social que se formulen de acuerdo al presente reglamento. Con la observación de que estos recursos solamente serán afectados para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado dicho fondo, cualquier otra disposición en contrario es nula de pleno derecho, pues hace incurrir en responsabilidad a los respectivos funcionarios que la realicen.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal no podrá disponer del Fondo, sin previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, esto en atención al artículo 6o.

En el artículo 7o. se mencionan las facultades que competen al Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

El artículo 8o. le confiere obligación a todas las autoridades agra--

rias del país para proporcionar la información necesaria en cumplimiento de sus atribuciones al Comité Técnico.

El artículo 9o. establece las obligaciones y derechos de la fiduciaria como es que a través de su delegado fiduciario especial, tenga las facultades de disposición y administración de los fondos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso (con acuerdo escrito del Comité Técnico), de establecer las bases de inspección y vigilancia que el Gobierno Federal deba reservarse sobre la aplicación de los fondos o su inversión o para asegurar la recuperación de los mismos, mediante el contrato de fideicomiso que celebren.

El artículo 10o. le confiere a Nacional Financiera, S.A., además del carácter de institución tesorera, el de agente financiero del Fondo para todas las operaciones relativas al fomento de la industria rural y ejidal, imponiéndole el deber jurídico de cooperar con el Comité Técnico, otorgando créditos complementarios para la integración de dicha industria.

El artículo 11o. nos dice que deberá existir opinión del Comité Técnico, en lo que respecta a expropiación de terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos y suburbanos, los que según el artículo 12o. se harán siempre en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y las expropiaciones para obras de servicio social o de servicio público sólo procederán cuando sean en favor de los gobiernos; federal, local y municipal o de sus organismos públicos descentralizados.

El artículo 13o. se refiere a la reversión de terrenos ejidales expropiados; esto es, cuando se destinen a fines distintos de los determinados en el Decreto correspondiente expropiado o de que no se efectúe su -

aprovechamiento en el término de cinco años, pasarán a formar parte del - - FONAFE sin que proceda la devolución del monto pagado por concepto de indemnización.

El artículo 14o. da facultad expresa al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados provenientes de la explotación de terrenos ejidales y seguirá - las normas que se mencionan en el artículo 15, como son : cargará un inte--rés nunca superior al 9% anual sobre saldos insolutos por la inversión de - fondos que haga en tal fraccionamiento y urbanización, cobrará con arreglo a los usos establecidos por concepto de gastos de administración, destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular, entregará a Nacional Financiera como institución tesorera del FONAFE las utilidades y productos netos que se obtengan de la venta, dará al comité las facilidades para que ejerza su función de vigilancia, inspección y fiscalización. - Con esta última disposición se da a ese cuerpo colegiado una función de in--tervención en el fideicomiso más allá de las funciones consultivas que la - Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares concede al Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

En lo relativo a la permuta de terrenos ejidales por terrenos de par--ticulares, se tramitarán y procederán solamente cuando se satisfagan los --siguientes requisitos : que convenga a los núcleos de población; que exista aprobación de la Asamblea de Ejidatarios por voto de las dos terceras par--tes de sus componentes y que se oiga la opinión del Secretario de Agricul--tura y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione --por lo menos a uno de los ejidos interesados; que el Cuerpo Consultivo Agra--rio emita el dictamen que se llevará al presidente de la República para que

dicte la resolución que proceda; también podrá tramitarse cuando la operación sea evidentemente favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios, y exista opinión favorable del Secretario de Agricultura, del - - Cuerpo Consultivo Agrario y del Banco Nacional de Crédito Ejidal en caso -- que refaccione el ejido. Estos requisitos para la permuta total o parcial fueron establecidos por el artículo 146 del Código Agrario y actualmente -- por la Ley Federal de Reforma Agraria. Además de los requisitos anteriormente señalados, se requiere para tal permuta: que no haya, en su caso, - - compensación individual en efectivo, sino que se trate de cambios de terrenos por terrenos; que el particular permutante, bajo la pena de rescisión - automática de la permuta y pérdida de los terrenos que entregue, se obligue a destinar los terrenos ejidales que reciba, precisamente a fines agrícolas y que exista opinión del Comité Técnico (Artículo 16).

El artículo 17 se refiere a que los fondos comunes se integrarán en su mayor parte por la explotación de montes, pastos y otros recursos del ejido, los créditos y la inversión de sus propios recursos que les otorgue el - -- FONAFE a las respectivas comunidades, con el fin de que se logren mayores - beneficios para dichas comunidades.

En lo que respecta a la contribución que el FONAFE debe aportar del -- costo total de la obra destinada al servicio público no excederá del 50%. Al Gobierno Federal, Local y Municipal el Comité Técnico podrá otorgarles crédito, por la aportación que a ellos corresponda cuando no puedan hacerla de inmediato. Sólo excepcionalmente el Comité Técnico podrá otorgar inversiones de consumo inmediato y diferido u obras que correspondan realizar a los mencionados gobiernos , para el cumplimiento de un servicio público - - --

(Artículo 18) .

Respecto de las obras de mejoramiento social en cuyo beneficio participan también grupos no ejidales, nunca deberán ser íntegramente costeadas por los núcleos de población ejidal, sino que estos contribuirán en forma proporcional con los demás sectores interesados, siempre que medie la cooperación de los Gobiernos Federal, Local o Municipal (Artículo 19).

En los casos de permutas expropiaciones, el derecho individual de -- los ejidatarios afectados, se limita a recibir una nueva parcela equivalente a la que tenían; el Comité Técnico puede acordar que los excedentes o - efectivos correspondientes a una indemnización se inviertan de preferencia en obras que beneficien a los núcleos de población afectados; cuando las - comunidades o sus miembros en particular se nieguen a ocupar y trabajar -- las tierras que por compensación o indemnización les corresponda, perderán todo derecho, en este caso, las tierras se adjudicarán a otros campesinos- y el efectivo, en caso de que haya algún remanente o de que las tierras no se hayan adquirido ingresará al FONAFE.

2.B.- EFECTOS

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, reviste una gran importancia en lo que respecta al manejo de los fondos comunes ejidales; además porque se obtiene un mejor control y aprovechamiento de los fondos.

"Sustituido el Reglamento por la Ley Federal de Reforma Agraria, sigue en vigor por lo que hace a diversos preceptos que no se incluyeron en el-

Capítulo Quinto del Libro Tercero de esta, conforme lo dispone el artículo 2o. transitorio " (2)

Al efecto, el artículo 2o. transitorio menciona: "Se derogan todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta ley. En tanto el Presidente de la República expide los reglamentos que previene esta ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan".

Con esto queda de manifiesto que el mencionado reglamento se sigue aplicando por lo que hace a diversos preceptos que no se incluyeron en el capítulo 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria referente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o sea que conserva su vigencia en cuanto que no contravenga estas disposiciones.

2.C.- El transitorio segundo del reglamento se refiere a dos acuerdos - relativos a las materias anteriormente tratadas, derogando las disposiciones en ellos contenidas en cuanto se opongan a las de tal reglamento. A tal efecto, es necesario hacer referencia a tres acuerdos relacionados con esta cuestión.

ACUERDO QUE FIJA NORMAS PARA EFECTUAR LAS PERMUTAS A QUE SE REFIERE LA PARTE FINAL DEL ARTICULO 146 DEL CODIGO AGRARIO:

Este acuerdo administrativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de marzo de 1948, habiendo sido expedido por el --- Lic. Miguel Alemán y refrendado por el jefe del Departamento Agrario.

Como lo indica, se reglamentan las permutas a que se refiere la par

(2) De Ibarrola, Antonio. "Derecho Agrario", editorial Porrúa, S.A.- pág. 391.

te final del artículo 146. De acuerdo con lo anterior, se refiere a la -- autorización de permutas ejidales de terrenos de particulares, pero sólo -- cuando la operación sea evidentemente favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente a ella la Secretaría de -- Agricultura , el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco Nacional de Crédito Ejidial, en caso de que refaccione el ejido.

Como motivos de la expedición de dicho acuerdo, se señalaron : el frecuente abandono de la tierra por parte de los ejidatarios que adquieren terrenos lejanos y difícilmente acondicionados para la explotación agrícola, ubicados en regiones con climas distintos a aquellos en los que están habituados a vivir; y el problema social de desocupación cuando los ejidatarios no continúen trabajando la tierra, que se refleja en perjuicio de la producción agrícola y crea núcleos de hombres a quienes es necesario recapacitar para dedicar a otras actividades productivas.

Se trata de un acuerdo en el que se fijan las permutas indicadas, bajo las reglas siguientes: el particular que proponga la permuta deberá depositar en el Banco Nacional de Crédito Ejidial una cantidad en efectivo suficiente para garantizar la seriedad de la operación, fijada en cada caso por el Departamento Agrario; se cuidará que los terrenos ofrecidos sean susceptibles de cultivo, sin necesidad de hacer erogaciones que no esten al alcance de los ejidatarios; se precisará si el desplazamiento de los campesinos no significa un cambio de modo de vida por el clima, la lejanía de centros de población, la carencia de vías de comunicación o de cualquier otra circunstancia que haga suponer fundamentalmente la imposibilidad de -- que se avencinen definitivamente en el nuevo lugar; los terrenos deberán ser

susceptibles de cultivo a los que esten habituados los ejidatarios o que no requieran una capacitación que les impida sacar provecho de las nuevas tierras en un plazo razonable; tendrán casas suficientes para el alojamiento de los ejidatarios y sus familias, o que el particular permutante proporcione los recursos necesarios para tal fin; se realizará un programa de inversiones que permita destinar en su totalidad las cantidades que en efectivo correspondan a los ejidatarios en el cultivo y mejoramiento de las tierras que adquieran, construcción de habitaciones y a crear un fondo administrativo para el Banco Nacional de Crédito Ejidal para el sostenimiento de los campesinos que por virtud de la permuta cambien de residencia hasta que obtengan los primeros rendimientos de la tierra, todo esto cuando la diferencia de valor entre terrenos ejidales y particulares sea a favor de los ejidatarios ; cuando lo estime pertinente el Departamento Agrario, el Banco Nacional de Crédito Ejidal administrará en su carácter de institución fiduciaria dichos recursos hasta que hayan quedado total y definitivamente invertidos. Dicho fondo administrativo en fideicomiso, era distinto de los fondos comunes y del FONAFE, como fideicomiso público.

2.D.- ACUERDO QUE DICTA DISPOSICIONES CON RELACION A LAS INDEMNIZACIONES QUE CORRESPONDAN POR LOS BIENES EJIDALES QUE HUBIERAN SIDO EXPROPIADOS POR ALGUNA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN EL CODIGO AGRARIO EN VIGOR.

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de abril de 1954, habiendo sido expedido por Adolfo Ruiz Cortines-

y refrendado por los Secretarios de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y el Jefe del Departamento Agrario.

Se exponen como motivos de la expedición, el principio básico de -- las expropiaciones en materia ejidal, o sea que las compensaciones por -- indemnizaciones en efectivo sean equivalentes al valor económico de los -- bienes expropiados y pertenezcan a la colectividad, cuando los bienes se -- exploten en común, precisándose en cada caso los fondos que a la misma -- correspondan la necesidad de garantizar tales inversiones, para que no -- sufra menoscabo la economía nacional; y la conveniencia de que los bie-- nes que los ejidos adquieran, lo sean en su justo valor, impidiendo que -- por su inexperiencia o falta de conocimiento los ejidatarios sean sor--- prendidos o explotados.

El reglamento señala que cuando los ejidos reciban en efectivo la -- indemnización en caso de expropiación y cuando dichos fondos pertenez-- can al fondo común, el Departamento Agrario, al ejecutar la resolución -- presidencial vigilará que se depositen en la oficina matriz o en la agen-- cia del Banco de Crédito Ejidal que corresponda; el destino de dichos -- fondos deberá ser fijado y aprobado en asamblea general de ejidatarios a -- la que asistirán representantes del Departamento Agrario y de la Direc-- ción de Promoción Agrícola Ejidal de la Secretaría de Agricultura y Ga-- nadería.

Los bienes que los ejidos traten de adquirir, terrenos, implementos de labranza u otros para beneficio de la colectividad, deberán ser valo-- rizados a solicitud de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por pe--

ritos especializados dependientes de la Secretaría de Bienes Nacionales, - tomando en cuenta todos los factores que puedan influir en la estimación;- la Secretaría de Agricultura y Ganadería vigilará la celebración de la - - compra, sujetándose a los términos de dicho avalúo; los honorarios de los- peritos valuadores se pagarán con cargo al presupuesto de la Secretaría de Bines Nacionales e Inspección Administrativa.

2.E.- ACUERDO QUE DISPONE QUE EN TODOS LOS CASOS QUE LOS EJIDOS RECIBAN - CANTIDADES EN EFECTIVO POR LOS BIENES EJIDALES QUE HUBIESEN SIDO -- PERMUTADOS O POR PAGOS REALIZADOS POR ADQUIRENTES NO EJIDATARIOS DE SOLARES URBANOS, SE APLICARAN LAS MEDIDAS CONTENIDAS EN EL ACUERDO- DE 16 DE FEBRERO ULTIMO.

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del- 16 de julio de 1954, habiendo sido expedido por el Lic. Adolfo Ruiz Corti- nes y refrendado por los Secretarios de Agricultura y Ganadería, Hacienda- y Crédito Público, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y por el- Jefe del Departamento Agrario. Dicho reglamento no fue abrogado expresa-- mente por el reglamento analizado anteriormente, pero no obstante, puede - decirse que carece de vigencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo- segundo transitorio del propio reglamento.

Se exponen como motivos del acuerdo los siguientes: que en los ca- sos de permutas con bienes ejidales y de adjudicaciones con personas o eji- datarios de solares provenientes de la zona de urbanización de los ejidos, se obtienen cantidades en efectivo cuyo destino debe protegerse; se trata- de un acuerdo que tiene su apoyo en el acuerdo analizado en el punto 2.C.,

pero aplicable únicamente en los casos indicados, en tales supuestos, se aplicarán las medidas contenidas en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 1954; estas medidas se aplicarán siempre que las cantidades ingresen al fondo común.

2.F.- ANALISIS

Al crearse el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales y dentro de este el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, surgieron diversas opiniones acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho reglamento, por lo que fue muy discutido y controvertido, considerándose varias de sus disposiciones sin una adecuación jurídica, en virtud a que era contradictorio a lo establecido en el Código Agrario de 1942.

Al respecto el Lic. Raúl Lemus García nos dice:

"Los motivos de inconformidad con tal ordenamiento, desvinculaba los fondos depositados, considerándolos permanente y exclusivamente afectados al cumplimiento de los programas generales o particulares de regiones o -- grupos de población que aprobara el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en tal forma que contradecía lo dispuesto por el artículo 214 del mencionado Código, y señalaba que deberían de aplicarse, preferentemente, - en obras de mejoramiento territorial, constitución del fondo de explotación a que se refería la Ley de Crédito Agrícola hacia esa época vigente, - adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc". (3)

(3) Lemus García, Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria. Comentada" - -- Editorial LIMSA, México 1974, pág. 190

El reglamento en cuestión, indiscutiblemente marca una nueva etapa -- en la administración de los fondos comunes ejidales, por lo que cambia disposiciones del Código Agrario de 1942 y en el caso antes mencionado, crea el Comité Técnico para dar una mayor protección y distribución a los fon--dos comunes, pero no se cuidó de adecuarlo jurídicamente, tomando como ba--se el Código en vigor, por lo que compartimos el criterio del maestro Le--mus García.

El Lic. Luna Arroyo, refiriéndose al artículo 10. del reglamento nos--comenta:

" A nuestro parecer, el artículo 10. del reglamento mencionado era -- anticonstitucional porque integraba los recursos del Fondo Nacional de Fo--mento Ejidal con:

1.- Los fondos comunes ejidales. Se priva de esta manera a los eji--dos de lo que legítimamente es de su propiedad. En el artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria se dice lo mismo, sin embargo en el 167 se--determina, con claridad, que las aportaciones de los ejidos o sean los ---fondos comunes de los mismos se aplicarán para realizar en su favor programas y planes de fomento económico y social. En otras palabras, dichos fon--dos no pasan a poder del Fondo Nacional sino que éste los mantiene a disposición de los depositantes para los fines señalados. Desapareció así la - anticonstitucionalidad que señaláramos ". (4)

En efecto, el artículo primero integra el Fondo Nacional de Fomento - Ejidal con los fondos comunes, pero con el propósito de que los integre en beneficios al ejido, lo cual significa que los administrará para los fines establecidos en la ley.

(4) Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano" . Editorial Porrúa,- S.A. 1975, pág. 188.

En contraposición a este criterio, Nuñez y Alcérreca, en la obra - - "Un anteproyecto de nuevo Código Agrario ", dicen:

"Esta disposición es anticonstitucional porque priva a los ejidos de fondos que les pertenecen, violando los artículos 14 y 16 constitucionales. . . Se incluye como capítulo especial en este anteproyecto de nuevo Código Agrario, todo lo relativo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como continuación o complemento de las disposiciones que contiene vigente, sobre fondo común de los núcleos de población ". (5)

Es decir, son determinantes y no justifican por ningún motivo, el -- que los fondos comunes pasen a ser administrados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ya que con ello se les priva a los ejidos de lo que les - pertenece.

A nuestro criterio, el hecho de que los fondos comunes pasen a integrar el patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, no es anticonstitucional, ya que no los priva de lo que les pertenece, en virtud a que sólo lo administran, pero se debe tener mucho cuidado en que esto se lleve a cabo, con estricto apego a la ley.

La Lic. Marta Chávez Padrón, respecto al reglamento cita lo siguiente:

"El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 15 de abril de 1959, publicado - en el Diario Oficial de la Federación del 23 de abril del mismo mes y - - año, creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como órgano de control de dichos fondos, pero no le dio personalidad legal, defecto que obstaculizó

(5) Mendieta y Nuñez, Lucio y Alcérreca, Luis. "Un anteproyecto de Nuevo Código Agrario ", pág. 132.

la actuación de ese organismo durante los años pasados. Con el precepto - 167 bis que se adicionó a la Ley Federal de Reforma Agraria se subsanó ese inconveniente, pues se reconoció al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, personalidad jurídica y patrimonio propio; esto se tradujo en la práctica en que dicho Fondo ya no actuó a cargo de los campesinos sino de la Secretaría de Hacienda ". (6)

Al respecto, el artículo 167 bis creó al Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal como organismo público descentralizado, otorgándole personalidad -- jurídica y patrimonio propio, pero el fideicomiso público siguió operando en las mismas condiciones que fue creado. Organismo público descentralizado que posteriormente fue liquidado mediante Decreto de 26 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976.

La base jurídica del Reglamento, según el considerando séptimo de la exposición de motivos son los artículos 199, 210, 211 fracción III, 361 y 362 del Código Agrario; aunque también debieron incluirse los artículos -- 213 a 216, debido a que en estos se indicaba que recursos constituían tales fondos, el destino y la institución en que debían depositarse. Así -- como el Reglamento en sus artículos 3o., 4o., 5o. y 6o., que se refieren al destino o empleo de los fondos comunes, hizo caso omiso del ordenamiento -- en vigor.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en el Informe de Labores del año de 1960, de la Segunda Sala, página 37, al fallar el Toca 512/960.2a., de fecha 25 de julio de 1960, dice respecto -- al Reglamento lo siguiente:

(6) Chavez Padrón, Marta. "Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial -- Porrúa, S.A. 1984, 13a. edición, pág. 183.

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

Juicio de Amparo promovido por el Comisariado Ejidal de San Lucas Tepetlalco, Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, contra actos de los C.C. Presidente de la República, Secretarios de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras autoridades.

De donde se infiere que por una parte, modifica disposiciones del Código Agrario y por otra, resulta retroactivo en algunos casos (en los casos que sólo falte que se dicte resolución presidencial, o permutas de terrenos ejidales a particulares). De lo cual se colige, que el presidente de la República se extralimitó en sus funciones, esto es, que fue más allá de las facultades que tiene conferidas al modificar el Código Agrario, mediante disposiciones del reglamento que se cita, tales como a las que se refiere en el artículo segundo transitorio que derogó prácticamente las --

normas fijadas por el artículo 146 del Código Agrario.

Con esto, hemos querido hacer referencia a la inconstitucionalidad con que fue expedido el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales.

3.- CONTRATO DE FIDEICOMISO.

El contrato de fideicomiso que rige actualmente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal como fideicomiso público, de fecha 25 de octubre de 1960 -- fue inscrito con el número 813 el 12 de septiembre de 1961 en el Registro de contratos de fideicomiso que al efecto lleva en el Departamento de Bancos, Moneda e Inversiones, Dirección de Crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo Federal, conforme a su programa de gobierno tendiente a ampliar, consolidar y perfeccionar la reforma agraria en beneficio de la población campesina y del desarrollo de la economía del país, expidió el Reglamento a que se hace mención en puntos anteriores.

Este contrato se celebró de conformidad con el artículo octavo transitorio del Reglamento aludido, al tenor de las cláusulas en las que se -- desglosa la integración del Fondo, las reglas sustanciales para su operación, destinos, obligaciones del fiduciario; las del Banco Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Financiera; mismas que se comentarán posteriormente, de acuerdo a la trascendencia de cada una.

Fue celebrado por el Gobierno Federal en calidad de fideicomitente re presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el Depar-

tamento de Asuntos Agrarios y Colonización y como fiduciario el Banco Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Financiera, S.A.

3.A.- CONVENIO QUE RATIFICA EL CONTRATO DE FIDEICOMISO.

Con fecha 4 de enero de 1977 se celebró el convenio por el que se ratificó el contrato de fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual quedó debidamente inscrito bajo el número 2174 el 17 de diciembre de 1980 en el Registro de Contratos de Fideicomiso, que lleva la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito, Dirección de Crédito, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los antecedentes de ese convenio se hace referencia al Reglamento de Planeación, Control y Vigilancia de la Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, al Contrato de Fideicomiso del Fondo mencionado del 25 de octubre de 1960, al carácter de institución tesorera del Fondo que se le dio a Nacional Financiera, S.A., así como de institución fiduciaria y de agente financiero.

Nacional Financiera, S.A. ya tenía el carácter de institución tesorera antes de la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria; por lo tanto, para regularizar el Fondo como fideicomiso público, se elaboró un proyecto de convenio de sustitución de fiduciario que el 8 de marzo de 1973 mereció la aprobación de los representantes de las diversas entidades que habrían de otorgarlo, sin que el mismo llegara a ser suscrito.

Nacional Financiera, S.A. desempeña el carácter de institución tesorera y fiduciaria de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, habiéndose

integrado el Comité Técnico previsto en la Ley Federal de Reforma Agraria_ y funcionando en forma regular, habiendo actuado de acuerdo con las resolu_ ciones de dicho cuerpo colegiado.

Se hace mención en el convenio; además, al decreto que reformó la Ley Federal de Reforma Agraria que establece como nueva institución fiduciaria a la Financiera Nacional de la Industria Rural, en tanto se constituye -- dicha Institución de crédito, Nacional Financiera, S.A. continuará en forma transitoria desempeñando el citado fideicomiso, como Institución tesore_ ra y agente financiero.

De esta forma, se decidió celebrar el convenio a que se hace mención_ con el objeto de ratificar los actos que en el desempeño de este, hubiese_ realizado Nacional Financiera, S.A., para justificar sus funciones y acti_ vidades a las disposiciones indicadas.

Se expresa también que Nacional Financiera, S.A., junto con el perso_ nal del Fondo, como fideicomiso público, habfa venido cancelando las cuen_ tas de los ejidos depositantes, las cuales quedaron terminadas hasta el -- mes de octubre de 1976, agregando al convenio la cédula formada por las -- personas que intervinieron en su elaboración y que comprenden los saldos - de depósitos por estados al 30 de octubre del mismo año por un total de -- \$ 423'579,347.94 ; y que mes a mes se elaboraron los listados de los depó_ sitos por ejido.

El clausulado del indicado convenio señala que se ratifica el carác-- ter de fiduciaria a Nacional Financiera, .S.A., del Fideicomiso del FONA_ FE, la cual continúa desempeñando el cargo de Institución tesorera de los_ fondos comunes, sin perjuicio de que en su oportunidad la Financiera - ---

Nacional de la Industria Rural asuma tal carácter.

Se ratifican los actos llevados a cabo por Nacional Financiera, S.A. en su carácter de fiduciaria del Fondo; el Comité Técnico y de Inversión de Fondos se reestructura en los términos de las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se estipula que mientras no se constituya la Financiera Nacional de la Industria Rural, será Nacional Financiera, S.A., la que designe un representante que presida el Comité Técnico y a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria un Delegado Fiduciario Especial. Al mismo tiempo, se reitera el régimen jurídico del fideicomiso y se establecen algunas obligaciones para Nacional Financiera, S.A.

Aparece dentro de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal con el número 83, el Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE, nombre que hasta la fecha conserva, habiéndole dado como número de registro el 15100, según constancia firmada por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto de fecha 8 de abril de 1981.

Asimismo, las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este acuerdo, se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. El citado Fideicomiso se sectoriza en la Secretaría de Reforma Agraria.

CAPITULO II.- FIGURAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL FIFONAFE.

- 1.- FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL.**
- 2.- FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO Y APOYO A LA AGROINDUSTRIA.**
- 3.- FONDO FORESTAL.**
- 4.- FINANCIERA NACIONAL DE LA INDUSTRIA RURAL.**

CAPITULO II

FIGURAS JURIDICAS RELACIONADAS CON EL FIFONAFE.

1.- FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL.

Fideicomiso público, que tiene su base en los artículos 117 y 126 reformados de la Ley Federal de Reforma Agraria, y en el artículo quinto transitorio del Decreto que reformó dicha ley y que se publicó en el Diario Oficial del 29 de junio de 1976.

Su patrimonio se constituyó : por las utilidades derivadas de expropiaciones de fraccionamientos y venta de lotes urbanizados o regularizados en los que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, o la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, quedarán a favor del fideicomiso el que entregará a los ejidatarios afectados, la proporción legal que les corresponda hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos de los artículos 118 y 122 de la propia ley.

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o cuando en un plazo de cinco años no cumplan con la función asignada, pasarán a incrementar el patrimonio del fideicomiso y no podrán reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización. Los bienes que de acuerdo con los Decretos expropiatorios en vigor deban revertir por las causas señaladas en los mismos en favor del organismo público descentralizado FONAFE, se harán en favor del fideicomiso .

Estos lineamientos se expidieron con el mismo Decreto que derogaba el artículo 167 bis, y con el que desaparecía el organismo público descentralizado, FONAFE, y con lo que este fideicomiso vino absorber algunas de las --

funciones que tenía el FONAFE.

Tenía como objetivo apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades. Teniendo como régimen jurídico la Ley Federal de Reforma Agraria, normas y formalidades que el Ejecutivo Federal determine en el contrato de fideicomiso respectivo. Al mismo tiempo se integrará con un representante propietario y un suplente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Reforma Agraria, de Comercio, de la Financiera Nacional de la Industria Rural y del sector campesino, que será designado por el Ejecutivo Federal, esto es por lo que hace al Comité Técnico y de Inversión de Fondos, siendo presidido por el Director de dicha Financiera:

Este fideicomiso se agrupó dentro del sector que corresponde coordinar a la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme al artículo único, inciso n) del acuerdo de sectorización.

Este fideicomiso tiene su reglamentación en la Ley Federal de Reforma Agraria, y mediante reforma de 17 de enero de 1984 se suprimió de la ley, cambiando este nombre por el del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal.

El único comentario que hace el Lic. Guerra Aguilera es el siguiente:

" ARTICULO 126. La modificación principal estriba en que los bienes expropiados que en un espacio de tiempo de 5 años no se destinen a la materia de la expropiación, tendrá opción de revertirse en favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, mediante el ejercicio de la acción conducente, en demanda conducente.

Igualmente el rubro de Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural --- cambia de nombre, por el de Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal".

(7).

.....

(7) Guerra Aguilera, José Carlos. "Ley Federal de Reforma Agraria, re formada, 1985, editorial PAC, pág. 337.

2.- FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO Y APOYO A LA AGROINDUSTRIA.

Se constituyó mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1978, expedido por el Secretario de Programación y Presupuesto, con fundamento en los artículos 3o. fracción III y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2o., fracción VIII y IX de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Se invocaron como motivos los siguientes:

- Elevar la disponibilidad de productos agropecuarios básicos, propiciando una mejor distribución de los ingresos en beneficio de los productos rurales.

- Incorporar el desarrollo agroindustrial de los productos primarios del sector social y los pequeños propietarios, mediante apoyos técnicos y financieros, a través de créditos y aportaciones de capital, en forma temporal y complementaria a los servicios similares que actualmente se aplican a la promoción de las industrias rurales.

- Lograr una mejor producción de elementos y su adecuada transformación industrial, mediante una mejor integración vertical en beneficio de ambos sectores, con el fin de lograr más eficiencia en el uso de los factores productivos.

- Fomentar un enfoque y tipo de desarrollo agroindustrial que propicie la organización y capacitación de los productos primarios, su participación regulada y equilibrada en los beneficios de la industrialización y comercialización de sus productos y la capitalización de las actividades agropecuarias, forestales y rurales en general a fin de imprimirles impulsos dinámicos que fortalezcan la capacidad productiva y de generación de empleo al agro-mexicano.

- Desarrollar la agroindustria, mediante el financiamiento bajo lineamientos estratégicos y operativos que contribuyan a la coordinación del crédito a la producción primaria con el relativo a su industrialización y comercialización.

El objeto era identificar, evaluar y apoyar financiera y preferencialmente proyectos agroindustriales, sobre todo a empresas pequeñas y medianas que produzcan bienes de consumo básico, con oferta nacional insuficiente y permitan participar a los productores primarios en los beneficios derivados.

Los elementos personales se integraron, por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. como fiduciaria, no determinando específicamente al fideicomisario.

El patrimonio se integró con:

- La cantidad inicial de 500'000,000.00 que aportó el Gobierno Federal, así como las demás aportaciones que determine en lo sucesivo, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Las aportaciones que realicen los Estados y Municipios.

- Los recursos que obtenga la fiduciaria de fuentes nacionales e internacionales.

- Los recursos que aporte cualquier persona física o moral, pública o privada.

- Las recuperaciones y rendimientos provenientes de las operaciones que realice el fideicomiso.

- Las sumas que se obtengan por la inversión de los fondos libres del fideicomiso.

- Los demás bienes o derechos que se obtengan por cualquier título legal.

Los fines que se persiguieron, entre otros, eran identificar, evaluar y apoyar financiera y preferencialmente proyectos agroindustriales; fomentar e impulsar la actividad agroindustrial mediante el otorgamiento de crédito y apoyo de capital; abrir créditos y otorgar préstamos para el financiamiento de actividades agroindustriales; asesorar financieramente a los acreditados; realizar las diversas operaciones relacionadas con su finalidad que previamente autorice el Comité Técnico.

El régimen jurídico está constituido por el acuerdo constitutivo, el contrato de fideicomiso y las reglas de operación que establezca el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las que deberán establecerse los porcentajes máximos de financiamiento y de participación en el capital de las empresas.

Se establecía que los financiamientos que se otorgaran podían ser -- complementados, cuando fuere conveniente y así lo decidieren sus titulares por los conductos procedentes con los fondos comunes ejidales.

El Comité Técnico y de Distribución de Fondos se integró por un representante de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y de la Reforma Agraria. Debiéndose reunir mensualmente para ser presidido por el representante de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Comité Técnico tendrá, entre otras, las facultades de dictar las medidas necesarias a efecto de lograr las finalidades del fideicomiso, así como establecer las reglas de operación del fideicomiso previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobar el anteproyecto de

presupuesto anual de gastos e inversiones del programa general de actividades que llevara a cabo el fideicomiso, así como los estados financieros de la entidad, examinar y aprobar el reglamento interior de las funciones del propio Comité y las demás que sean necesarias para cumplir las finalidades del fideicomiso.

Se encuentra agrupado dentro del sector que corresponde coordinar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo único -- inciso g) del acuerdo de sectorización. Estuvo inscrito bajo el número 173 del Registro de la Administración Pública Paraestatal publicada en el -- Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1981 y con el número de registro 060580.

Es importante mencionar, que con fecha 13 de febrero de 1985 se procedió a la liquidación del fideicomiso y a la fecha continúa en proceso de liquidación

3.- FONDO FORESTAL

Este fideicomiso fue creado mediante la Ley Forestal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1960 en sus artículos - 20 al 24, de los cuales el artículo 20 fue reformado por decreto publicado el 12 de marzo de 1971 para cambiar el objeto del Fondo.

De conformidad con el texto inicial del artículo 20 de la Ley Forestal, el Fondo se destinará al incremento de los trabajos de producción, -- fomento y mejoramiento de los recursos forestales. De conformidad con el texto actual reformado el Fondo se destinará a la administración forestal y a los trabajos de producción, fomento y mejoramiento de los recursos forestales.

El Reglamento de la Ley Forestal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 1961 estableció que el Fondo se destinara a los trabajos de protección, fomento y mejoramiento de los recursos forestales en los predios de propiedad nacional.

El patrimonio se constituyó principalmente con subsidios del Gobierno Federal, productos derivados del aprovechamiento de bosques, cuotas de reforestación.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (ahora Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) llevará una cuenta especial de dicho Fondo y por conducto de la Tesorería de la Federación consentará en el Fondo, todos los ingresos que reciba directamente.

Los elementos personales son: como fideicomitente el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Banco de México como fiduciario. La Secretaría de Agricultura y Ganadería (ahora Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) como fideicomisario.

Como régimen jurídico se establecen la Ley Forestal y su Reglamento, así como el contrato de fideicomiso. Se encuentra agrupado bajo el sector que corresponde coordinar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se encuentra inscrito con el número 185 de la lista en el Registro de la Administración Pública Paraestatal con el número 08340.

4. FINANCIERA NACIONAL DE LA INDUSTRIA RURAL

Esta financiera fue creada mediante la Ley General de Crédito Rural en el capítulo IV, Título Segundo, artículos 38 a 53, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 1976.

Es una institución nacional de crédito constituida bajo la forma de sociedad anónima y como empresa de participación estatal mayoritaria, de acuerdo con su régimen jurídico, sin embargo, aún no se ha dado creación material a esta sociedad, siendo sustituida en sus actividades conferidas por la ley en forma transitoria por otras instituciones.

Se constituyó con el objeto de otorgar financiamiento a las actividades agroindustriales del sector rural del país y de todos aquellos -- que complementen y diversifiquen las fuentes de empleo de ingresos de -- los núcleos campesinos.

Sus funciones son las siguientes:

- Efectuar las operaciones pasivas previstas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y con ajuste a dicho ordenamiento, para las Instituciones Financieras e Hipotecarias.

- Realizar las operaciones previstas en dicha Ley para las Instituciones fiduciarias y además las que le correspondan respecto de los fondos comunes ejidales y demás recursos de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria.

- Otorgar préstamos para la vivienda campesina.

- Promover y financiar la realización de programas y planes de fomento económico y social en beneficio de ejidos y comunidades, organizaciones de pequeños propietarios minifundistas, mujeres campesinas, de avecinados y de hijos de ejidatarios con derechos a salvo, para lo cual podrá efectuar descuentos, otorgar préstamos.

- Participar en el capital de empresas que promuevan los sujetos de crédito, de acuerdo con las disposiciones que establezca su consejo de administración y apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Promover y apoyar la organización y capacitación de los campesinos integrados en sujetos de crédito, previa delegación de facultades de la - Secretaría de Reforma Agraria y para las regiones y ramas productivas que establezca esta Secretaría.

- Participar en el capital de empresas filiales que tengan por objeto realizar operaciones inmobiliarias, desarrollar actividades turísticas y administrar empresas ejidales, comunales o mixtas.

- Efectuar las demás operaciones relacionadas con su objeto que autoricen su consejo de administración y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De dichas funciones se observa que algunas correspondieron en términos semejantes al organismo actualmente liquidado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tales como la correspondiente a promover y financiar la -- realización de programas y planes de fomento económico y social, que -- conforme a la Ley - Federal de Reforma Agraria en su artículo 167 bis, -- párrafo primero, derogado, se refería a la inversión de los recursos del organismo y las asignaciones económicas especiales del Gobierno Federal, preferentemente a la realización de tales programas. Asimismo, la función relativa a otorgar préstamos para la vivienda campesina, encuentra una disposición semejante aunque no de índole crediticia, en los párrafos primero y quinto del artículo citado que se refieren a la adquisición, construcción y mejora de la vivienda de ejidatarios y comuneros y a la constitución de empresas ejidales y que extraigan o elaboren materiales para la construcción de viviendas.

En tanto que la financiera tiene por objeto financiar las actividades agroindustriales del sector rural del país, el organismo tenía la --

función de canalizar sus inversiones al establecimiento de industrias -- que transformaran la producción campesina y la comercializada.

De acuerdo con lo anterior el organismo descentralizado FONAFE, tenía como objeto fundamental el fomento de industrias rurales y de la vivienda campesina, facultades que de alguna forma corresponderían actualmente a la Financiera Nacional de la Industria Rural. Dicha financiera no sustituye al organismo público descentralizado FONAFE, aunque puede decirse que tal institución acaparó el objeto de la entidad extinguida.

"Habiendo desaparecido la Sociedad Anónima denominada Banco de -- México, así como la Financiera Nacional de la Industria Rural, se eliminan esos "entes" jurídicos de la redacción de este artículo, mencionándose ahora solamente a la entidad denominada Nacional Financiera, S.A. lo que constituye lo fundamental de la reforma en cuanto a la disposición legal de los fondos comunes de ejidos y comunidades". (8)

La anterior cita se refiere al artículo 166 de la Ley de Reforma -- Agraria. Cabe señalar, que la indicada Institución nunca fue constituida y se extinguió de acuerdo con las reformas a la Ley General de Crédito -- Rural publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1982.

.....

(8) Guerra Aguilera, José Carlos. "Ley Federal de Reforma Agraria. Re formada", editorial PAC, pág. 340.

**CAPITULO III.- CONCEPTOS ACERCA DE LA FIGURA JURIDICA
DEL FIDEICOMISO.**

- 1.- CONCEPTO.**
- 2.- CONSTITUCION.**
- 3.- CLASES.**

CAPITULO III

CONCEPTOS ACERCA DE LA FIGURA JURIDICA DEL FIDEICOMISO.

Consideramos pertinente antes de abordar el estudio directo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, hacer referencia a los conceptos sobre los que gira la Institución del Fideicomiso. Para cumplir con este objetivo nos ayudaremos de la legislación mercantil para poder efectuar su estudio y trasladarlo a la materia agraria.

1.- CONCEPTO

"El fideicomiso es un negocio jurídico relativamente reciente en nuestro medio, aun cuando existen antecedentes legislativos de algunos proyectos de leyes, como los conocidos con el nombre de proyecto de Limentour de 1905, proyecto Creel de 1924, proyecto Vera Español de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926; se introdujo esta institución en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 27 de agosto del mismo año". (9)

"La Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926, en su artículo 6o. decía: el Fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco con el carácter de fiduciario determinados bienes, para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario o beneficiario". (10)

Cervantes Ahumada opina al respecto: "Por el fideicomiso (dice el

(9) Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario", editorial Porrúa, -- S.A., 1983, pág. 396

(10) Batiza, Rodolfo. "El Fideicomiso", editorial Porrúa, S.A., 1980 pág. 122

artículo 838 del proyecto) el fideicomitente transfiere la titularidad de un derecho al fiduciario, quién queda obligado a utilizarlo para la utilización de un fin determinado. El artículo 839 agrega que los bienes fideicomitados constituirán un patrimonio autónomo que estará afectado al fin del fideicomiso. En relación con dichos bienes, sólo podrán ejercitarse las acciones y derechos, que deriven del fideicomiso o de su ejecución".

(11)

Con estos elementos podemos decir que el fideicomiso es un negocio - por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin de terminado

De las definiciones anteriores podemos mencionar cuales son los sujetos que caracterizan el fideicomiso, como esenciales para que exista esta Institución y son el fideicomitente y el fiduciario, pero puede existir un tercer sujeto que es el fideicomisario. El fideicomitente es la persona que transmite la titularidad de los bienes al fiduciario y el fideicomisario es quien recibe los beneficios del fideicomiso, esto de acuerdo con -- los lineamientos del fideicomiso. Cabe mencionar la posibilidad de que el fideicomitente y el fideicomisario puedan recaer en la misma persona, pero el fiduciario nunca puede ser fideicomisario, ya que se nulificaría, salvo los casos señalados por la ley.

Rodolfo Batiza, al expresar su crítica sobre la Institución nos dice que el concepto de fideicomiso en la legislación actual, a pesar de su intención expresada por el legislador no aclara la vaguedad y obscuridad del que sustituye ni tampoco precisa su naturaleza y efectos. Prueba de ello es la desorientación que originó acerca de la naturaleza jurídica ejempli-

.

(11) Batiza, Rodolfo. Ob. cit., pág. 124

ficada en forma elocuente por la misma Suprema Corte de Justicia al sostener en un principio, contradiciendo su propia tesis, que aun cuando el fideicomiso no es lo mismo que el mandato al fiduciario, sólo tiene funciones de mero administrador. Continúa diciendo que la deficiencia técnica fundamental es el resultado de la mutilación que se hizo al mecanismo peculiar de la institución al privársele de su efecto traslativo de dominio. En las leyes de 1926 este efecto traslativo fue reemplazado por una entrega de bienes por más que dicho efecto se admita en otras disposiciones, en la ley vigente la mutilación persiste porque consagra la idea de afectación preconizada por Lepaulle, pero sin admitir como lo hacía este autor, que el sujeto de derecho encargado de realizarlo es el titular de todos los derechos que le sean útiles para cumplir su obligación.

Debemos mencionar que el fideicomiso es un acto mercantil, exclusivamente bancario, ya que se efectúa a través de cualquier Banco en su carácter de fiduciario. Pensamos que al establecerse en un contrato el fideicomiso, donde se establecen claramente los derechos y obligaciones de las partes deberá determinarse su naturaleza jurídica desde el punto de vista de un contrato. Lo que pasa es que la obligación de constituir el fideicomiso es accesoria de otras obligaciones y se pacta en un contrato que no es necesariamente en el que el fideicomiso se constituye, puesto que la constitución misma si se da en un contrato. Hasta en tanto no exista pacto entre fideicomitente y fiduciario el fideicomiso no existe, sólo existirá la promesa de constituirlo.

2.- CONSTITUCION

Al momento de constituirse el fideicomiso los bienes que lo inte- - --

gran, forman un patrimonio autónomo, independiente del autor del fideicomiso, así como también distinto del patrimonio del fiduciario y fideicomisario.

"El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo. El titular del patrimonio fiduciario lo será siempre la institución de crédito que desempeña el cargo de fiduciario, el fideicomitente y, en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios, sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio, o en su caso, a los remanentes que quedaron una vez cumplido el fin para el cual se constituyó, o los derechos que expresamente se hubieran reservado en el acto constitutivo". (12)

Para Cervantes Ahumada: "Por patrimonio autónomo entendemos un patrimonio distinto de otros, y distinto, sobre todo, de los patrimonios de quienes intervienen en el fideicomiso (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario). A ninguno de los tres elementos personales puede ser atribuible el patrimonio constituido por los bienes fideicomitados; sino que debe entenderse que se trata de un patrimonio afectado a un fin determinado que se encuentra, por tanto, fuera de la situación normal en que los patrimonios se encuentran colocados. No importa en realidad el problema de la propiedad, porque el patrimonio fideicomitado puede estar constituido por derechos que no constituyen propiedad en sentido jurídico ("puede ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes o derechos " dice el artículo 351) y, porque, en todo caso, si se tratara de derechos dominicales, es--
.....

(12) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., pág. 23

tos derechos habrán sido sacados fuera del régimen normal de propiedad para colocarse bajo la titularidad del fiduciario". (13)

La titularidad es la cualidad jurídica que determina la cantidad del poder de una persona, sobre un derecho o pluralidad de derechos dentro de una relación jurídica.

El poder del fiduciario sobre el patrimonio fideicomitido estará determinado por el acto constitutivo del fideicomiso, si no lo estuviere, - por la naturaleza del fin a que los bienes fideicomitados se destinan. La institución fiduciaria (artículo 356) tratará todos los derechos y -- acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso salvo las normas o limitaciones, que se establezcan en el acto constitutivo.

El artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, nos dice: "Que se puede constituir por acto inter vivos o por testamento, siempre y cuando sea por escrito y se ajuste a los términos de la legislación común sobre la transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que den en fideicomiso. Y desde este punto de vista podemos decir que el acto constitutivo del fideicomiso es una declaración unilateral de voluntad."

"El negocio fiduciario es una forma compleja que resulta de la unión de dos negocios de índole y efectos diferentes, colocados en posición recíproca. El primero de un contrato real positivo, la transferencia de la propiedad es el del crédito, que se realizan de modo perfecto o irrevocable. El segundo de un contrato obligatorio negativo; la obligación del fiduciario de usar tan sólo, en cierta forma el derecho adquirido, para restituirlo después al transferente o un tercero. Si el negocio fiduciario es atípico por definición y el fideicomiso es un negocio típico, por

(13) Cervantes Ahumada, Raúl. "Títulos y Operaciones de Crédito" edito rial Herrero, S.A. México 1979, pág. 289.

principio queda excluida la equiparación.

En el negocio fiduciario los efectos del negocio aparente se destruyen por el negocio oculto: el fideicomiso es un negocio único no compuesto de dos negocios, y cuyos efectos derivan del acto constitutivo o de la ley, no de relaciones internas o secretas, que en el fideicomiso deben considerarse prohibidas". (artículo 352, fracción I). (14)

El Trust Anglosajón sí es un negocio fiduciario. Y una de las diferencias fundamentales entre el fideicomiso y el trust es, precisamente, que nuestro fideicomiso ha dejado la categoría de negocio fiduciario, para convertirse en negocio legal típico.

Algunos autores hablan de dueño fiduciario y dueño jurídico, pero, pensamos que por medio del fideicomiso no se transmite la propiedad al fiduciario ni este, y en ningún instante se convierte en dueño de los bienes fideicomitidos. Solamente se transmite la titularidad para administrar la cosa o para disponer de ella, como se indique en el contrato de fideicomiso respectivo.

"... el fiduciario no puede actuar en exceso de las funciones que se le han atribuido; ... no paga contraprestación alguna a cambio de la titularidad que se le transmite: esa transmisión del título no causa el impuesto de translación de dominio; precisamente por no ser propietario, el fiduciario no está obligado al saneamiento, responsabilidad que incumbe al fideicomitente... ". (15)

"El patrimonio fideicomitido puede estar constituido por bienes materiales o derechos, e incluso por determinados derechos sobre bienes. Hemos dicho también que se trata de un patrimonio autónomo afectado al

(14) Op. cit. pág.291.

(15) Zepeda, Jorge Antonio. "Consideraciones acerca de la llamada propiedad fiduciaria, en el foro", 5a. época, núm.21, enero a marzo 1971, pág. 98

fin del fideicomiso y respecto al cual sólo podrán ejercitarse" los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo, o los que adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros". (artículo 351).

Los bienes fideicomitados salen del patrimonio del fideicomitente - para colocarse en situación de patrimonio de afectación. Por tanto, los acreedores del fideicomitente no podrán perseguir dichos bienes, salvo que el fideicomiso se haya constituido en fraude de sus derechos, en cuyo caso lo podrán nulificar por medio de la acción pauliana (artículo 351) .

La fiduciaria:

No se concibe la figura del fideicomiso en nuestro sistema jurídico, si no es a través de alguna institución bancaria debidamente instituida - conforme a la ley. La figura como tal, siempre será la institución bancaria que administre los bienes objeto del fideicomiso, o sea la realización del fin que se le encomienda.

Las obligaciones del fiduciario, entre otras figuran: acatar los -- términos del contrato constituido para cumplir su finalidad, aceptar el - fideicomiso, conservar y mantener los bienes, llevar la contabilidad por separado, cumplir sus obligaciones fiscales, nombrar delegado fiduciario, únicamente podrán delegar aquellas funciones que se consideren secunda-- rias, invertir los fondos ociosos aprobados por la Comisión Nacional de - Valores, aceptar las órdenes del Comité Técnico.

Sus facultades serán tantas como lo señale el acto constitutivo, ta-

les como; realizar actos de dominio, enajenar, transferir propiedades, administrar u obtener créditos y gravar, conservar el patrimonio, llevar -- los juicios y otorgar mandatos para pleitos y cobranzas, erogar los gastos inherentes al fideicomiso.

El fideicomitente:

Es aquella persona que efectúa la aportación de los bienes y tendrá - la facultad de reservarse los derechos que estime pertinentes en el acto - constitutivo, designar a los fideicomisarios, nombrar Comité Técnico, re- - querir cuentas al fiduciario, si se reservó el derecho a modificar el fidei- - comiso, puede hacerlo, así com también revocar o terminar el fideicomiso, - en caso de imposibilidad de ejecución, derecho a que le sean devueltos los bienes dados en fideicomiso.

Tiene obligaciones tales como: pagar los gastos que origine la cons- titución y manejo del fideicomiso, pagar los honorarios fiduciarios, en el caso de transmisión de inmuebles está obligado al saneamiento en caso de - evicción, prestar su colaboración con el fiduciario para el cumplimiento - del fin.

El fideicomisario :

Son aquéllas personas que reciben el beneficio del fideicomiso. Po- - drá recibir los rendimientos o remanentes que queden a la extinción del fi- - deicomiso salvo pacto en contrario, exigir rendición de cuentas, modifi- - car el fideicomiso en el caso de que sea irrevocable por parte del fideico- - mitente, transferir sus derechos, si lo prevé el acto constitutivo, revo- - car o terminar anticipadamente el fideicomiso. Además tendrá la obliga- - ción de pagar los impuestos, derechos y multas que se causen con la ejecu-

ción y extinción del fideicomiso, pagar los honorarios fiduciarios.

Delegado Fiduciario:

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares - se refiere a los delegados fiduciarios en el artículo 45, fracción IV. La denominación delegado fiduciario, no está implícita en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sino se toma de la práctica bancaria, - ya que la ley sólo se refiere a funcionarios designados especialmente para el desempeño de los cometidos fiduciarios. El segundo párrafo de la - mencionada fracción contiene la distinción entre delegado fiduciario general y delegado fiduciario especial. De lo que se colige que; el general - es designado para intervenir en una pluralidad de casos y el especial es - aquel designado para un fideicomiso en particular. El delegado fiduciario es designado por la institución fiduciaria y ésta responde directa e - ilimitadamente de sus actos. Es personalísimo y no puede delegar sus fun - ciones de mando, decisión o discrecionales las que deben realizar perso - nalmente.

Comité Técnico:

El artículo 45, fracción II, de la Ley General de Instituciones de - Crédito y Organismos Auxiliares prevé que es facultad del fideicomitente - establecer en el acto constitutivo, un Comité Técnico y de Distribución - de Fondos, pero la ley no establece las reglas para su constitución ni - las de su funcionamiento. Este forma un verdadero consejo de administra -

ción que toma decisiones, acuerdos, sesiona regularmente y es un organismo colegiado de administración.

"Es de comentar el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que textualmente dice: Cuando los nombramientos -- del Presidente o miembro de los Consejos, juntas directivas, o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal corresponda al gobierno federal, y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que procedan". "Comenta al hablar del -- artículo citado, de juntas directivas, o equivalentes, creemos que dicho Comité Técnico queda dentro de ese supuesto y corresponde designar a sus miembros al Presidente de la República". (16)

3.- CLASES

Con los lineamientos generales expuestos anteriormente, sólo pretendemos dar una noción sobre el fideicomiso, en la cual apoyarnos y efectuar el estudio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como -- tal no es nuestro objetivo dar una clasificación pormenorizada de los fideicomisos, por lo que haremos alusión a los más importantes.

Rodolfo Batiza efectúa una división que toma de la práctica:

a) De Inversión.- El fideicomitente entrega bienes al fiduciario -- encomendándole la inversión de los mismos, es decir, es el encargo hecho -- por el fideicomitente al fiduciario de conceder préstamos con un fondo -- constituido al efecto. Es así como se celebran dos o más contratos; en -- primer término el de fideicomiso y el segundo en su ejecución el de mutuo

(16) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit, pág. 240.

(que pueden ser varios). En el primero se consignan el nombre, razón -- social o denominación, suma de dinero que constituye el fondo, fin del fideicomiso, etc., en el segundo, en su ejecución donde se otorga el contra to de mutuo, que estipula; el plazo de vencimiento, tasa de interés y en _ su caso la forma en que se garantiza la devolución del préstamo.

- De administración.- El fiduciario recibe bienes inmuebles del fi-- deicomitente para destinarlo a diversos fines. Una modalidad de éste es - el habitacional, que se efectúana través de la emisión de certificados de participación) .

- De garantía.- El deudor transmite al fiduciario bienes en garantía de un crédito. En el momento que el deudor cumple su obligación con el -- acreedor, la titularidad sobre los bienes vuelven al deudor, en el caso - que incumpliera, el fiduciario tiene la facultad para hacer el pago al - - acreedor con el producto del remate de los bienes que fueron entregados en fideicomiso.

Hace una crítica él mismo a esta clasificación: "...además de ser -- incompleta, falta un enfoque sistemático y uniforme, pues por una parte, - se recurre a la aplicación particular dada al patrimonio en fideicomiso; - por otra, a la función encomendada del fiduciario; y, por último, a la fi-- nalidad perseguida, lo cual refleja un criterio pragmático, pero no cien-- tífico". (17)

Aún en estas circunstancias esta clasificación corresponde a la rea-- lidad, ya que siendo propia del ambiente bancario se utiliza frecuentemen-- te.

.

No podemos dejar de mencionar otros dos tipos de fideicomiso usados frecuentemente como son:

- Testamentario. El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de la propiedad de las cosas que se den en fideicomiso. (Artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito). Es decir, implica que nazca el fideicomiso hasta el momento del fallecimiento del fideicomitente y es la sucesión testamentaria la que viene a constituir fideicomiso propiamente dicho.

- Gubernamental o Público. "El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el gobierno federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes -- del dominio público (previo decreto de incorporación) o, del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general Instituciones Nacionales de Crédito) para realizar un fin lícito, de interés público ". (18)

Este tipo de fideicomiso donde el gobierno federal o algún organismo público funciona como fideicomitente, en la actualidad tiene diversas aplicaciones (administrar bienes, acciones y valores, otorgar créditos, destinar fondos, orientar a la pequeña y mediana industria, etc.) y siempre los fiduciarios son Instituciones Nacionales de Crédito.

.....

CAPITULO IV.- ORGANISMOS QUE HAN ADMINISTRADO EL FONAFE.

- 1.- FIDEICOMISO PUBLICO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.
 - 1.A.- DENOMINACION.
 - 1.B.- ELEMENTOS PERSONALES.
 - 1.C.- INTEGRACION.
 - 1.D.- COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS.
 - 1.E.- DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL.
- 2.- FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ORGANISMO -- PUBLICO DESCENTRALIZADO.
 - 2.A.- CONSTITUCION.
 - 2.B.- OBJETO.
 - 2.C.- LIQUIDACION.

CAPITULO IV.

ORGANISMOS QUE HAN ADMINISTRADO EL FONAFE.

Antes de abordar el estudio del FONAFE, como fideicomiso público y como organismo público descentralizado, nos avocaremos al estudio del -- fondo común.

El artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria dice:

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

1) La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad;

2) Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido por la ley;

3) Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropia--- ción de terrenos ejidales;

4) Las cuotas o reservas acordadas por la asamblea general de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;

5) Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;

6) El importe de las sanciones económicas que se impongan a los -- ejidatarios conforme al artículo 88; y

7) Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particu-- lar".

Aunque la ley no nos proporciona un concepto específico de "fondo - común", podemos decir que se puede entender como el conjunto de recursos

económicos obtenidos por un ejido o comunidad, provenientes de la explotación o aprovechamiento por sí o por terceros ajenos al núcleo de población de que se trate, de los bienes que les pertenezcan de acuerdos decisivos propios o de ingresos que al núcleo de población correspondan, destinados a cubrir finalidades de interés general o colectivo del propio ejido o comunidad, es decir, es el conjunto de bienes que se producen en favor de los ejidos o comunidades, por la explotación de sus recursos, indemnización por expropiación de sus tierras, con el objeto de destinarlo a fines económicos de carácter productivo o asistencial.

Procederemos analizar los incisos marcados en el artículo 164:

1) La explotación de los montes, hecha por cuenta de la comunidad. Es decir, cuando el ejido en forma directa explota sus recursos maderables, a efecto de lograr una adecuada integración económica de sus miembros, creando fuentes de trabajo para los mismos. Esta pretensión la reitera el artículo 91, fracción I de la Ley Forestal, para cuyo fin, ordena al Ejecutivo Federal otorgarles la asistencia técnica y ayuda financiera necesarias. Así se apunta en el artículo 138, fracción II, inciso c) de la ley al disponer que: "La explotación comercial de los montes o bosques propiedad de ejidos o comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la asamblea general".

Esta finalidad del legislador en la práctica no se ha logrado, fundamentalmente por falta de organización y preparación técnica para el desarrollo de una adecuada explotación forestal y además, la falta de apo-

yo financiero que les permita adquirir los bienes de capital necesarios - para el efecto, agregando la circunstancia de una falta de línea de crédito para las explotaciones forestales, por parte de la Banca. Como excepción se dan estos supuestos, pero con la inconveniencia de que en muchos casos, los ejidos invierten directamente los recursos en la adquisición - de los bienes de capital necesarios para el desarrollo de la empresa y -- por lo tanto, no ingresan recursos al fondo común.

2) Este es el procedimiento normal que se utiliza en la práctica -- para llevar a cabo la explotación de los montes empleando fundamentalmente el llamado "contrato de compra-venta de productos forestales" y de manera excepcional se emplea el "contrato de asociación en participación con terceros". En su celebración, deben cuidarse los aspectos de la solvencia económica del tercero que contrata con el ejido, a efecto de proteger debidamente los intereses de los ejidatarios; en consecuencia, deberá --- acreditarse la personalidad, tanto del ejido como de la persona moral o - física que compra; exigir la fianza que garantice el debido cumplimiento -- según las circunstancias, previo a todo lo cual debe celebrarse la asamblea general que apruebe la contratación, para dar cumplimiento a los artículos 47, fracción VIII, 48, fracción VII, 49, fracción I, 50 y 138, -- fracción II, inciso c), de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en lo -- que se refiere a las facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos y comunidades.

El contrato así, debe además ser suscrito, tanto por el Comisariado Ejidal como por el consejo de vigilancia, por parte del ejido y por el - tercero contratante debe suscribirlo la persona o personas autorizadas_

para tal efecto, acreditando en ambos casos tal carácter.

En cuanto al contenido y esencial del clausulado, se resume en la especificación de los productos que sean objeto del contrato, la cantidad que por metro cúbico de cada uno de los productos se pacte como "precio - materia prima", las obligaciones y derechos entre las partes, acorde a la situación concreta, la mención de la parte que realizará todos los gastos de extracción, la distribución que por cada metro cúbico se realice por diversos conceptos, la duración del contrato, el procedimiento especial de terminación rescisión y las leyes aplicables al caso.

Integrados los documentos, la Delegación del Estado que corresponda - los remitirá a la Dirección General de Infraestructura Agraria de la Secretaría de Reforma Agraria con el propósito de que, previa revisión, se dictamine y en su caso se expida la "autorización provisional" que en la práctica se torna en definitiva, sin cumplir con lo dispuesto en el artículo 10, fracción VIII de la Ley Agraria, en cuanto que es atribución del Secretario de la Reforma Agraria: "aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas entre sí". En tal autorización se señalan las cuotas que por concepto de "derecho de monte" deberán depositar los compradores, previamente a la obtención de la gufa forestal y demás documentos expedidos por la Subsecretaría Forestal. En la práctica se ha logrado en colaboración con esta última autoridad que no se otorguen los documentos forestales, hasta que no se compruebe ante la misma que ha sido depositada la cantidad por el derecho de monte, con lo cual se logra su pago en efectivo.

En los casos excepcionales de la celebración de contratos de asociación en participación con terceros; además de tales requisitos deberá enviarse con el expediente originalmente integrado, estados de costos de producción de la persona física o moral que se asocie con el núcleo de población y cuando se liquide dicho documento deberán remitirse los estados financieros correspondientes al período de vigencia del contrato.

Esta forma de explotación de igual manera previene el inciso c), de la fracción II, párrafo segundo, artículo 138, que al efecto dice: "Cuando las inversiones que se requieran, rebasen la capacidad técnica o económica del ejido o comunidad y el Estado no esté en condiciones de otorgar el crédito necesario y la asistencia técnica para que aquellos realicen por sí mismos la explotación forestal o industrial en los términos del párrafo anterior y alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, en la compra de la materia prima o mediante asociación en participación, podrá la asamblea acordar la explotación conforme a las características técnicas del aprovechamiento y durante el tiempo que en cada caso se autorice por la Secretaría de la Reforma Agraria, en los términos de esta ley, siempre que se garanticen plenamente los intereses de los ejidos y comunidades".

Ahora bien, la explotación de los montes en la forma indicada, sólo integra el fondo común cuando la misma se realice en las tierras de "uso común", de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 65, 138, primer párrafo y 164, fracción VII de la ley, en consecuencia no se aplica a las tierras sujetas a parcelamiento o asignación individual.

Los ejidos forestales que se explotan en forma colectiva no se sujeción al régimen del fondo común, sino que tiene su régimen jurídico específico.

3) Con respecto a las indemnizaciones por actos expropiatorios de terrenos ejidales y comunales, al efecto, entendemos por expropiación "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". (19)

El capítulo Octavo, Libro Segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria, hace alusión al acto de expropiación directa de la tierra y el acto de expropiación de bienes distintos a la tierra; casas, huertos, corrales. El artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria: "En todo caso, el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual".

El acto de expropiación directa de la tierra, afecta bienes que son propiedad del núcleo de población ejidal o comunal y en lo que corresponde a los bienes distintos de la tierra, se trata de bienes que constituyen propiedades particulares de ejidatarios y comuneros, por lo consiguiente no forma parte del fondo comunal.

La cantidad que por concepto de indemnización por expropiación total o parcial de terrenos ejidales o comunales, se destina al fondo comunal, de tal forma que los afectados por la expropiación son los que deciden ante el FONAFE, el destino de esas tierras.

Al efecto, el artículo 122, fracción I menciona:

(19) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 1981-- pág. 375

"Si la causa de expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I,II,III,IV,V,VI,VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización".

Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda claridad sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad. En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido:

"UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION)

Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llamesele Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular". (20)

"UTILIDAD PUBLICA, CONCEPTO DE LA.

En los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación, -

para satisfacer, de un modo inmediato y directo 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, como acontece, tanto en el funcionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros". (21)

Son causas de utilidad pública, según el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria:

1) El establecimiento, explotación o conservación de un servicios público. "El servicio público es una actividad destinada a satisfacer una - necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante -- prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (22)

Surge la pregunta con respecto a la conservación del servicio público, ya que posiblemente se establezca temporalmente en bienes ejidales y comunales y después por las necesidades del momento fuera necesario conservarlo.

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

Consideramos que estas se contienen en la primera fracción al referirse al establecimiento de un servicio público.

3) El establecimiento de capas de domesticación y de educación nacional de producción de semillas, postas zootécnicas y en general, servicios - del estado para la producción.

(21) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit., pág.324

(22) Fraga, Gabino. Op. cit., pág. 350

En esta fracción, se recogió la petición mayoritaria de que las comuni-
dades necesitan realizar criaderos de animales domésticos que serán otra --
fuente de trabajo o ingresos para los ejidatarios.

4) Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a
la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de ener--
gía eléctrica.

5) La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable be-
neficio para la colectividad.

Esta fracción da la pauta para crear confusión en su interpretación, -
pues aparentemente deja de subsistir la agricultura para crearse la indus--
tria con la expectativa de dos posibilidades. La primera en el sentido de
crear una empresa en terrenos ejidales porque no son útiles, explotables.--
(supongamos el caso de que la tierra se ha erosionado por diversas razo---
nes). La otra es el caso de poder combinar la agricultura con la indus---
tria.

6) La fundación, mejoramiento y conservación y crecimiento de los cen-
tros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de -
desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.

7) La explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación,-
sujetos a régimen de concesión y los establecimientos conductos y pasos --
que fuesen necesario para ello.

Esta se hace un tanto innecesaria, ya que el artículo 27 constitucio--
nal, párrafo quinto, dice que todos los recursos naturales pertenecen a la
nación y la concesión otorgada al efecto, se revoca por el estado y no se -
expropia.

8) La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas-caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y

9) Las demás previstas por las leyes especiales.

"Esta última causa de expropiación deja a las tierras comunales a merced de cualquier otra causa, sin tomar en cuenta su importancia". (23)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la expropiación, sostiene:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE .

Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que esta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías ". (24)

"Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, tocando a la autoridad administrativa hacer la declaración correspondiente. El precio de la cosa expropiada, será la cantidad que como valor fiscal de la misma figure en las oficinas catastrales y liquidadoras, debiendo sujetarse a juicio de peritos o a resolución judicial, únicamente el exceso del valor que alcance la propiedad expropiada con posterioridad a la época en que se le asignó determinado valor fiscal"- (25).

(23) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Porrúa. 1974, pág. 340

(24) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice 1917-1975. Segunda-Sala, pág. 546

(25) Ibidem, pág. 546.

Ahora bien, el término "mediante", que utiliza el artículo 27 constitucional, indica la forma o manera cronológica de otorgar la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado en favor del particular afectado. Dicho vocablo se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que debe pagarse la indemnización. Se ha afirmado que ésta debe ser previa, anterior al acto expropiatorio, tal como lo consignaba la constitución de 1857 en su artículo 27; por otra parte se ha dicho que la palabra mediante implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por último se ha aseverado que el pago de esta puede ser posterior a la expropiación. Afirma que. . . mediante es sinónimo de previa. ". (26)

4) Las cuotas o reservas acordadas por la asamblea general de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo.

La asamblea general de ejidatarios al ser la máxima autoridad interna del núcleo de población ejidal, puede determinar que el ejido contribuya a su beneficio social, mediante obras de mejoramiento colectivo a través de una cuota que pagar, que pasará a formar parte del fondo común del ejido. El FONAFE no reporta gran diversidad de ingresos por este concepto, es decir no es muy importante.

5) Los fondos que se obtengan por ventas o arrendamientos de solares en las zonas de urbanización.

El Lic. Luna Arroyo nos dice al respecto:

"Insiste Mendieta y Nuñez en la diferencia específica que el legislador establece entre el núcleo de población solicitante de ejido y el núcleo de población ejidal. Si bien aquél posee, a veces desde época remota-

(26) Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales", editorial Porrúa, S.A., 1981, pág. 469.

una extensión adonde se levanta el caserfo, como quiera que el centro de -- trabajo de los campesinos favorecidos se localiza a veces a considerable -- distancia del lugar que habitan, se pensó en una zona de urbanización como-- parte de toda dotación". (27)

La zona de urbanización acordada por resolución presidencial debe ser-- deslindada y fraccionada, reservándose la extensión necesaria para los ser-- vicios públicos de la comunidad, va luego a dividirse en solares; cada uno-- de ellos corresponde a una entidad individual o parcela agrícola, en la mis-- ma forma que en las antiguas poblaciones a cada solar correspondía una suer-- te (artículo 92 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Esto nos propor-- ciona la idea de que la acción agraria denominada como dotación de tierras, implica la constitución de la zona de urbanización.

"Si bien es cierto que la ley hace la declaración expresa de que todo-- ejido debe contar con una zona de urbanización, localizada en tierras que - no sean laborables, cosa que se sobreentiende en el artículo 175 de la Ley-- Agraria de 1942. Su amplia y repetida redacción no constituye una innova-- ción ya que las zonas de urbanización, en todos los casos, deben concederse por resolución presidencial, tal y como lo expresa en sus comienzos el - -- artículo 175". (28)

Al efecto, el artículo 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria :

"Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá de terminar-- la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará pre ferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en te--

(27) Ibarrola, Antonio, ob. cit., pág. 109

(28) Ibidem, pág. 109

rrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización".

El comentario del maestro Mendieta y Nuñez referente a estos artículos, ". . . resulta que sólo cuando se justifica la necesidad de constituir la zona de urbanización tiene un lugar un señalamiento, lo cual contradice lo dispuesto por el artículo 90 que se refiere a toda resolución presidencial dotatoria de tierras estableciendo como un deber del presidente determinar la -- constitución de la zona de urbanización". (29)

Esto tomando en cuenta como antecedente del artículo 90 los artículos - 175 y 176 del Código Agrario de 1942, que era menos doctrinario pues no hace mención al fundo legal.

"En este artículo (175) se generaliza demasiado al establecer que "toda resolución presidencial dotatoria de tierras determinará la zona de urbanización ejidal; porque si el número de beneficiadosno es muy grande y las tierras disponibles para el reparto apenas alcancen para establecer las unidades de dotación, señala el artículo 27 constitucional, resulta absurdo la - obligatoriedad del señalamiento de la zona urbana. En muchos casos las peticiones de tierras tienen solar y casa en el pueblo beneficiado con la dotación, lo que les falta son tierras de labor para vivir de la explotación - agrícola de ellas, de manera que siempre es necesario el señalamiento de la zona urbana ejidal ". (30)

El artículo 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria menciona:

"Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por -

(29) Ibarrola, Antonio, ob. cit., pág. 111

(30) Mendieta y Nuñez, ob. cit., pág.371.

sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar -- campesino, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre -- más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

El ejitarario o vecinado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro ".

Según la última parte de este concepto el ejidatario puede enajenar - el solar urbano, lo que no es del todo cierto porque en el primer párrafo se dice que es "patrimonio familiar" y este según el artículo 727 del código civil del Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República en asuntos federales, y estamos tratando de una Ley Federal de Reforma agraria, es inalienable, impenbargable y no puede ser objeto de gravamen alguno". (31)

Es conveniente hacer referencia al artículo 727 del Código Civil:

"Los bienes afectos al patrimonio de la familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni gravamen alguno".

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones asistenciales entre los miembros de una familia, el Derecho Civil establece la posibilidad jurídica de que el jefe de familia, constituya un patrimonio separado que formado por ciertos bienes específicos (la casa habitación y en ciertos - casos la parcela cultivable) proporcionan una seguridad económica al grupo familiar. Esos bienes así destinados quedan afectos en forma exclusiva

a tal finalidad". (32)

Es importante hacer referencia al artículo 75 de la Ley Federal de Reforma Agraria: "Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto".

"Al respecto Mendieta y Nuñez comenta: en esta materia de zona de urbanización de los ejidos, la ley pone fin, aun cuando de manera clara, a la --situación creada por el Código Agrario de 1942, en el que se habla del ejidatario la plena propiedad del lote que le correspondía en la zona mencionada, contrariando así el principio de que la propiedad ejidal es inalienable. Las consecuencias fueron desastrosas. En la mayoría de los ejidos ya los ejidatarios no conservan la propiedad de su lote urbano; al concedérseles la facultad de venderlo, se desvirtuó su finalidad, que es la de facilitarles la constitución de sus hogares. En la Ley Federal de Reforma Agraria, al considerar el terreno de la zona de urbanización que corresponde al ejidatario, - como patrimonio familiar, se evita que pueda venderlo, cuando menos sin las formalidades que para casos extremos señalan las leyes aplicables al caso".

(33).

6) El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88, que al efecto dice: "ARTICULO 88. La asamblea General podrá imponer sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior del ejido, a sus miembros que durante dos años consecutivos o más sin causa justificada:

.....

(32) Galindo Garfias. "Derecho Civil", editorial Porrúa, .S.A., 1976 --- pág. 427

(33) Luna Arroyo, Antonio. ob. cit. , pág. 111

I.- No inviertan el crédito precisamente en las labores para las --- que se solicitó y concedió si se obtuvo por conducto del ejido;

II.- No trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajos aprobados por la asamblea general si a ello se hubieren obligado en lo personal; y

III- No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de éste obtuvieron el crédito.

En la práctica el FIFONAFE no establece alguna captación por este concepto.

7) Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular; es decir, hace referencia a los ingresos que correspondan a los ejidatarios, como persona moral, en forma de comunidad ejidal.

1.- FIDEICOMISO PUBLICO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

1.A.- DENOMINACION.- Se trata del fideicomiso público denominado -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que ha existido paralelamente al organismo público descentralizado del mismo nombre. Actualmente se encuentra inscrito en el Registro de la Administración Pública Paraestatal y sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, con el nombre de Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE, aunque conforme con la Ley Federal de Reforma Agraria se denomina simplemente Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. (Artículos 167 a 170).-

1.B.- ELEMENTOS PERSONALES

a) Fideicomitente: El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria (antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (antes Secretaría de Agricultura y Ganadería). En el contrato de fideicomiso se establecen -- por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las bases de inspección y vigilancia que el Gobierno Federal deba reservarse sobre la aplicación de los fondos o su inversión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva la facultad de practicar toda clase de auditorías e inspecciones, solicitar informes, revisar documentos y adoptar cualquier medida de inspección y vigilancia que estime conveniente.

b) Fiduciario: Actualmente Nacional Financiera, S.A., desempeña esta función, habiendo sustituido al Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.. El fundamento legal se encuentra en el artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el tercer artículo transitorio del decreto que reformó dicho ordenamiento, la cláusula primera del contrato de fideicomiso, la cláusula primera del convenio que ratifica dicho contrato y el -- artículo segundo del reglamento para el Manejo e Inversión de los fondos Comunes Ejidales.

La institución fiduciaria tendrá las siguientes obligaciones:

- Celebrar operaciones de crédito y otorgar préstamos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la pro

moción de actividades productivas, debidamente organizadas y autorizadas --
previamente y por escrito, por el Comité.

Realizar las demás operaciones relacionadas con las finalidades del
fideicomiso, que expresamente le encomiende el fideicomiso.

- Cuidar que el FONAFE se destine única y exclusivamente a los fines-
a que se refiere el contrato de fideicomiso.

- Recabar previamente un acuerdo por escrito del Comité, para todo ac-
to de administración y de disposición de fondos del fideicomiso, que preten-
da realizar a través del Delegado Fiduciario Especial (cualquiera disposi-
ción y violación de este precepto, es nula de pleno derecho).

- Registrar, cuando proceda, los contratos de crédito, que celebre --
con los ejidatarios, recabar la documentación y establecer garantías corres-
pondientes.

- Inscribir el contrato de fideicomiso en el Registro Público del lu-
gar en que los bienes estén ubicados, en caso de que parte del objeto del -
fideicomiso recaiga en bienes inmuebles.

- Rendir al fideicomitente, por conducto del Comité, un informe men-
sual de todos los actos y operaciones que ejecute, particularmente del es-
tado que guardan los créditos que otorgue en ejercicio del fideicomiso; di-
cho informe será por escrito y deberá estar revisado por el Delegado Fidu-
ciario Especial.

- Señalar la inversión de los fondos con acuerdo del Comité.

Manejar al fideicomiso por conducto del Delegado Fiduciario Espe- -
cial.

- Informará a la Secretaría de la Reforma Agraria sobre el monto de -

los depósitos de fondos comunes ejidales, para que dicha dependencia a su vez, informe a los ejidatarios, que lo juzgue apropiado.

- Con el auxilio del Comité Técnico cuidará especialmente, que los fondos comunes ejidales de cada estado se destinen exclusivamente a los ejidos de los depositantes; y que los financiamientos que sobre dichos fondos se otorguen, se destinen a actividades productivas conforme a lo solicitado y dispuesto por los mismos solicitantes.

c) Fideicomisario: Aunque no se establece, pueden tener ese carácter los ejidos y comunidades, según se desprende del artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

1.C.- INTEGRACION

Se integrará con los siguientes recursos:

- Fondos Comunes Ejidales.
- Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.
- Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios.
- Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino.
- Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Estos recursos se encuentran regulados fundamentalmente en la Ley Federal de Reforma Agraria, artículos 168 y en el Reglamento de los fondos comunes, además en el contrato de fideicomiso.

De los conceptos antes señalados los más importantes en cuanto a la -- constitución del FIFONAFE, son los fondos comunes ejidales que constituyen - los principales ingresos de esta institución.

Excepcionalmente se captan otros fondos de acuerdo con la fracción V, - de los recursos apuntados anteriormente.

Mencionando la fracción III, no existen aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, puesto que no hacen ninguna aportación para integrar el fondo común, además que no existe la forma legal de hacerlo.- Al efecto, sería conveniente establecer el procedimiento de captación por es te concepto, fijando un porcentaje que se destinaría a los ejidos que más lo necesiten, como son aquellos carentes de recursos.

Respecto de la fracción IV al referirse a las cuotas de solidaridad --- que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino, en contraste - con la anterior fracción, no se establecen las formas y los casos en que deban entregarse. En este sentido, se debería establecer el porcentaje (re - glamentar) que los sindicatos obreros deban aportar al FIFONAFE, ya que en esta media se ayudaría al campesino en su desarrollo.

1.D.- COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS.

Este cuerpo colegiado se regula actualmente en los artículos 169 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria y en el artículo segundo del Reglamento

de los fondos comunes. Se constituyó para el manejo exclusivo y permanente del FOANFE y actualmente está integrado por un representante propietario y suplente de las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Comercio, de la Financiera Nacional de la Industria Rural, así como del sector campesino ejidal. Se sustituyen así, al anterior Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio. En tanto no se constituya la Financiera Nacional de la Industria Rural, interviendrá transitoriamente Nacional Financiera, S.A. El representante del sector campesino ejidal será designado por el Ejecutivo Federal y será presidente el Director General de la Financiera, pero transitoriamente fungirá con tal carácter el representante designado por Nacional Financiera, S.A., conforme a la cláusula segunda del convenio que ratifica el contrato de fideicomiso del FONAFE.

Las Secretarías de Estado estarán representadas por sus respectivos titulares o por las personas que al efecto se designen y las sesiones se realizarán por lo menos cada mes.

Anteriormente conforme al Reglamento de los fondos comunes, dicho cuerpo colegiado se denominaba Comité Técnico y de Inversión de los Fondos Comunes Ejidales y se encontraban representados en dicho Comité; el Instituto Nacional Indigenista y Nacional Financiera, S.A., que actualmente ya no tienen el carácter de miembros.

De conformidad con el artículo 211 del Reglamento de la Ley Forestal, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1961, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos comunes

Ejidales, designará un representante en el Comité Técnico Asesor para planear las explotaciones en ejidos y comunidades para los aprovechamientos forestales; además de los dos representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de los representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del representante del Instituto Nacional Indigenista.

FUNCIONES:

Corresponde al Comité Técnico:

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

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

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

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

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

- Otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades-

productivas, obteniendo al efecto las garantías correspondientes.

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

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

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

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

- Aprobar su presupuesto anual de gastos, con cargo al fondo que le presente la institución fiduciaria, y previo acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

- Las demás que le atribuya este reglamento, sus normas complementarias, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso.

Estas atribuciones nos ponen de manifiesto que se confieren al Comité Técnico las facultades más amplias para el manejo del FIFONAFE, en función a que las normas complementarias y reglas de operación las dicta este organismo.

"Los recursos del fondo se entregan a la Nacional Financiera en fideicomiso; pero tiene que manejarlos en los términos de su reglamento, del contrato de fideicomiso y de las normas que formule el Comité Técnico. De qué manera podrá correlacionarse todo esto? y además las formas operativas --

del Comité Técnico deben ser aprobadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si se trata de normas de operación generales, puede aceptarse esto; pero como esas normas tienen que variar de acuerdo con la naturaleza y las finalidades de las inversiones en cada caso, el papeleo entre el Departamento y la Secretaría en la realización de programas. Si hay un Comité Técnico en el que están representados el Departamento aludido y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ¿ Para qué se necesita la aprobación de ese Departamento y de esa Secretaría? entonces ¿ Para que sirve el Comité ?" (34).

Al respecto Mendieta y Nuñez nos dice:

"La organización del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, según se desprende de los artículos anteriores, resulta complicado y en ciertos aspectos absurda. Está formado el Fondo como institución por un Comité Técnico de Inversión de Fondos; pero tiene un Director General que designa la Nacional Financiera y que preside las sesiones de Comité Técnico". (35).

Nosotros pensamos que esto obedece a la seguridad que debe tener dicho fondo, en cuanto que los bienes no pertenecen a éste.

1.E.- DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL.

Nacional Financiera, S.A. a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria nombrará el Delegado Fiduciario Especial. Anteriormente conforme al artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria en su texto inicial , dicho funcionario era designado por Nacional Financiera, S.A. como institución fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, fungiendo como presidente del Comité y como Director del F. I F O N A F E; y anteriormente.

.....

(34) Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. cit, pág. 408.

(35) Ibidem, pág. 408

conforme al Reglamento de los fondos Comunes Ejidales era designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, -- por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforman al artículo segundo del Reglamento de los Fondos Comunes -- Ejidales y la cláusula segunda del Contrato de Fideicomiso del FONAFE, la Institución fiduciaria se obliga a manejar el fideicomiso por conducto del Delegado Fiduciario Especial y tendrá a través del propio delegado, las facultades de disposición y administración de los Fondos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso, previo acuerdo del Comité Técnico; el delegado deberá revisar el informe mensual que rinde la Institución fiduciaria y todos los actos y operaciones, particularmente del estado que guarden los créditos que otorga el fideicomiso.

2.- FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

Este organismo fue creado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1972, que reformó la Ley Federal de Reforma Agraria y por virtud del cual se adicionó a dicho ordenamiento el artículo 167 bis y 175 bis.

2.A.- CONSTITUCION

Fue una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinta del fideicomiso público del mismo nombre, creada en los términos señalados.

2.B.- OBJETO

El organismo canalizó la inversión de sus recursos y las asignaciones

económicas que determinó el Gobierno Federal, preferentemente a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades, para el incremento de la producción agropecuaria de estos, al establecimiento de industrias que transformaran dicha producción y la comercializaran a la constitución de empresas ejidales que extrajeran o elaboraran materiales para construcción de viviendas.

Dentro de las industrias ejidales que podía financiar el Fondo, para extraer o transformar productos destinados a la construcción, se consideraron en primer término para recibir financiamientos aquellas que establecieron plantas industriales para la fabricación de viviendas.

Tratándose de obras de beneficio social el Fondo debía dar prioridad al financiamiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda en ejidos y comunidades, a cuyo efecto debía coordinar su acción con los organismos competentes.

El FONAFE debía captar y administrar los recursos del ejido provenientes de la regularización de zonas urbanas, además de opinar en los procedimientos relativos a dicha regularización.

Para adquirir, construir o mejorar la vivienda de ejidatarios y comuneros, el Fondo debía destinar y otorgar garantías, créditos y financiamientos, con los recursos disponibles para este objeto y los que recibía adicionalmente. En el desarrollo de programas debía utilizar preferentemente la mano de obra de los propios campesinos, cuidando de no interferir en las labores normales de su producción agropecuaria.

Los ejidos y comunidades que posean materiales para la construcción y las industrias ejidales, de extracción o elaboración de sus materiales para la misma, tendrían preferencia para que sus productos fueran adquiridos-

y utilizados en la construcción de viviendas y obras públicas que realizaran o financiaran todos los organismos estatales o paraestatales.

2.C.- LIQUIDACION

Conforme el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1976, que reformó la Ley Federal de Reforma Agraria, se procedió a la liquidación del organismo, derogando el artículo 167 bis, -- de conformidad con el artículo sexto transitorio.

El artículo primero transitorio de dicho Decreto dispuso que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procediera a la liquidación del patrimonio de dicho organismo a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional, de común acuerdo con aquella dependencia y de la Reforma Agraria, determinando qué bienes y derechos debían aportarse a la aún no creada Financiera Nacional de la Industria Rural, - así como el destino de los activos, de los bienes muebles e inmuebles que no se transfirieran a la citada Financiera.

Esto no significa que la Financiera haya sustituido al organismo, - - sino tan sólo que algunos bienes se le aportaban y respecto de los demás, se determinarían su destino ulterior.

Se mencionaba también las condiciones del personal que laboraba en -- esa dependencia, confiriendo al Ejecutivo Federal para que otorgara plazas equivalentes en categoría y sueldo a las que venían desempeñando los trabajadores de base, adscribiéndolos, de acuerdo con sus funciones a las dependencias que correspondan.

Como se vio en su oportunidad en el capítulo de antecedentes, el día

29 de julio de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial, confiriendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que otorgara a dicho personal de base las mencionadas plazas; y para tal efecto debían intervenir la Secretaría de la Reforma Agraria, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Financiera Nacional de la Industria Rural y el Sindicato Único de Trabajadores del Organismo en liquidación. En realidad se trataba de una copia del artículo segundo transitorio del Decreto señalado con anterioridad.

Asimismo, con fecha 29 de enero de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el oficio del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, por el que se da un aviso al público relativo a los procedimientos de liquidación del organismo. En dicho oficio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como entidad liquidadora del organismo, determinó los procedimientos de liquidación aprobados oportunamente por el Ejecutivo Federal.

Con ajuste al convenio específico celebrado con autorización de la propia Secretaría la cartera de créditos a favor del organismo, fue endosada en procuración al BANRURAL, para su cobro y finiquitos o liberación procedentes.

Los participantes sociales, acciones, etc., suscritas por el organismo en diversas sociedades y empresas, fueron concentradas en la Tesorería General de la Federación a disposición de las Secretarías de Estado correspondientes conforme al acuerdo de sectorización, a fin de que se ejercieran los derechos inherentes.

Las personas físicas o morales con algún derecho por deducir en con--

tra del organismo, debían presentar su liquidación y los documentos que fundamentaran su acción al representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, motivo de la liquidación del organismo.

Los bienes que de acuerdo con los Decretos expropiatorios debieran re-vertir por las casusas señaladas en los mismos a favor del FONAFE, organismo descentralizado, debían efectuarse a favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.

CAPITULO V.- DESTINO DE LOS FONDOS COMUNES POR PARTE DEL FIFONAFE.

- 1.- FINES.**
- 2.- PROHIBICIONES.**
- 3.- INTERESES QUE GENERAN.**

CAPITULO V.

DESTINO DE LOS FONDOS COMUNES POR PARTE DEL FIFONAFE.

1.- FINES

El artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria :

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

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en sus artículos 122, 123, 124 y 265 los fines a los que se debe destinar el fondo común.

Quando se trate de indemnizaciones por expropiaciones de terrenos ejidales, conforme al artículo 122, serán para la adquisición de tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas o crear fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con lo agricultura.

Según el artículo 123, si la explotación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o inversiones productivas directas.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajados individualmente, la indemnización se aplicará a petición de los ejidatarios afectados, a adquisición de tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

Refiriéndonos al artículo 124, el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra (casa-habitación, huertos y corrales) se efectuarán de manera directa e indirecta a los ejidatarios en lo particular.

El artículo 165, nos menciona:

"ARTICULO 165. El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes:

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

II.- Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes.

III.-Constitución del capital de trabajo que acuerde la Secretaría de la Reforma Agraria.

IV.-Pago de las cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social, y

V.- Obras de asistencia social de emergencia.

Si observamos el título de este artículo, nos daremos cuenta que al mencionar que el fondo común se destinará "preferentemente", puede existir alguna confusión en cuanto a que si la ley establece un empleo o destino diferente, da por consecuencia que pueden existir otros que la asamblea es time convenientes y que se podrfan ejecutar con la previa aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

el artículo 17 del Reglamento de dichos Fondos, comprende dos fines - que no se encuentran regulados en el artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dicho precepto establece que los fondos comunes integrados en su mayor parte de ingresos provenientes de la explotación de montes, -- pastos y otros recursos del ejido y los créditos y la inversión de los -- propios recursos que les otorga el FONAFE a las respectivas comunidades, -

se dedicarán preferentemente:

- A la organización y fomento de dichas explotaciones a fin de que sean realizadas directamente y con mayores beneficios para dichas comunidades.

- A la adquisición de tierras o de otros bienes de capital, que permitan con sus rendimientos mejorar o ampliar las fuentes de producción del ejido, cuando no sea posible organizar esas empresas ejidales.

El artículo sexto transitorio del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, establece que los Decretos y las resoluciones presidenciales de expropiación o permutas, deducidas con anterioridad a la vigencia de tal instrumento, que no se hayan ejecutado, se sujetarán a las siguientes reglas:

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

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

El fondo común deberá depositarse en la Institución de crédito que señala la ley, el comisariado lo depositará con la intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito a la Financiera Nacional de la Industria Rural y a la primera asamblea general que se efectúe en el ejido, después del depósito, notificándolo así mismo y por escrito a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su delegado en la entidad.

La Institución depositaria informará diariamente a la citada Financiera-

de los depósitos recibidos. Los depósitos que reciba la Institución depositaria por conducto de sus oficinas o corresponsales deberá acreditarlos debidamente en un plazo no mayor de cinco días, a partir de la fecha de depósito.

Este procedimiento y deber jurídico de depósito de los fondos comunes, se consagra en el artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que antes de ser reformado, establecía la obligación para el Comisariado, de dar aviso al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y que de acuerdo con la reforma, debe hacerse dicha comunicación a la Financiera Nacional de la Industria -- Rural; asimismo, deberá dar aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria, -- igualmente, la Institución depositaria deberá informar a la citada Financiera y no al FONAFE y por último se suprime el plazo de cinco días y la obligación para la Institución tesorera de acreditar los depósitos en la cuenta de cada ejido o comunidad.

El fondo común deberá depositarse en las oficinas del Banco de México o en sus corresponsales; también puede ser Institución depositaria, cualquier Banco oficial que financie a un ejido o comunidad que sea miembro de la Financiera Nacional de la Industria Rural, este Banco podrá recibir preferentemente el depósito.

"No estamos técnicamente de acuerdo desde el ángulo legal en que se depositen los fondos comunes ejidales y comunales en el Banco central que tiene otras funciones específicas distintas de las agrícolas y agrarias, que -- dadas las experiencias de falta de honradez que hemos tenido con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, aceptamos por esta razón tal incoherencia crediticia. Aplaudimos que se acorten los plazos para la concentración de los-

fondos comunes y para que se acrediten en la cuenta de cada ejido. No --- estamos de acuerdo en la parte final del precepto porque desquicia administrativamente el sistema establecido por el Banco de México ". (36) .

La Institución depositaria se encuentra regulada en el artículo 166 - de la Ley Federal de Reforma Agraria, precepto que antes de reformarse se refería a ejidos y comunidades miembros del FONAFE y no a la citada Financiera.

El depósito deberá concentrarse en la Financiera Nacional de la Industria Rural, en su carácter de institución tesorera de los fondo comunes ejidales. Conforme al artículo quinto del Reglamento de dichos fondos, Nacional Financiera, .S.A., tiene el carácter de Institución tesorera respecto de todos los recursos y bienes que deban integrar el FONAFE como fideicomiso público. Asimismo rendirá a las comunidades depositantes la cuenta de sus aportaciones al FONAFE.

Haciendo referencia al artículo 15, fracción IV del citado Reglamento, el que fue Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, en los casos de fraccionamiento y venta de lotes urbanizados, entregaría a la Institución tesorera las utilidades y productos netos obtenidos de dichas operaciones.

El artículo séptimo transitorio del mismo Reglamento, dispone que el - Banco Nacional de Crédito Ejidal entregaría dentro del tercer día de la vigencia de esta regla a Nacional Financiera, S.A., como Institución tesorera del FONAFE, todos los saldos recibidos en depósito, como fondos comunales - o por concepto de compensaciones o indemnizaciones en efectivo, a fin de que
.

cumpla con su función.

2.- PROHIBICIONES

El artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el último párrafo dice:

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

"... se dejó el error gramatical del párrafo final del artículo que habla de fines religiosos o políticos. Debe decir religiosos y políticos que no es lo mismo". (37).

"Con el empleo, que resulta ridículo, del adverbio absolutamente, se establece la prohibición, que también lo resulta, de distraer los fondos -- ' para fines religiosos o políticos '. Es subestimar la mentalidad y espiritualidad del campesino. Si algún día llegáramos a gobernar a algún conglomerado musulmán, no nos parecería extraño que sus miembros honraran al profeta, cuidando de no dilapidar los fondos. En cuanto a los fines políticos, bien sabemos que, no digamos los ejidales, sino aún los fondos municipales, estatales y federales sirven, a pesar de las prohibiciones absolutas de nuestras leyes, para festejar al candidato oficial ". (38).

El fondo común podrá disponerse, con acuerdo previo de la Asamblea General de Ejidatarios y aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, ya que el propósito del FONAFE, es financiar la realización de los pro
.....

(37) De Ibarrola, Antonio. Ob. cit. pág.388

(38) Op. cit.pág. 390

gramas y planes de fomento económico y social precisamente para los ejidos y comunidades depositantes.

"Para impedir la distracción del fondo común hacia fines ajenos a las necesidades colectivas del ejido -o comunidad- o su utilización en objetivos religiosos o políticos, se ha establecido un adecuado control oficial que anteriormente consistió en su depósito en el Banco Nacional de Crédito Ejidal de donde no podían retirarse sus recursos sino mediante acuerdo de asamblea general y aprobación de las autoridades agrarias; este control ha evolucionado hasta convertirse actualmente en el fideicomiso denominado -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal". (39)

Las anteriores citas, aunque un poco divergentes, lo cierto es que -- existe la prohibición de emplear los fondos para fines religiosos y políticos. La causa de ello se debe a que sólo se deberán destinar a los fines que la ley mencione, aunque se debe vigilar su estricto cumplimiento para evitar distorsiones en el manejo de estos.

3.- INTERESES QUE GENERAN.

"Actualmente el FONAFE desempeña un papel bien importante en el manejo y la inversión de la indemnización decretada en favor del campesino: es tá obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones - individuales o colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma -- Agraria . De no hacerlo, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización " (40)

ARTICULO 125.- En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios de los intereses que produzca el --
.....

(39) Hinojosa Ortiz, José. "El Ejido en México, Análisis Jurídico". Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982,pág.153.
(40) Luna Arroyo, Antonio. Ob. cit. pág. 133

monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia.

Esta disposición obliga al FIFONAFE, a entregar los intereses que produzcan con motivo de la expropiación a los ejidatarios, pues trata de proteger los intereses ejidales y comunales en particular y en general a la clase campesina, pero al mismo tiempo carece de bases sólidas.

El Lic. Luna Arroyo, citando al maestro Mendieta y Nuñez nos dice al respecto: "Nada puede ser más ajeno a la realidad ni a la conveniencia - práctica, que este precepto. Se deja al ejidatario en absoluto desamparo - mientras el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización aprueba los planes de inversión individual, dentro o fuera del ejido, arrojándolo a un mar de lentas tramitaciones burocráticas ". (41)

Por otro lado, trata de protegerlo preocupándose por su subsistencia, - ya que temporalmente no percibirá ingresos. Aunque pensamos que si con estos pueda sobrevivir y en virtud a esto se le deberfa proporcionar una -- parte de esa indemnización, para lo cual se deberfa señalar un porcentaje. Además que en este segundo párrafo no se señala el porcentaje de los intereses.

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el FIFONAFE acreditará a los ejidos sus fondos comunes, de conformidad con los siguientes requisitos:

- Los intereses que se acrediten serán por concepto de los recursos generados por las inversiones realizadas de los fondos comunes ociosos en valores emitidos por Nacional Financiera, S.A.

- El saldo con que se inicie, como especial, sujeto al interés, será el que acepten cada uno de los ejidos cuenta-habientes, según constancia --

.....

que emitan para tal efecto.

La autorización corresponderá al Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en relación a estos intereses, sujetándose al presupuesto aprobado por el Comité Técnico.

El artículo 125 no menciona la reserva derivada de los rendimientos de las indemnizaciones que se deba utilizar para gastos de administración de la Institución que los maneja, en virtud de que sólo señala que la totalidad de los intereses provenientes de indemnizaciones, sean para cubrir las sumas necesarias para la subsistencia de los ejidatarios.

La ley no menciona que lo depositado por otros recursos deban percibir intereses, teniendo en cuenta que los depósitos se efectúan en Bancos instituidos por Nacional Financiera, S.A., lo que debería inclinarse en pro del núcleo campesino.

Para efectos de retiro, las autoridades representantes del núcleo de población deberán acudir ante la Delegación de la Secretaría de Reforma Agraria del lugar a que pertenezcan, justificando la necesidad de retiro.

Procedimiento:

- Se debe considerar importante por el Delegado.
- Emitir la convocatoria.
- Deberá citar para Asamblea General.
- Mencionar el asunto a tratar.
- Mencionar a la Asamblea el proyecto de lo que se piense hacer, obras que se piensen llevar a efecto, etc..
- Un perfil socioeconómico del ejido.
- Se envía al FIFONAFE, para aprobación del Comité Técnico.
- Al aprobarse se envía a Nacional Financiera, S.A., quien deberá pro-

porcionar la cantidad solicitada al FIFONAFE, quien posteriormente lo depositará en la cuenta del ejido. (Banco de la entidad)

- La Delegación avisa al ejido.

- La Delegación y el FIFONAFE se encargan de vigilar que se cumpla con lo estipulado.

CAPITULO VI.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1.- DISPOSICIONES REFERENTES AL FIFONAFE.

2.- REFORMAS

2.A.- REFORMA DEL 6 DE MAYO DE 1972.

2.B.- REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1974.

2.C.- REFORMA DEL 3 DE ENERO DE 1975.

2.D.- REFORMA DEL 29 DE JUNIO DE 1976.

2.E.- REFORMA DEL 17 DE ENERO DE 1984.

CAPITULO VI.

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Esta ley abrogó al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, -- fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de -- 1971 y promulgado por el Lic. Luis Echeverría Alvarez, habiendo sido re- -- rendado por todos los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Admi- -- nistrativos. Dicha ley en su transitorio segundo, dispone que en tanto el Presidente de la República expide los Reglamentos seguirán aplicándose los anteriores en cuanto no la contravengan. Esto significa que el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos-Comunes Ejidales, seguirá aplicándose en lo que no se oponga a las disposi- ciones de la ley en vigor y por lo tanto, puede considerarse como reglamen- tario de los artículos 164 a 170 del indicado ordenamiento, por lo que se- refiere a las inversiones de los fondos comunes ejidales, y al funciona- - miento del FONAFE como fideicomiso público.

1.- DISPOSICIONES REFERENTES AL FIFONAFE.

La Ley Federal de Reforma Agraria en el capítulo IV, y V, artículos-- 164 a 170, nos hablan del fondo común de los núcleos de población y al Fon- do Nacional de Fomento Ejidal, de los cuales pasaremos a desglosar y men- cionar las reformas que han venido efectuándose hasta llegar a la actuali- dad.

El artículo 164 prevé que en cada ejido o comunidad se constituya un-

fondo común, indicando también los recursos que integran tal fondo. El -- artículo 165 establece lo relativo a los fines de dicho fondo común y el -- artículo 166 comprende las disposiciones correspondientes al depósito de -- este y a las instituciones que fungirán con el carácter de depositaria y -- tesorera. El artículo 167 dispone que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se crea para financiar la realización de programas y planes de fomento eco nómico y social, precisamente a los ejidos y comunidades depositantes, -- hasta el monto de sus respectivos depósitos de acuerdo con los fines a que se encuentren destinados, así como con los requisitos que establezca el -- reglamento . Cuando la inversión lo amerite y lo demanden las necesidades de los ejidos y comunidades, el FONAFE podrá otorgar financiamiento para -- la realización de programas y planes de fomento económico y social en exce so al monto de los fondos comunes depositados; y financiar a ejidos y co-- munitades que no tengan calidad de cuentahabientes del fondo pero no po-- drá aplicar en ninguno de estos dos últimos casos, los recursos relativos a los fondos comunes ejidales, a efecto de garantizar que cada ejido o comu nidad integrante del FONAFE, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones.

Como se observa el FONAFE como fideicomiso público se constituyó de -- acuerdo con el texto original de la Ley Federal de Reforma Agraria y sólo excepcionalmente y con cargo a otros recursos, podrá financiar la realiza-- ción de planes y programas de fomento económico y social, en exceso de sus aportaciones y cuando la inversión lo amerite o lo demanden sus necesida-- des o bien, para financiar a los ejidos y comunidades que no tengan cali-- dad de cuentahabientes del FONAFE.

El artículo 168 establece que el fideicomiso FOANFE se integrará con-

los recursos que se enuncian en precepto y que serán objeto de posterior comentario. También encontramos que se suprime la fracción IV del texto original, que hace referencia a intereses derivados de las operaciones -- que se realicen en la venta o con la inversión de sus disponibilidades, -- que integran los recursos del FONAFE. Asimismo se suprimió entre los recursos del FONAFE como fideicomiso público lo dispuesto en la fracción V -- referente a fondos que se obtengan mediante la suscripción de bonos agrícolas, obligaciones y cédulas en los términos de ley. También se suprimió dentro de dichos recursos lo dispuesto por la fracción VI referente a recursos financieros que capte con la garantía de los recursos propios -- del fondo.

El texto original del artículo 169 se refiere a la constitución e -- integración del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, reduciéndose su denominación, aunque indudablemente se refiere al manejo de los fondos -- comunes ejidales y comunales; dicho precepto alude también al Delegado -- Fiduciario Especial que presidirá el indicado Comité y será designado -- por Nacional Financiera, misma que se le da el carácter de institución -- fiduciaria, lo que significa que a partir de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Banco Nacional de Crédito Ejidal sería sustituido como fiduciario por aquella institución nacional de crédito. El delegado fiduciario especial sería nombrado previo acuerdo del ejecutivo federal y fungiría como Director General del FONAFE, fideicomiso Público. La presidencia recaerá en el Director General de la Financiera Nacional -- de la Industria Rural en lugar del delegado fiduciario especial; esto significa que el delegado fiduciario especial, será designado en los términos

de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. _

Cabe mencionar que conforme al convenio de 4 de enero de 1977, que ratificó el contrato de fideicomiso del FONAFE de fecha 25 de octubre de 1960, mientras no se organice la Financiera Nacional de la Industria Rural, será Nacional Financiera, S.A., la Institución que designe un representante que presida el Comité Técnico y a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir un Delegado Fiduciario Especial.

El artículo 170 hace referencia a que Nacional Financiera, S.A., se rá la fiduciaria del FONAFE; es decir, actuará como tesorera y agente fi nanciero.

2.- REFORMAS

2.A.- REFORMA DEL 6 DE MAYO DE 1972.

Se trata de un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y reforma el artículo 167, párrafo segundo y adiciona los artículos 167 bis y 175 bis.

El artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) dice_ en su texto: "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se crea para financiar la realización de los programas y planes de fomento económico y social _ precisamente para los ejidos y comunidades depositantes, hasta por el -- monto de sus respectivos depósitos, conforme a lo dispuesto en el artícu lo 165 en la forma y con los requisitos que se establezcan en el regla-- mento que al efecto se expida. Cuando la inversión lo amerite y lo de-- manden las necesidades del ejido o la comunidad, el Fondo Nacional de -

Fomento Ejidal podrá otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de fomento económico y social en exceso al monto de los fondos comunes depositados; asimismo, podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuentahabientes del Fondo, pero no podrá aplicar en ninguno de estos dos últimos casos los recursos a que se refiere la -- fracción I del siguiente artículo a efecto de garantizar que cada ejido_ o comunidad integrante del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respec-
tivas aportaciones".

Con motivo de esta reforma se modifica el párrafo segundo para que-- dar como sigue:

"ARTICULO 167.- Cuando la inversión lo amerite y lo demanden las ne- cesidades del ejido o la comunidad, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal - podrá otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de fomento económico y social en exceso al monto de los fondos comunes depo- sitados; asimismo, podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan_ calidad de cuentahabientes del Fondo, pero no podrá aplicar en ninguno de estos dos últimos casos los recursos a que se refiere la fracción I del - artículo 168, a efecto de garantizar que cada ejido o comunidad integran- te del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones".

El Lic. Antonio Luna Arroyo, citando al Lic. Mendieta y Nuñez dice :

"A pesar de la defectuosa redacción de la segunda parte de este pre- cepto que fue agregado por el Congreso de la Unión, es elogiable la posi- bilidad que establece de que ejidos carentes de fondo común, reciban ayu- da económica del Fondo Nacional de Fomento Ejidal con las limitaciones que certeramente establece. Nosotros pensamos que esto queda fuera de lugar -

si no de sus posibilidades ". (42)

En efecto, el FONAFE al ser el administrador de los fondos comunes -- ejidales, deberá hacerlo de la manera más equitativa posible y estar en -- posibilidad de ayudar a quienes no sean cuentahabientes, o en exceso de -- sus aportaciones. Esta reforma conservó los mismos lineamientos que el -- artículo anterior, únicamente precisó el número del artículo 168.

El siguiente artículo se adicionó:

"ARTICULO 167 bis. El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, canalizará la inversión de sus recursos y las asignaciones económicas especiales que determine el Gobierno Federal, preferentemente a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades, para el incremento de la producción -- agropecuaria de éstos; al establecimiento de industrias que transformen -- dicha producción y la comercialicen; y a la constitución de empresas ejida les que extraigan o elaboren materias para construcción de viviendas.

Dentro de las industrias ejidales que financie el Fondo para extraer o transformar productos destinados a la construcción, se considerarán en -- primer término para recibir financiamientos, aquéllas que establezcan plan tas industriales para la fabricación de viviendas.

Tratándose de obras de beneficio social, el fondo dará prioridad al -- financiamiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda de ejidos y comunidades, a cuyo efecto coordinará su acción con los orga-- nismos competentes.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal captará y administrará los recur-- sos del ejido, provenientes de regularización de zonas urbanas y opinará--

(42) Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano" , Editorial Po--- rrúa, S.A., México 1975, pág. 187.

en los procedimientos relativos a dicha regularización.

Para adquirir, construir o mejorar la vivienda de ejidatarios y comuneros, el Fondo gestionará y otorgará garantías, créditos y financiamientos con los recursos disponibles para este objeto y los que reciba adicionalmente.

En el desarrollo de estos programas se utilizará preferentemente la mano de obra de los campesinos, cuidando de no interferir en las labores normales de su producción agropecuaria".

Este artículo que se adiciona, concede al FONAFE personalidad jurídica y patrimonio propio. Se constituye como organismo público descentralizado para el manejo de los fondos comunes ejidales, al lado del fondo, - - constituido como fideicomiso público. Además tiene un aspecto muy importante y que nos menciona el Lic. Luna Arroyo: "Los fondos se aplicarán precisamente en la realización de planes y programas de los ejidos y comunidades depositantes, hasta el monto de sus respectivos depósitos. También -- puede el fondo y aquí aparece su clara función social, financiar - con sus recursos excedentes que no pertenezcan a comunidades y ejidos depositantes- a los ejidos y comunidades pobres que no tengan el carácter de comunidades habientes". (43)

Aunque un poco al tenor del artículo anterior se significa la función del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; esto es, su función social para el mejoramiento del ejido.

.....

(43) Luna Arroyo, Antonio. Ob. cit., pág. 186

Se adicionó también:

"ARTICULO 175 bis. Los ejidos y comunidades que poseen materiales para la construcción y las industrias ejidales de extracción o elaboración de esos materiales para la misma, tendrán preferencia para que sus productos sean adquiridos y utilizados en la construcción de vivienda y obras públicas que realicen o financien todos los organismos estatales y paraestatales.

Este se adiciona con el propósito de que utilicen los recursos que dentro de los mismos ejidos existan, lo cual nos parece correcto, ya que en la medida que se aproveche lo existente en estos, se podrá lograr un mejor desarrollo económico y social.

2.B.- REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1974.

Decreto que reforma los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Según la Ley Federal de Reforma Agraria (1971), en el artículo 117 - decía:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados. El último caso, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los - -

términos del artículo siguiente, las utilidades netas que quedan a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122.

A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento, con autorización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados anticipos en efectivo.

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

En las zonas urbanas los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala esta ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables.

Con la reforma quedó como sigue:

"ARTICULO 117. Las expropiaciones de bienes ejidales o comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán in distintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, -- S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regulación de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares se harán en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados. Hechas

las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor -- del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122 ".

Con esta reforma se conserva el enfoque anterior del artículo, sólo con algunas modificaciones de palabras, conserva la bifurcación en cuanto a que se refiere a expropiaciones que tengan por objeto la regularización de áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, mismas que se efectuarán a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, separándose de esta cuando la finalidad sea -- crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, ya que se efectuarán a -- dependencias diferentes de la anterior, como se indica .

El artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) :

"La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

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

1.- Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo -- agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios de cidieran en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, -- sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanente conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de in-

versiones que sometería a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuya base será el importe de la indemnización; y ,

II.- Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112 los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento. En cualquier caso esta indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones prescritas en la fracción anterior ".

Mediante esta reforma, dicho artículo cambia únicamente en su segunda parte como sigue:

"ARTICULO 122.

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

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

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

Esta fracción se reformó junto con el artículo 117 para establecer --

que en las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas; además el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

2.C.- REFORMA DEL 3 DE ENERO DE 1975.

Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, relativas a la transformación en Secretarías de Estado, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del Departamento de Turismo.

En realidad este instrumento constituye un antecedente de poca importancia para la materia que se trata, pero se comenta porque mediante el mismo se reformaron algunos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, con el objeto de adecuar la denominación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo. A través del mismo Decreto sufren transformación los artículos 165, fracción III, 166, primer párrafo, 169 primer párrafo y 170, primer párrafo.

El artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) establecía : "El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes: I.- Trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos, y usos domésticos y otros servicios urbanos; II.- Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes; III.- Constitución-

del capital de trabajo que acuerde el Departamento de Asuntos Agrarios, y Colonización; IV.- Pago de las cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social; y V.- Obras de asistencia social de emergencia. Queda absolutamente prohibido el empleo de fondos para fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la Asamblea y previa aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos".

Se reformó la fracción tercera:

"ARTICULO 165.

fracción III.- Constitución del capital de trabajo que acuerde la Secretaría de la Reforma Agraria ".

En esta reforma sólo se adecuó el antiguo nombre con que se designó a la Secretaría de Reforma Agraria, al momento de convertirse en Secretaría de Estado .

El artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971), decía:

"El Fondo Común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A. o en sus corresponsales, para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El comisariado lo depositará con intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a la primera Asamblea General que se efectúe en el ejido después del depósito , notificándolo asimismo y por escrito al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a su Delegado en la entidad .

Por su parte el Banco de México, S.A. informará diariamente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal de los depósitos recibidos. Los depósitos que-

reciba el Banco de México, S.A., por conducto de sus oficinas o corresponsales, deberá acreditarlos debidamente a la institución tesorera, en un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales; a su vez, la Institución Tesorera - dispondrá de un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha en que - reciba el dinero del Banco, para acreditar los depósitos en la cuenta de - cada ejido.

En el caso de un Banco Oficial que financie a un ejido o comunidad -- que sea miembro del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, este Banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo ".

La reforma mencionada solamente se efectuó en el primer párrafo:

"ARTICULO 166. El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A. o en sus corresponsales, para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El comisariado lo depositará con intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso - del depósito al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a la primera Asamblea General que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asi mismo y por escrito a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su Delegado en la entidad ".

Esta reforma, al igual que el artículo anterior, se realizó para adecuar a la realidad jurídica el nombre de la Secretaría de Reforma Agraria, en lo demás no cambia al anterior.

El artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971):

"Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el -- manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, inte--

grado con representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, de la Nacional Financiera, S.A., y del sector campesino ejidal, este último nombrado por el Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, estará presidido por el Delegado Fiduciario Especial, designado por la Nacional Financiera, S.A., como institución Fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, mismo que fungirá como Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal".

En la reforma sólo se modificó el párrafo primero:

"Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, de la Nacional Financiera, S.A., y del sector campesino ejidal este último nombrado por el Ejecutivo Federal".

Igualmente este artículo sólo modificó el nombre de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cambiando a ser Secretaría de Estado.

El artículo 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971), decía:

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregará en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A., para que esta institución lo represente en los términos de su Reglamento, del contrato de fideicomiso que se celebre y de las normas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a lo dispuesto por esta ley.

Asimismo la Nacional Financiera, S.A., actuará como institución tesorera y agente financiero del Fondo, teniendo la obligación de rendir cuentas mensualmente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal por conducto del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, el que a su vez informará de la realización de los programas que haya autorizado y de los estados de cuenta a los ejidos depositantes" .

Este artículo se modificó en el primer párrafo:

"ARTICULO 170. El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregará en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A., para que esta institución lo represente en los términos de su Reglamento, del contrato de fideicomiso que se celebre y de las normas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con aprobación de la Secretaría de Reforma Agraria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como lo dispuesto por esta ley ".

El FONAFE se entregó en fideicomiso a Nacional Financiera, S.A., pero cualquier acto deberá formularse por el Comité Técnico con aprobación (posterior a la reforma), de la Secretaría de la Reforma Agraria, anteriormente Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

2.D.- REFORMA DEL 29 de JUNIO DE 1976.

En lo que se refiere a los transitorios del Decreto que se comenta, se establece que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procederá a la liquidación del patrimonio del organismo descentralizado que recibió también el nombre de Fondo Nacional

de Fomento Ejidal; asimismo, a través de la que fue Secretaría de Patrimonio Nacional, de común acuerdo con la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Reforma Agraria, determinará que bienes y derechos - deben aportarse a la Financiera Nacional de la Industria Rural; así como el destino de los activos y de los bienes inmuebles que no se transfieran a la citada Financiera. Esto significa que al derogarse el artículo 167-bis de la Ley Federal de Reforma Agraria que dio nacimiento al organismo descentralizado antes señalado, se procedió a su liquidación, por lo que se tuvo que proceder a la liquidación de diversas filiales del citado -- organismo, así como de sus delegaciones regionales y estatales.

Se desprende también de los artículos transitorios, que la operación de liquidación implicaría la concurrencia de tres Secretarías de Estado, antes mencionadas, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público directamente la responsabilidad de liquidar el patrimonio del organismo, en tanto que en colaboración con la que fue Secretaría de Patrimonio Nacional y de la Reforma Agraria, determinaría los bienes y derechos cuya titularidad correspondería a la aún no creada Financiera Nacional de la Industria Rural, no porque el organismo se transforme en dicha financiera, sino tan sólo como cambio de destino de algunos de los bienes y derechos que lo integraban; asimismo, tendría que determinarse conjuntamente por tales Dependencias el destino ulterior de los bienes y derechos que no se transferirían a la mencionada financiera.

El ejecutivo Federal por conducto de dicha Secretaría procuraría -- otorgar al personal de base de dicho organismo descentralizado, plazas - equivalentes en categoría y sueldo al que se encontraban desempeñando -

adscribiéndolo, de acuerdo con sus funciones a las dependencias que--- corresponda; asimismo en las relaciones jurídicas con las personas que - prestaran sus servicios al organismo, no comprendidas anteriormente, se - sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a los términos de su - contratación.

De acuerdo con lo ordenado por el transitorio segundo del citado de creto, se expidió el acuerdo a la Secretaría de Hacienda, para que pro-- cediera a otorgar al personal de base del organismo descentralizado, Fon do Nacional de Fomento Ejidal, plazas equivalentes en categoría y sueldo a las que se encontraban desempeñando . Este acuerdo presidencial fue - publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1976.

En dicho instrumento se exponen como motivo de su expedición; la re visión de mecanismos institucionales y administrativos, destacando aque-- llos que se refieren a las actividades productivas del sector agropecua-- rio; la expedición de la Ley General de Crédito Rural y la Financiera -- Nacional de la Industria Rural, con propósito de modificar la política - de asistencia técnica y financiar al sector rural, que prevé la rees--- tructuración del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y redefine al FONAFE como fideicomiso, cumplimentando la liquidación del organismo des-- centralizado del mismo nombre; la necesidad de aprovechar la experiencia adquirida por el personal que prestó sus servicios en dicho organismo, - para estudiar su incorporación en otras dependencias del Gobierno Fede-- ral en las que, además de continuar desempeñando las actividades que ha-- realizado, conserve los derechos adquiridos derivados de la relación de-- trabajo.

Los transitorios del decreto que se comenta establecen que Nacional Financiera continuará como fiduciaria del FONAFE y como institución tesorera de los fondos comunes ejidales en forma transitoria hasta en tanto se organice la Financiera Nacional de la Industria Rural, como lo sigue haciendo. Los bienes que de acuerdo con los decretos expropiatorios en vigor, deban revertir por las causas señaladas en los mismos a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, organismo descentralizado, se harán en favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.

En este Decreto se reformaron los artículos 117, 126, 130, 166, 167, 168, 169 y 170.

"ARTICULO 117. Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales - que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, y cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan -- asentamientos humanos irregulares se harán en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados. Hechas las deducciones por concepto de intereses - y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria -- Rural, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122 ".

En esta solamente se modifica el párrafo primero, para establecer -

que las utilidades a que se ha hecho referencia quedarán a favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural en sustitución de Fondo Nacional de Fomento Ejidal, organismo público descentralizado, con motivo de la derogación del artículo 167 bis con el cual desaparece este organismo.

La Ley Federal de Reforma Agraria (1971), en el artículo 126 decía:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Con dicha reforma se agregaron los párrafos siguientes:

"El Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural tendrá por objeto apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades, y funcionará en los términos de las normas y modalidades que el Ejecutivo Federal determine en el Contrato de Fideicomiso respectivo.

Este Fideicomiso contará con un Comité Técnico y de Inversión de Fondos, integrado por un representante propietario y un suplente, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Reforma Agraria, de Industria y Comercio, así como de la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A., y un representante del Sector Campesino que será designado por el Ejecutivo Federal.

Este Comité será presidido por el Directo General de la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A. "

Con esta adición, congruente con el artículo anterior, se crea el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural que conjuntamente con el Fidei-

comiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, deberá apoyar las actividades industriales de ejidos y comunidades, con esto se da mayor fuerza a los ejidos para su progreso económico y social. Se podrán revertir las tierras expropiadas, en el caso de que no se lleve a cabo el fin para el cual fueron expropiadas y estos pasarán a incrementarel patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.

El artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) :

"El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A., o en sus corresponsales, para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El Comisariado lo depositará con intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito al -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a la primera Asamblea General que se -- efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a su delegado - en la entidad.

Por su parte el Banco de México, S.A., informará diariamente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal de los depósitos recibidos. Los depósitos que reciba el Banco de México, S.A., por conducto de sus oficinas o corresponsales, deberá acreditarlos debidamente a la institución tesorera, en un -- plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha del depósito realizado - en sus respectivas oficinas o corresponsales; a su vez, la Institución Tesorera dispondrá de un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha - en que reciba el dinero del Banco, para creditar los depósitos en la cuenta de cada ejido.

En el caso de un Banco oficial que financie a un ejido o comunidad --

que sea miembro del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, este Banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo".

Este artículo según la reforma quedó de la siguiente forma:

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

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

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

Este artículo cambia a la Institución Tesorera que antes era el Fondo Nacional de Fomento Ejidal por la Financiera de la Industria Rural, -- así como que el Banco de México deberá informar diariamente de los depósi

tos a la Financiera aludida y no al FONAFE. Se suprimió el plazo de cinco días con que contaba la Institución Tesorera para acreditar los depósitos en la cuenta de cada ejido; ya que a partir de la reforma la Financiera Nacional de la Industria Rural tendría además el carácter de Institución Fiduciaria. Finalmente se hace alusión a los ejidos y comunidades miembros de la aún no creada Financiera, en sustitución del FONAFE.-

El artículo 167 se reformó de la siguiente forma:

"ARTICULO 167.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es un Fideicomiso público que tendrá por objeto el manejo de los fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el artículo 165 y demás relativos de esta Ley".

Este precepto se reformó para establecer que el FONAFE es un Fideicomiso público, que tendrá por objeto el manejo de los fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines para los cuales establezca la Ley. Como se observa, ya no se establecen casos de excepción para que el FIFONAFE, financie a ejidos y comunidades en exceso de sus aportaciones, cuando la inversión lo amerite o lo demanden sus necesidades ni tampoco ejidos y comunidades que tengan calidad de cuentahabientes del mismo, como lo establecía el precepto anterior; esto significa que el FONAFE subsiste --- como entidad paraestatal que se encarga del manejo de los fondos comunes ejidales.

El artículo 168 de la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971):

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

I.- Fondos comunes ejidales.

II.- Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por -- expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de tierras - que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en -- compensación de los bienes expropiados.

III.- Remanentes de las utilidades que obtengan las Instituciones a- que se refiere el artículo 117 de esta Ley, de los fraccionamientos urba- nos, suburbanos e industriales, realizados en terrenos ejidales y comuna- les, después de otorgar la compensación correspondiente a los núcleos --- agrarios o a los ejidatarios afectados en los términos de esta Ley.

IV.- Intereses derivados de los operaciones que se realicen en el Fon- do o con la inversión de sus disponibilidades.

V.- Fondos que obtengan mediante la suscripción de bonos agrícolas, - obligaciones y cédulas en los términos de la Ley.

VI.- Recursos financieros que capte con la garantía de los recursos_ propios del Fondo.

VII.- Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Mu- nicipios.

VIII.- Cuotas de solidaridad que acuerden los Sindicatos Obreros --- para el sector campesino, y

IX.- Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto".

Con la reforma solamente se redujeron a cinco las fracciones:

"ARTICULO 168.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se - integrará con los siguientes recursos:

I.- Fondos comunes ejidales.

II.- Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por - expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tie-

rras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.

III.- Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios.

IV.- Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino.

V.- Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto".

Se suprimieron las fracciones III, IV, V y VI, ya que la existencia de estas no eran necesarias, porque se entiende que al mencionar los demás recursos que se obtengan por cualquier otro concepto, en la fracción V, encuadra a las que se suprimen.

Los artículos 169 y 170 al reformarse quedaron como siguen:

"ARTICULO 169.- Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con un representante propietario y un suplente de las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y del sector campesino ejidal que será designado por el Ejecutivo.

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

"ARTICULO 170.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá como Institución Fiduciaria a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., la que lo representará en los términos de Ley y del Contrato de Fideicomiso correspondiente; así como de las reglas de operación que --

formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos".

Se reformó el artículo 169 con el objeto de modificar la integración del Comité Técnico; ya que la Financiera Nacional de la Industria Rural sustituye a Nacional Financiera, S.A.; asimismo, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se reemplaza por la Secretaría de Reforma Agraria conforme al Decreto de 1975.

El artículo 170 da el carácter de Institución Fiduciaria a la Financiera Nacional de la Industria Rural, que además intervendrá como -- Institución Tesorera, se sustituye por lo tanto a Nacional Financiera, S.A., como Institución Fiduciaria y se establece el régimen jurídico -- del FONAFE, como Fideicomiso Público. Fue reformado para suprimir la -- aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las normas de operación que en lo sucesivo serán reglas de operación, se eliminan los deberes jurídicos para Nacional Financiera, S.A., de informar al Comité Técnico sobre su gestión y del Comité a los ejidos respecto de los estados de cuenta de sus depósitos, lo cual prevé en los instrumentos contractuales.

2.E.- REFORMA DEL 17 DE ENERO DE 1984.

En esta se modificaron los artículos 166 y 170.

"ARTICULO 166.- Los Comisariados deberán depositar el fondo común de los ejidos y comunidades en las oficinas de Nacional Financiera, S.A. o en las Instituciones Financieras que ella determine, para concentrarse posteriormente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Asimismo informarán por escrito a la Asamblea General y al Consejo de Vigilancia

lancia y a la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad correspondiente.

Por su parte, Nacional Financiera, S.A., informará diariamente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal de los depósitos recibidos, los cuales serán acreditados debidamente en un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha de depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales y los intereses abonados de inmediato a las tasas que rijan".

"ARTICULO 170.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá como Institución Fiduciaria a Nacional Financiera, S.A., la que lo representará en los términos de la Ley y del Contrato de Fideicomiso correspondiente, así como de las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos".

Estos artículos se reforman para conferir a Nacional Financiera, S.A. nuevamente, el carácter de Institución Fiduciaria, en sustitución de la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A. Se hace la especificación de que el comisariado será quien deposite el fondo común en dicha Institución. Así como también, que Nacional Financiera, S.A., deberá informar diariamente al FIFONAFE de los depósitos recibidos en lugar del Banco de México, S.A., Institución que antes de la reforma era el encargado de llevarlo a efecto. Menciona además un término para que los depósitos sean acreditados, siendo este de cinco días a partir del momento del depósito.-

También debieron incluir (como se encontraba antes de la reforma de 1976) el término para que la Institución Tesorera deposite el fondo común en la cuenta de cada ejido.

"Habiendo desaparecido la Sociedad Anónima denominada Banco de México, así como la Financiera Nacional de la Industria Rural, se eliminan - esos "entes jurídicos" de la redacción de este artículo, mencionándose - ahora solamente la entidad denominada Nacional Financiera, S. A., lo que constituye lo fundamental de la reforma en cuanto a la disposición legal de los fondos comunes de ejidos y comunidades". (44)

"Conforme al artículo 166 anterior igualmente cambian el nombre de la anterior Financiera, para adecuarlo a la Ley y a la realidad". (45)

El artículo 126 reformado dice:

"ARTICULO 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación,- el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Industrial podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de in-- demnización.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no fueren los afectados por los

(44) Guerra Aguilera, José Carlos. "Ley Federal de Reforma Agraria, reformada, editorial PAC, 2a. Edición, pág. 340.

(45) Ibidem.

decretos expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio Fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, -- las indemnizaciones a que tuvieren derecho los ejidatarios y comuneros - afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo.

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondan a los núcleos agrarios se transmitan, en su oportunidad, al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso en los términos de este artículo y se otorguen los instrumentos legales respectivos para la transmisión de la propiedad".

Este artículo otorga facultad al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para revertir los bienes que fueron expropiados a los ejidos y que se destinen a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, - o cuando transcurrido un término de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, lo cual es anticonstitucional porque priva al ejido de los bienes que por derecho le corresponden, aun cuando en el mismo se mencione que serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, ya que desde el momento en que pasa a integrar el patrimonio de dicha Institución lo puede destinar a los fines que él considere pertinente, pudiendolo hacer a otros ejidos no afectados por decretos expropiatorios.

CAPITULO VII.- ANALISIS CRITICO DEL FIFONAFE.

CAPITULO VII.

ANALISIS CRITICO DEL FIFONAFE

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, siendo un instrumento de mucha importancia para el campesino no ha logrado consolidar su desarrollo. Esto debido a que a través de su existencia ha tenido problemas diversos que no le han permitido lograrlo.

Por un lado al constituirse el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como fideicomiso público (mediante la creación del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, de 15 de abril de 1959) y como organismo público descentralizado --- (mediante Decreto publicado el 6 de mayo de 1972) ha causado confusión y a la vez desconfianza entre el campesino.

Es importante mencionar que la base jurídica sobre la que descansó el manejo de los fondos comunes, por el acto de su constitución resultaba ser anticonstitucional, pero en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se le encuadra desde un punto de vista legal, misma que viene a relevar a la anterior base y con motivo de esta, podemos decir que se institucionalizo; es decir, nace un Fondo Nacional de Fomento Ejidal, libre de toda cuestión jurídica, ya que si la Ley Federal de Reforma Agraria es disposición que reglamenta el artículo 27 constitucional, se eliminó la anterior inconstitucionalidad en el sentido de que anteriormente, por medio del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales se trataba de modificar disposiciones del Código Agrario vigente en el momento de creación de dicho Reglamento.

Al expedirse la Ley Federal de Reforma Agraria se creó un nexo para la industrialización ejidal y comunal. (La Secretaría de la Reforma Agraria creó la dirección general de Desarrollo Agroindustrial y Contraloría de Fondos Comunes. Recursos Hidráulicos y algunas otras que fomentaron - la industria rural). Estas medidas tuvieron como objeto solucionar el -- problema agrario en México, mediante la creación de la industria en el - campo como fuente de trabajo para el campesino.

En estas condiciones surge el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la Ley Federal de Reforma Agraria con una nueva estructuración. Pero faltó organización y la mejor evidencia de ello la significa la liquidación del FONAFE, Organismo Público Descentralizado (Con las reformas del 26 - de mayo de 1976, mediante las cuales se derogó el artículo 167 bis de la Ley Federal de Reforma Agraria), faltos de un verdadero estudio técnico del mercado, de costo y operación, falta de realidad a las necesidades - del momento, así como también de la carencia de capacitación al ejidatario; en resumen se canalizó deficientemente la formación de la industria en el campo, además de los innumerables conflictos con las 454 industrias ejidales creadas por el FONAFE.

Como resultado se creó desconfianza hacia este organismo, además de que en ese momento, dicha institución podía otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de fomento económico y social en -- exceso al monto de los fondos comunes depositados; además se podía financiar a ejidos y comunidades que no fueran cuentahabientes del Fondo (mediante reformas del 29 de junio de 1976 desapareció esta facultad).

Otro de los problemas al que se ha tenido que enfrentar el FONAFE,-

Fideicomiso Público, es la falta de realidad por parte del legislador,-- al no dar soluciones concretas a los problemas tratando de experimentar, modificando o reformando la ley cuando lo cree conveniente a su arbitrio y no cuando lo requiere esta. Nos referimos a la Financiera Nacional de la Industria Rural que permaneció en la ley pendiente de su constitución que nunca se efectuó.

Posteriormente la liquidación del Organismo Público Descentralizado, el Fideicomiso público tuvo que reorganizarse. En la Ley Federal de Reforma Agraria se le otorgó un capítulo especial donde se le da el carácter de fideicomiso y las reglas de su funcionamiento.

Actualmente, los principales ingresos que capta el FIFONAFE, son -- por concepto de fondos comunes y reversión de tierras.

Dada la importancia que reviste el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, creemos necesario que se efectúe su reglamentación, ya que actualmente la reversión de tierras constituye una de las fuentes principales de integración de bienes del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

"ARTICULO 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de 5 años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indem--

nización.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de bienes señalados en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aun cuando no fueren los afectados por los Decretos Expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio Fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieren derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los Decretos Expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo".

De lo anterior se desprende la necesidad de emitir un reglamento a este artículo y como tal el FIFONAFE ha elaborado un proyecto de reglamento que aun no ha sido aprobado, sólo se ha presentado a la Secretaría de Reforma Agraria para que efectuara sus consideraciones.

A continuación transcribiremos el proyecto de reglamento que efectuó el FIFONAFE:

"CONSIDERANDO.- PRIMERO. Que con el propósito de precisar los objetivos sustanciales de las expropiaciones de bienes ejidales o comunales por causa de utilidad pública, con fecha 23 de abril de 1959, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, cuyo artículo 13, contempla cual sería la situación legal de -

aquellos bienes que se destinen a un fin distinto o no se aprovechen en el término de cinco años, de acuerdo al Decreto expropiatorio respectivo.

SEGUNDO.- Que dicho propósito continuó vigente en la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 16 de - - abril de 1971, consignando su artículo 126, al igual que el numeral 13 del Reglamento citado, que los bienes cuya situación se adecúe a las hipótesis señaladas, pasarán a formar parte del patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y, posteriormente, por reformas a dicho numeral - 126, publicadas en el "Diario Oficial" de fecha 29 de junio de 1976, se -- consignó que tales bienes pasarían a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, sustituyendo en sus funciones al anterior, sin embargo, dicha institución no llegó a constituirse. TECERO.-Que en virtud de las recientes reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, - publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984_ y específicamente la relativa al artículo 126, el Fideicomiso de Apoyo a - la Industria Rural fue sustituido en sus funciones por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a efecto de conferirle la facultad de demandar la reversión de los bienes expropiados, cuando éstos se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o cuando transcurrido - un plazo de cinco años, no se cumpla con el objeto, de la expropiación.- - CUARTO.- Que en atención a la misma reforma ya señalada, el Fideicomiso - Fondo Nacional de Fomento Ejidal, está legitimado para ejercitar las acciones necesarias y hacer operante la incorporación a su patrimonio de la totalidad o parte de los bienes expropiados, que no hubieran sido destinados a los fines específicos señalados en el Decreto correspondiente. QUINTO.-

Que de acuerdo con la exposición de motivos que funda las reformas legales ya citadas, con toda claridad se expresa que el propósito de las mismas, entre otros, fue el de fortalecer el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la reversión de aquellos bienes expropiados, no destinados a la causa de utilidad pública que las hubiere originado, o cuyos fines se hayan cumplido en el término de cinco años, a -- fin de hacer congruente dicha reforma con la disposición contenida en la fracción XX del artículo 27 Constitucional y a efecto de promover las condiciones tendientes al desarrollo rural integral, para los efectos de la aplicación del multicitado Artículo 126, la reversión de que habla, debe entenderse como la posibilidad de que, en los casos que en el mismo precepto prevé, los bienes expropiados incrementen el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. SEXTO.- Que no existiendo disposiciones específicas que señalen el procedimiento a seguir para el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, demande la reversión de los bienes expropiados y para que haga valer las acciones a fin de que opere la incorporación a su patrimonio, de tales bienes, se hace indispensable reglamentar el citado Artículo 126 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; para permitir el exacto cumplimiento de lo dispuesto en dicho artículo, - he tenido a bien expedir el siguiente: REGLAMENTO DEL ARTICULO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.-

ARTICULO 1o. Cuando los bienes expropiados a ejidos o comunidades, se destinen total o parcialmente a un fin diferente del señalado en el Decreto respectivo o cuando en un plazo de cinco años no se satisfaga el -- objeto de la expropiación, pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. La entidad o institución en cu-

yo provecho se haya hecho la expropiación no podrá reclamar la devolución de la suma de dinero o bienes que el núcleo afectado haya recibido por -- concepto de indemnización.

ARTICULO 2o.- Se considera aplicable además el artículo anterior -- cuando así se haya establecido en la solicitud de expropiación o lo acuerden el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o el beneficiario de la misma, en los siguiente casos: a) Al desaparecer la causa de utilidad pública que motivó la expropiación y b) Cuando se trate de superficies de terrenos sobrantes, una vez que se hayan establecido las instalaciones y construcciones necesarias para que el bien cumpla la función asignada .

ARTICULO 3o.- La demanda en la que se solicite la reversión e incorporación de los bienes que se señalan en los artículos 1o. y 2o. de este reglamento, al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, deberá ser interpuesta ante el Secretario de la Reforma Agraria, dentro del plazo de seis meses contados a partir de que el Fideicomiso reciba la notificación escrita del núcleo afectado o de la Secretaría de la - Reforma Agraria.

ARTICULO 4o.- La demanda deberá contener: a) Una breve relación de hechos, b) El nombre de la entidad beneficiada con la expropiación, c) La descripción correcta de los bienes, cuya incorporación se solicite, y d)- Los fundamentos legales que la apoyen.

ARTICULO 5o.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará personalmente a los afectados con la reversión, a través de la delegación agraria en la entidad federativa y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el "Periódico Oficial" de la entidad correspondien-

te, para que en un plazo que no exceda de 30 días, aporten las pruebas - conducentes y formulen los alegatos que a su derecho convengan.

ARTICULO 6o.- Con vista en los elementos que obren en el expediente y de su valorización, el Secretario de la Reforma Agraria pronunciará el acuerdo que corresponda, el que incluirá, en su caso, la determinación de que los bienes de que se trate, pasen a incrementar el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, dando posesión a éste de los bienes respectivos levantando el acta correspondiente.

ARTICULO 7o.- El acuerdo que emita el titular de la dependencia, deberá señalar que además de las tierras expropiadas, se incorporarán las mejoras realizadas en su caso, sin que proceda pago alguno por el valor de las mismas.

ARTICULO 8o.- El acuerdo que dicte el Secretario de la Reforma Agraria no admitirá recurso alguno.

ARTICULO 9o.- En todo lo no previsto por este Reglamento, y en lo que fuere aplicable, será supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles.

ARTICULO 10.- El acuerdo deberá publicarse en el "Diario Oficial" - de la Federación y en el "Periódico Oficial" de la entidad, donde se encuentran publicados los bienes de que se trata.

TRANSITORIOS: UNICO.- El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación!

Modificaciones al Reglamento del Artículo 126 propuestas por la Dirección Jurídica de la Secretaría de Reforma Agraria.

La Secretaría consideró pertinente modificar el considerando segundo:

"SEGUNDO.-Que dicho propósito continuó vigente en la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 16 de abril de 1971, consignando su artículo 126, al igual que el numeral 13 del reglamento citado, que los bienes cuya situación se adecúe a las hipótesis señaladas, pasarán a formar parte del patrimonio del Fideicomiso -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal y, posteriormente, por reformas a dicho numeral 126, publicadas en el Diario Oficial de fecha 29 de junio de -- 1976, se consignó que tales bienes pasarían a incrementar el patrimonio -- del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, sustituyendo en sus funciones a la anterior, sin embargo, dicha institución, no llegó a constituirse".

Del considerando tercero, se excluye la palabra materia. (último -- párrafo).

Del considerando cuarto, se sustituye la palabra,para, por y. (renglón cuarto).

En el considerando quinto, se cambia la palabra reformas por la palabra misma. (renglón cuarto).

En el considerando sexto, se anota una coma por cuestiones ortográficas. (renglón séptimo)

En el artículo primero se suprime una coma. (renglón dos)

Se sustituye el artículo segundo, como sigue:

" Se considera aplicable además el artículo anterior cuando así se -

haya establecido en la solicitud de expropiación o lo acuerden el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el beneficiario de la misma, en -- los siguientes casos: a) Al desaparecer la causa de utilidad pública que motivó la expropiación y b) Cuando se trate de superficie de terrenos sob-- brantes, una vez que se hayan establecido las instalaciones y construccio-- nes necesarias para que el bien cumpla la función asignada".

Al artículo tercero:

Es aceptable el plazo de 6 meses en lugar de 2 años (renglón sépti-- mo).

Al artículo quinto se agrega la palabra personalmente. (esto en cuan-- to a la notificación, renglón uno). También se cambia la palabra Estado -- por Entidad Federativa. (renglón tercero).

En el artículo sexto cambia la palabra Secretaría por el de Secreta-- rio. (renglón dos).

Es conveniente que se estudie sobre el artículo 126 de la Ley Federal_ de Reforma Agraria, así como también con el Reglamento antes mencionado en_ el sentido de subsanar la anticonstitucionalidad a que nos referimos en el_ capítulo anterior, con el objeto de que la reversión se efectúe en favor -- del ejidatario y no como lo menciona actualmente al Fideicomiso Fondo Nacio_ nal de Fomento Ejidal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, publicado el 23 de abril de 1959, se considera anticonstitucional porque pretendió adicionar, modificar y derogar disposiciones contenidas en el Código Agrario de 1942, vigente en esa época.

SEGUNDA.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal viene funcionando desde el 25 de octubre de 1960, fecha en que se celebró el contrato de Fideicomiso y que continúa vigente, junto con el convenio que lo ratifica de fecha 4 de enero de 1977.

TERCERA.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Organismo Público Descentralizado, se creó mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 1972, al adicionarse a la Ley Federal de Reforma Agraria el Artículo 167 bis el cual daba personalidad y patrimonio propio a dicho organismo.

CUARTA.- A partir de la creación del Organismo Público Descentralizado hasta la promulgación del 26 de mayo de 1976 del Decreto que reformó la Ley Federal de Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio del mismo año, existieron dos en-

tidades con el mismo nombre o sea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Fideicomiso Público y como Organismo Público Descentralizado.

QUINTA.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Organismo Público Descentralizado, no fue reemplazado por la Financiera Nacional de la Industria Rural, aunque puede decirse que absorbió su objeto en cuanto al fomento de industrias rurales y vivienda campesina.

SEXTA.- No pudo existir legalmente la Financiera Nacional de la Industria Rural, ya que dicha Institución nunca fue constituida y se extinguió por reformas a la Ley General de Crédito Rural.

SEPTIMA.- Con respecto a los intereses que generan los fondos comunes, se debe establecer en el artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria el porcentaje que debe ingresar.

OCTAVA.- Según el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, los fondos comunes pasaron a integrar el patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal

NOVENA.- Existe la prohibición de destinar el fondo común para fines religiosos y políticos, disposición que se encuentra vigente.

DECIMA.- La Secretaría de Reforma Agraria debe vigilar estricta

mente, que cuando los ejidatarios requieran el retiro de sus fondos - del Fideicomiso mencionado, este se efectúe de acuerdo con lo establecido en la ley, con el objeto de que se destinen adecuadamente.

DECIMO PRIMERA.- Actualmente Nacional Financiera, S.A., funciona como Fiduciaria y Tesorera del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y designa al Director General de dicha Institución.

DECIMO SEGUNDA.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal no tiene la facultad de financiar a ejidos que no ostenten la calidad de cuentahabientes ni tampoco otorgar financiamiento en exceso de los fondos depositados.

DECIMO TERCERA.- Los ejidatarios cuentahabientes están facultados para retirar en cualquier momento el monto de sus fondos, así como de exigir que estos sean aplicados en los planes de inversiones -- que se hayan convenido previa autorización del Comité Técnico.

DECIMO CUARTA.- Es necesario reformar el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales con el fin de adecuarlo a la realidad.

DECIMO QUINTA.- Actualmente el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal está facultado para efectuar la reversion de las - - - -

tierras expropiadas que en un plazo de cinco años no se hubieran destinado al fin para el cual fueron expropiadas pasando a incrementar su patrimonio.

DECIMO SEXTA.- El artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria_ es anticonstitucional, ya que priva a los ejidatarios de los bienes que -- por derecho les corresponden al otorgar facultad al FIFONAFE para revertir dichos bienes a su favor.

DECIMO SEPTIMA.- Se debe reformar el artículo antes mencionado para subsanar dicha inconstitucionalidad en el sentido de que los bienes se re- viertan en favor del ejidatario.

DECIMO OCTAVA.- Es necesario expedir un Reglamento del artículo 126_ de la Ley Federal de Reforma Agraria, en materia de reversión de tierras _ para que exista un mejor control de estas, en tanto se designen a activida des productivas en favor del ejidatario.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.
"Derecho Bancario"
Editorial Porrúa.
México, 1983.

- BATIZA, RODOLFO.
"El Fideicomiso"
Editorial Porrúa.
México, 1980.

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.
"Las Garantías Individuales"
Editorial Porrúa.
México, 1981.

- CERVANTES AHUMADA, RAUL.
"Títulos y Operaciones de Crédito"
Editorial Herrero.
México, 1979.

- CHAVEZ PADRON, MARTA.
"La Ley Federal de Reforma Agraria"
13a. edición, 1984.

- DE IBARROLA, ANTONIO.
"Derecho Agrario"
Editorial Porrúa.

- FRAGA, GAVINO.
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa.
México, 1981.

- GUERRA AGUILERA, JOSE CARLOS
"Ley Federal de Reforma Agraria, Reformada"
Editorial PAC, 2a. edición.

- GARFIAS, GALINDO.
"Derecho Civil"
Editorial Porrúa.
México, 1975.

- HINOJOSA ORTIZ, JOSE.
"El Ejido en México. Análisis Jurídico"
Centro de Estudios del Agrarismo en México.
Colección Investigadores, 1983.

- LEMUS GARCIA, RAUL
"Ley Federal de Reforma Agraria, Comentada"
Editorial LIMSA, 1974.

- LUNA ARROYO, ANTONIO.
"Derecho Agrario Mexicano"
Editorial Porrúa.

- MENDIETA Y NUREZ, LUCIO.
"El Problema Agrario en México y la Ley Federal
de Reforma Agraria".
Editorial Porrúa.
México, 1974.

- MENDIETA Y NUREZ, LUCIO Y ALCERRECA, LUIS.
"Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario"

- ZEPEDA, JORGE ANTONIO.
"Consideraciones acerca de la llamada Propiedad Fiduciaria"
5a. época, núm. 21 , 1971.

LEGISLACION CONSULTADA

- Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

- Ley Federal de Reforma Agraria.
Diario Oficial de la Federación del 16 de marzo de 1971.

- Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1972.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974.
- Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1974.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1976.
- Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984.

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1932.

- Código Civil
Diario Oficial de la Federación del 10. de septiembre de 1932.

- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación
Suprema Corte de Justicia de la Nación.
1917-1965.

- Informe de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, año de 1960.