

825
23



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA INDEMNIZACION A LOS EJDATARIOS AFECTADOS
POR EXPROPIACION Y LA INTERVENCION DEL
FIDEICOMISO FONAFE**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
ANGEL SILVA ROJAS**

México, D. F.

1987



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.

LA INDEMNIZACION A LOS EJIDATARIOS AFECTADOS POR EXPROPIACION
Y LA INTERVENCION DEL FIDEICOMISO FONAFE

I N D I C E

INTRODUCCION	página 1
--------------------	-------------

C A P I T U L O I
ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL EJIDO

1.1 CONCEPTO	4
1.2 NATURALEZA JURIDICA	6
1.3 AUTORIDADES INTERNAS DEL EJIDO	9
1.4 FORMA DE EXPLOTACION	33

C A P I T U L O II
EVOLUCION HISTORICA DEL FIDEICOMISO FONAFE

2.1 CODIGO AGRARIO DE 1942	45
2.2 REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA - DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DE 19 DE ABRIL DE 1959	48
2.3 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 22 DE MARZO DE 1971	60
2.4 REFORMAS DE 6 DE MAYO DE 1972	70
2.5 REFORMAS DE 3 DE ENERO DE 1975	72
2.6 REFORMAS DE 29 DE JUNIO DE 1976	72
2.7 REFORMAS DE 17 DE ENERO DE 1984	77

C A P I T U L O III
ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO
FONAFE

3.1 CONCEPTO	80
3.2 INTEGRACION	96
3.3 PATRIMONIO	100
3.4 ATRIBUCIONES	104

C A P I T U L O I V
LA EXPROPIACION EN NUESTRA CONSTITUCION POLITICA

4.1 CONCEPTO	111
4.2 REFERENCIAS HISTORICAS	116
4.3 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	120

C A P I T U L O V
LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

5.1 CUANDO PROCEDE	128
5.2 QUIEN LA SOLICITA	133
5.3 COMO SE HACE	137
5.4 DIFERENTES BIENES O DERECHOS EN LOS QUE PUEDE RECAER ..	143
5.5 SITUACION DE LOS BIENES EXPROPIADOS PREVISTOS EN EL AR- TICULO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	144

C A P I T U L O V I
LA INDEMNIZACION A LOS EJIDATARIOS AFECTADOS POR EXPROPIA-
CION Y LA INTERVENCION DEL FIDEICOMISO FONAFE

6.1 DETERMINACION DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION	151
6.2 A QUIEN SE ENTREGA Y A QUE SE DESTINA	157
6.3 SOLICITUD DE RETIRO DE FONDOS COMUNES DE LOS EJIDATA- RIOS AFECTADOS Y EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO	162

CONCLUSIONES	168
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	175
--------------------	-----

I N T R O D U C C I O N

En los tiempos modernos, el desarrollo económico-social del país, requiere cada vez más de la expropiación de bienes ejidales, para satisfacer las necesidades o causas de utilidad pública que demanda su propio crecimiento. Expropiaciones, que se encuentran reguladas por nuestra Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, que establece de manera específica los lineamientos conforme a los cuales se debe de llevar a cabo el procedimiento respectivo, para la afectación de los bienes materia del mismo.

Como observaremos en el desarrollo del presente trabajo, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, juega un papel trascendental en el desenvolvimiento del citado procedimiento, pues a esta institución se le asignan una serie de derechos y obligaciones, cuyo objetivo fundamental en esta materia, como tenemos la firme convicción, es el de proteger los intereses de esos núcleos de población agraria que hayan resultado afectados con la expropiación.

Sin embargo, en la regulación que se hace sobre la materia, a nuestro juicio, se contienen varias fallas y se adolece de una actualización que concuerde con la realidad práctica que se vive, circunstancias ambas, que han motivado una serie de especulaciones y excesos por parte de determinadas entidades expropiantes, incumplimiento de obligaciones indemnizatorias y demás situaciones contrarias a derecho, dando como resultado el menoscabo de los intereses del ejidatario mexicano, contrariando los postulados de nuestra Carta Magna.

Es por todo ello, que al que esto escribe, le surgió la inquietud de abordar el estudio relativo a la intervención del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal en la expropiación de los bienes ejidales de manera general, y particularmente lo que hace a la indemnización que tienen derecho de recibir tales núcleos agrarios, pues sin duda alguna, estos, como integrantes del sector cam

pesino, han tenido y tienen una gran importancia para el desarrollo económico, político y social de la Nación.

En la realización del presente estudio que sometemos a su consideración, debido a la falta de una bibliografía abundante que coadyudara en su elaboración, nos hemos basado fundamentalmente en la legislación y práctica expropiatoria, esperando contribuir de algún modo a la solución de la problemática que plantea la expropiación de los bienes ejidales y especialmente lo que se refiere al pago indemnizatorio a los ejidatarios afectados.

C A P I T U L O I

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL EJIDO

- 1.1 CONCEPTO
- 1.2 NATURALEZA JURIDICA
- 1.3 AUTORIDADES INTERNAS DEL EJIDO
- 1.4 FORMA DE EXPLOTACION

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL EJIDO

1.1 CONCEPTO.

Por organización en términos genéricos, entendemos la acción y efecto de coordinar, es decir, dar a las partes que componen el todo, la combinación y ajuste necesarios a fin de que puedan funcionar. Por lo que en consecuencia, se puede decir, que la organización está presente o al menos debe de estarlo, en todas las actividades que desempeña el ser humano, pues de lo contrario sería -- más difícil y complicado, sino es acaso que imposible, alcanzar los objetivos que se pretenden con el ejercicio de tales actividades.

Como ejemplos de algunas actividades, desempeñadas por el hombre, en las que necesariamente se necesita de la organización como un elemento indispensable para que realmente puedan funcionar, tenemos las siguientes: en materia económica, "los factores de la -- producción: trabajo, naturaleza y capital....., cada uno de ellos aisladamente, no podría producir nada, ya que un terreno (naturaleza), un arado (capital) y el esfuerzo de un campesino (trabajo), -- no producirían sin la intervención de un elemento coordinador que los combine en forma adecuada. Este factor es la organización"¹; -- sucediendo cuestión similar en materia sociológica, en la que se -- considera a la organización como "un sistema de relaciones sociales de carácter recíproco", o sea, "como un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos en la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que sean consecuencia de la actividad común que realizan los individuos", y en -- donde para que las organizaciones sociales tengan éxito se necesita "que contengan mecanismos para coordinar la actividad de sus -- miembros"² y; por último, en el aspecto político, "la organización

1. Domínguez Vargas, Sergio. Teoría Económica. Ed. Porrúa. México - 1979, pág. 83.

2. Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Ed. Porrúa. México 1979, -- pags. 189-190.

política o poder público institucional es una creación social que tiene por finalidad la realización del bien común, a través del poder creativo del Estado, que se manifiesta en el conjunto de las instituciones, poderes, funciones y demás estructuras estatales"³, es decir, como un complejo debidamente integrado y coordinado a fin de obtener las finalidades pretendidas con su implantación.

Así pues, la organización es un elemento, necesario e indispensable que viene a dar conjunción y orientación a todas las actividades emprendidas por el hombre, dentro de las cuales figura en primer plano por su indiscutible trascendencia, la actividad agraria, pues depende en gran medida de ésta, el grado de desarrollo que tengan los pueblos, dado que habiendo tranquilidad en el campo y produciendo éste, la cantidad de alimentos necesarios para satisfacer las necesidades de la población, se dará sin duda, un paso adelante para alcanzar la estabilidad y progreso social.

Ahora bien, respecto de la organización en materia agraria en nuestro país, podemos decir que la misma estriba: en el conjunto de métodos y procedimientos aplicados con la finalidad expresa de lograr el mejoramiento económico y social fundamentalmente de los núcleos de población ejidales y de los que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, así como también en segundo término --- (sin que por ello sean menos importantes), de los pequeños propietarios, todo lo cual viene a repercutir en beneficio de la población campesina en particular y de la Nación en general.

Por otra parte, en cuanto al término funcionamiento debemos entender por tal, simple y sencillamente para los efectos de la presente exposición, la manera como se pone en marcha un órgano o institución por medio del ejercicio de las actividades que le son encomendadas para su desarrollo, con el propósito de obtener determinadas finalidades u objetivos.

3. Administración Pública y Desarrollo. Rev. Mexicana de Ciencia - Política. Núm. 68. Abril-Junio de 1972.

De tal manera y en base a lo anterior, que podemos decir concretamente, que la organización y funcionamiento del ejido consiste, en la coordinación de los elementos que lo integran, mediante la aplicación de los métodos y procedimientos necesarios a fin de que éste ejerza las actividades que le son encomendadas (es decir, la explotación directa, individual, colectiva o ambas de las tierras que les son otorgadas), de una manera adecuada, con el firme propósito de lograr el mejoramiento económico y social de los campesinos que componen ese núcleo de población en particular y consecuentemente con ello en beneficio de toda la Nación en general.

1.2 NATURALEZA JURIDICA

Por naturaleza jurídica de una institución, entendemos la esencia y propiedad legales características de la misma, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones que les son impuestas a sus titulares por la ley u ordenamiento jurídico que la ha creado y respecto de cuyo cumplimiento no se pueden sustraer sin infringir tal disposición legal.

Esta naturaleza jurídica, en cuanto a la organización y funcionamiento del ejido la encontramos estipulada en el Libro Tercero de nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, titulado "ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO", ya que en él se establecen precisamente cuales son las actividades que deben de desarrollar los titulares de la institución ejido, en este aspecto, o sea, en relación a la esencia y propiedad legales que les son características a su organización y funcionamiento, por lo que de conformidad con tales normas jurídicas, podemos decir que la misma es concretamente, colectiva y preferente.

Colectiva, en atención a que su régimen de explotación por disposición expresa de la ley aludida, debe de ser precisamente de esa manera, permitiéndose tan sólo la explotación individual en

aqueellos casos en que así lo manifiesten los interesados en la ---
Asamblea General de Ejidatarios que sea convocada especialmente pa
ra tal efecto. Sobre el particular, basta decir por el momento lo
que ha quedado expuesto, toda vez que en el punto 1.4 se tratará -
de manera más amplia y detallada está cuestión.

Preferente, en virtud de que se otorga a los ejidatarios la -
facultad jurídica de primacía para obtener todos aquellos elemen--
tos y servicios necesarios a fin de alcanzar el desarrollo económi
co y social del ejida y la obligación coorelativa a cargo de las -
diferentes instituciones y organismos del Estado de proporcionárse
los. Este derecho de preferencia, lo encontramos consagrado en di--
versos artículos, que en su parte conducente establecen lo siguien
te:

Artículo 149.- "Asistencia de profesionales y técnicos en pro
ducción agropecuaria y administración, que proporciona la Secreta
ría de la Reforma Agraria y otras dependencias oficiales.

Artículo 151.- Obtención de semillas mejoradas de las institu
ciones y empresas productoras en el volumen y calidad que fija la
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de acuerdo con --
los programas de cultivo nacionales y regionales que ella misma es
tablezca.

Artículo 152.- La obligación de las empresas estatales o de -
participación estatal productoras de elementos que se usen o se --
aplicuen en las labores de explotación agropecuaria, de canalizar
los mismos a los ejidos, así como también el ser concesionarios --
preferentes cuando éstos garanticen la distribución.

Artículo 153.- La atención por parte de las Secretarías de --
Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria de los
servicios de asistencia técnica que demande el desarrollo de la ga
nadería mayor y menor de los ejidos.

Artículo 155.- La Atención de las necesidades crediticias de

los ejidos por parte de las instituciones del sistema oficial de crédito rural.

Artículo 159.- La contratación de los sistemas de seguro agrícola y ganadero oficiales.

Artículo 173.- Manejar los silos, almacenes y bodegas por los propios ejidatarios y sus familiares, cuando los hayan establecido por sí mismos o por conducto de la acción oficial.

Artículo 175.- Que sean adquiridos sus productos de primera necesidad en primer término por los organismos oficiales encargados precisamente de adquirir las cosechas y satisfacer los precios de garantía, y tratándose de otros productos también con preferencia en igualdad de condiciones con otros productores.

Artículo 175 Bis.- Que sean adquiridos y utilizados los materiales que tengan o produzcan, en la construcción de viviendas y obras públicas que realicen o financien los organismos estatales y paraestatales.

Artículo 176.- Obtener los permisos de transporte de carga a nombre de la comunidad, para el traslado de sus productos a los centros de distribución y consumo.

Artículo 178.- Que se fomenten e impulsen industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado y que se adquieran sus productos en igualdad de circunstancias con otros productores.

Artículo 179.- Que gocen las industrias rurales, de las prerrogativas que señala la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Artículo 183.- Que se les proporcione a precio bajo, energía eléctrica, petróleo y cualquier otro energético que les sea indispensable.

Artículo 185.- Adquirir los bienes de capital que sean puestos a la venta por los particulares con quienes hayan constituido alguna sociedad o asociación.

Artículo 138.- Adquirir en común artículos de primera necesidad, en las mejores condiciones del mercado.

Artículo 139.- Recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que presten su servicio social.

Artículo 190.- Que sean inscritos sus hijos en las secundarias técnicas agropecuarias.

Como se puede observar, la naturaleza jurídica de la organización y funcionamiento del ejido consagra dos características, que sin duda alguna tienen como finalidad impulsar el desarrollo ejidal, mejorando consecuentemente, el nivel de vida de sus miembros. Sin embargo, es pertinente mencionar, que no tan sólo son aplicables esas características al ejido, sino también como lo señala el artículo 129, a comunidades y pequeños propietarios con predios -- equivalentes a la unidad mínima de dotación.

1.3 AUTORIDADES INTERNAS DEL EJIDO

Antes de hablar propiamente de las autoridades internas del ejido, es conveniente en primer lugar, mencionar cuál es el concepto que sobre esta institución se tiene, así como también, el señalar cuál es la naturaleza jurídica de la misma.

Sobre el particular, se han elaborado diferentes conceptos como aquel que nos dice que el ejido es una "porción de tierra que por el gobierno se entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el derecho agrario, con el objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales"⁴, o bien, aquel formulado con apego a la ley de la materia, que nos dice que "el ejido es la tierra dada a un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la trabaje directamente, sien-

4. Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México 1980, pág. 242.

do en principio inalienable, imprescriptible, inembargable, intransmisible e indivisible"⁵. De éste último concepto, se desprende, que el ejido se compone de tres elementos fundamentales que son: el objeto, los sujetos y el vínculo; y que posee cinco características esenciales que son las que determinan su naturaleza jurídica.

En cuanto a los elementos fundamentales tenemos que:

A) El Objeto.- es la tierra misma, la cual puede consistir en una porción mayor o menor de terreno, dependiendo de su calidad, ya que efectivamente, existen diferentes tipos de tierra, los cuales pueden ser: de riego, de temporal, de humedad de primera o de humedad de segunda (artículo 220), clasificación que atiende, a la cantidad de agua que posean o se les suministre ya sea por medios naturales o artificiales. En vista de lo cual la unidad mínima de dotación se fija en diez hectáreas de riego o de humedad de primera y de veinte de terrenos de temporal o de humedad de segunda, pudiéndose alcanzar por ampliación cuando hubiese terrenos vacantes, hasta el doble de la superficie de cultivo, con preferencia para tal efecto de los que posean terrenos de temporal o de humedad de segunda (artículo 222).

Sin embargo, el ejido no tan sólo se compone de la suma de unidades de dotación individuales, sino también, de las siguientes superficies: terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, fijándose para el caso de que en los mismos pueda desarrollarse una explotación pecuaria o forestal como unidad de dotación, la superficie suficiente para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes, tomando en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, o bien el valor y la calidad de los recursos forestales, según sea el caso; de la superficie necesaria para la zona de urbanización,

5. Caso, Angel. Historia del Derecho Agrario. Ed. Porrúa. México - 1975, pág. 221.

la que se localizará preferentemente en los terrenos que no sean de labor, reservándose la superficie necesaria para los servicios públicos de la comunidad, teniendo derecho todo ejidatario a que se le asigne gratuitamente por sorteo y como patrimonio familiar un solar en dicha zona, para el establecimiento del hogar campesino, tomando en consideración las características, usos y costumbres del lugar, pero sin exceder de 2.500 m², con la obligación de ocuparlo y vivir en él, pudiéndose por otra parte, los solares restantes, arrendarse o venderse a personas que deseen avocindarse en ese lugar; de la superficie para la parcela escolar, la cual tendrá una extensión igual a la unidad de dotación que se fije en cada caso concreto y se localizará en las mejores tierras del ejido dentro de las más próximas a la escuela o caserío y; de la unidad agrícola industrial para la mujer, la cual se localizará en las mejores tierras, colindantes con la zona de urbanización, con una extensión igual a la de la parcela escolar, siendo explotada por las mujeres del núcleo agrario mayores de dieciseis años que no sean ejidatarias, constituyéndose dicha unidad en los ejidos que ya se hubieren formado, en las parcelas vacantes o en terrenos de la ampliación, una vez satisfechas las necesidades de las escuelas del poblado (artículos 90, 92, 93, 101, 103 y 104).

B) Los Sujetos.- éstos deben de ser contemplados desde dos puntos de vista: por un lado como personas físicas y por otro como personas colectivas.

Como persona física, el ejidatario para poder serlo, debe de reunir determinados requisitos, como condición indispensable para poder obtener la capacidad individual en materia agraria, y son los siguientes: ser mexicano por nacimiento, excluyéndose por tanto a los mexicanos por naturalización y a los extranjeros; hombre o mujer, mayor de dieciseis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante por lo menos -

desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras excedentes, necesitándose para estos dos últimos casos, tan sólo el consentimiento de los interesados para trasladarse al lugar donde existan tierras disponibles; trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual; no poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación; no poseer un capital en la industria, el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente; no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente; y, que no haya sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras (artículo 200). En este punto, cabe señalar que la ley considera también como personas capacitadas a los alumnos que terminen sus estudios en las escuelas de enseñanza agrícola media, especial o subprofesional que cumplan con los requisitos de nacimiento, edad y propiedad territorial y económica mencionados, así como también a los peones de las haciendas (artículos 201 y 202).

Por otra parte, en cuanto a los ejidatarios personas colectivas, para que puedan ejercitar cualesquiera de las acciones que establece la ley para la obtención de tierras, deben de satisfacer igualmente ciertos requisitos, que son los que vienen a determinar su capacidad colectiva, y les facultan en consecuencia para ejercitar tales acciones.

En primer lugar, en la restitución, en la dotación y en la ampliación, el núcleo de población solicitante debe de acreditar que carece de tierras, bosques o aguas o no las tiene en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades y haber existido cuando me

nos con seis meses de anterioridad a la fecha de la presentación de la solicitud respectiva (artículo 195), y no caer en alguno de los supuestos que señala la ley como carentes de capacidad, o sea, que no se trate de: las capitales de la República y de los Estados de núcleos de población integrados con menos de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación; de poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación; y de puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales (artículo 196).

Aunado a lo anterior, en la restitución se requiere además, que el núcleo de población haya sido privado de sus tierras, bosques o aguas y que compruebe que: son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan; y que fueron despojados de tales elementos por enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 10 de diciembre de 1876 hasta el día 6 de enero de 1915 por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de esta acción; y por diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el último período señalado, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes de los que se está solicitando la restitución (artículo 191). Señalándose igualmente, como otro requerimiento para que se ejercite la acción de ampliación, que el ejido compruebe que explota las tierras de cultivo y las de uso común que posean de manera

absoluta (artículo 241).

Exigiéndose por otra parte, tratándose de la creación de nuevos centros de población, que las necesidades del grupo capacitado para constituirlo, no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, ni de acomodo en otros tantos (artículo 244); y que manifieste el propio grupo al Delegado Agrario de la entidad federativa correspondiente su conformidad para trasladarse al lugar donde sea posible establecer dicho centro (artículo 352), es decir, que exista la imposibilidad jurídica o material de restituirle u otorgarle tierras al núcleo de población solicitante, o bien, de acomodar a sus miembros en otros ejidos con unidades de dotación disponibles.

Como se puede observar por lo anteriormente expuesto, los miembros de un núcleo de población agricultor, para poder adquirir tierras por cualesquiera de los medios establecidos por la ley, necesitan primeramente obtener la capacidad individual y posteriormente la colectiva.

C) El Vínculo.- como su nombre lo indica, es la relación que se establece entre los sujetos y el objeto de la institución ejido relación que se traduce en la manera conforme a la cual el ejidatario va a ejercer la explotación de la tierra que le es otorgada por alguno de los medios que la ley establece. Explotación que ya sea que se realice de manera individual, colectiva o mixta, siempre en los tres casos deberá de hacerse de forma directa, debido a que los derechos que tiene el ejidatario como tal, sobre los bienes del ejido, no pueden ser objeto de ningún acto jurídico que implique una explotación indirecta, por terceros o en la que se emplee trabajo asalariado, salvo cuando se trate de: mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los menores hijos que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población; menores de dieciseis años que hayan heredado los derechos de un eji-

datorio; incapacitados; y cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo. Siempre y cuando lo soliciten a la Asamblea General de Ejidatarios, quien otorgará el permiso por un año, renovable por otro más (artículo 76), sopeña, en caso contrario, de perder los frutos que produzca la tierra así trabajada en favor de quien lo hizo personalmente (artículo 77).

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del ejido, ésta, está constituida como ya se ha indicado por cinco características esenciales, que por un lado, por así decirlo limitan la capacidad de disposición que tiene el ejidatario de los bienes que participan de éste régimen, y por otro, protegen a los mismos, frente a ciertas actuaciones de terceros. Características que a continuación veremos brevemente en qué consiste cada una de ellas:

A) Inalienable.- en virtud de que los bienes sujetos al régimen ejidal, están definitivamente fuera del comercio y por tanto no se pueden vender, ni tampoco gravar en forma alguna.

B) Inembargable.- pues se trata ésta, de una calidad por la que en contra de los bienes ejidales no se puede dictar ningún acto de autoridad que decreta el embargo y con ello se obstaculice al ejidatario el disfrute de esos bienes.

C) Intransmisible.- puesto que las tierras concedidas al núcleo de población ejidal, no se pueden transmitir por ninguna forma legal, excepción hecha de la sucesión, por la que el titular de los derechos ejidales puede designar herederos, y con ello transmitir su propiedad a su esposa o hijos, o a falta de éstos a su concubina, y a falta de unos y otra, formular una lista de sucesión con orden de preferencia, pero necesitándose en ambos casos que los designados dependan económicamente del titular (artículo 81). Y para el caso de que el ejidatario, no hubiere designado herederos o bien, estos no puedan serlo por imposibilidad jurídica o mate---

rial, seguir el orden de preferencia previsto por el artículo 82, es decir, el cónyuge que sobreviva; la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos; uno de sus hijos; la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años y cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

D) Imprescriptible.- ya que el núcleo de población ejidal, no puede adquirir, ni perder los derechos sobre las tierras sujetas a éste régimen, por el simple transcurso del tiempo, ni aún reuniendo los demás requisitos que para esta figura jurídica de la prescripción señala la ley. Siendo pertinente mencionar, que de manera individual, si puede perder un ejidatario sus derechos como tal, - cuando deje de trabajar personalmente la tierra durante dos años o más, esto es, su unidad de dotación individual y la fracción común pero en todo caso revertiéndose las mismas al núcleo ejidal, para adjudicarse posteriormente al sucesor que aparezca como preferente del propio ejidatario (artículos 85 fracción I y 86), y a condición de que ese periodo sea consecutivo.

E) Indivisible.- dado que el ejido entendido como una unidad agrícola, no puede ser objeto de división, ya que si bien puede -- ser fraccionado en unidades individuales de dotación, más en su caso la parte que se trabaje en forma colectiva, todas estas deben entenderse como un todo íntegro indisoluble, salvo las siguientes excepciones: cuando el núcleo esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas; cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido esté formado por diversas fracciones de terrenos aislados entre sí; cuando el núcleo de población esté constituido por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aún cuando éste constituya una unidad; y cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, por la extensión del ejido, resulte conveniente la división (artículo 109), ne cesitandose además para que operen estas excepciones, que de acuer

do con los estudios técnicos que se realicen, se llegue a la conclusión de que la división conviene para el logro de una mejor explotación ejidal, y que los ejidos resultantes no pueden constituirse por menos de veinte capacitados (artículo 110).

Toda vez, que han quedado señalados los elementos que integran el ejido y las características de su naturaleza jurídica, es tiempo ya, de analizar cuáles son las autoridades que lo rigen internamente, haciendo especial mención del Comité Particular Ejecutivo, puesto que éste, sin representar propiamente una autoridad interna del ejido, pues aún no existe el mismo, sino tan sólo un núcleo de población solicitante, si desempeña un papel trascendental para su constitución.

A) El Comité Particular Ejecutivo.- es el "órgano que representa a los núcleos de población solicitantes de tierras y aguas, en la tramitación del expediente"⁶, es decir, es aquel que se crea cuando un núcleo de población agrario que reúne los requisitos señalados para la capacidad colectiva y obviamente la individual, según sea el caso, ejercita alguna de las acciones previstas por la ley para la obtención de tierras, bosques o aguas, o en su caso, cuando se inicia el expediente de oficio (artículo 17).

Sus primeros antecedentes los encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, que dispuso que para sus efectos y los de las demás leyes que se expidieran se creaba entre otros organismos los Comités Particulares Ejecutivos en el número que se necesitaran en cada entidad, y estarían compuestos por tres miembros con las atribuciones que se les señalaran. En 1917, al incorporarse la Ley de 1915, a la Constitución promulgada el 5 de febrero, se confirmó lo dispuesto respecto a la creación de esos Comités. Más tarde la Ley de Ejidos de 1920 y el Reglamento Agrario de 1922, que substituyó

6. Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa. México 1982, pág. 135.

a la anterior, reiteraron la creación de los mismos. En abril de 1927, con la Ley de Dotaciones y Restituciones se discuso que la única función de éstos, sería la de entregar en posesión a los núcleos de población los bienes que concediera la resolución dotatoria, y con la Ley de agosto del mismo año se estipuló que además de lo anterior los Comités debían ser designados por los Gobernadores de los Estados, reproduciendo estas dos disposiciones la Ley de marzo de 1929. Posteriormente al reformarse el artículo 27 constitucional en diciembre de 1933, se estableció en su fracción XI, que debían constituirse Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitarán expedientes agrarios, por lo que en consecuencia en el Código Agrario de 1934 se estableció que los Comités tendrían la representación legal de los núcleos solicitantes y ejecutarían los mandamientos de los Gobernadores entregando los bienes a los Comisariados Ejidales. Finalmente los dos Códigos Agrarios subsecuentes de 1940 y 1942 reiteraron prácticamente lo dispuesto en el anterior.

Actualmente este Comité, que como se ha dicho, se crea cuando existe un núcleo de población solicitante, está integrado por un presidente, un secretario y un vocal, y sus respectivos suplentes, electos unos y otros en Asamblea General de Ejidatarios a la que concurre un representante de la Comisión Agraria Mixta, preferentemente el vocal de los campesinos o de la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 18), tomando en consideración para poder ser electos que reúnan los siguientes requerimientos: ser mexicano por nacimiento; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no haber sido condenado por delito intencional; ser miembro del grupo solicitante; y no poseer tierras que excedan de la unidad mínima de dotación (artículo 19).

Este Comité, deja de desempeñar sus funciones, cuando se ejecuta la resolución del Ejecutivo local si fuere favorable al nú---

cleo de población, y en caso contrario, al ejecutarse la Resolución Presidencial definitiva, salvo cuando se trate de un expediente que se esté tramitando por ampliación, en el que cesara al ejecutarse esta última resolución. Pudiendo removerse a uno o todos sus miembros previo acuerdo que se tome por las dos terceras partes del núcleo de población en Asamblea General a la que deberá concurrir un representante de la Delegación Agraria o de la Comisión Agraria Mixta, cuando dejen de cumplir con cualesquiera de sus obligaciones (artículo 21), teniendo entre estas las siguientes: representar legalmente al núcleo de población durante todo el trámite de sus expedientes hasta que cesen en sus funciones; entregar al Comisariado Ejidal la documentación y todo aquello que tengan a su cargo, al concederse la posesión; convocar mensualmente a asambleas a sus representados, para darles a conocer el resultado de sus gestiones, ejecutando los acuerdos que en ellas se tomen; y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni lleven a cabo actos de violencia sobre las cosas o las personas relacionadas con aquellas (artículo 20). En síntesis, se puede decir que la existencia del Comité Particular Ejecutivo, es transitoria, ya que tan sólo dura desde el momento en que se inicia el expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, al momento en que se concede la posesión provisional o definitiva al núcleo solicitante, según haya sido la acción intentada.

Hablando en sentido estricto de las autoridades que rigen en el interior del ejido, éstas se clasifican en: Asamblea General de Ejidatarios, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia (artículo 22).

B) La Asamblea General de Ejidatarios.- es la máxima autoridad interna del ejido y se puede definir como la reunión de todos los miembros capacitados (o sea, con sus derechos agrarios vigen-

tes), de un determinado núcleo de población, convocados para tratar todo aquello que sea de interés y que tenga que ser resuelto por la totalidad o mayoría de los intererantes del ejido.

Esta Asamblea General, propiamente dicha, se efectúa por primera vez (ya que antes de que se dicte la resolución correspondiente, todavía no se ha constituido el ejido y por tanto, sólo se puede hablar de una Asamblea General del núcleo de población solicitante y no de una ejidal), cuando la Comisión Agraria Mixta o la Delegación Agraria por conducto del Comité Particular Ejecutivo la convoque por medio de cédulas que fije en los lugares más visibles del poblado de donde sean vecinos los solicitantes, con ocho días de anticipación, señalándose el lugar y la fecha de la reunión, -- así como que en ella se ejecutará la resolución provisional o definitiva. Expiéndose una segunda convocatoria para el caso de que a la primera no hayan asistido la mayoría de los ejidatarios beneficiados con tal resolución, con el apercibimiento de que para el caso de no concurrir, los acuerdos serán tomados por los que estén presentes y serán obligatorios para todos en general. A esta Asamblea debe concurrir un representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria dependiendo de que se vaya a ejecutar el manifiesto del Ejecutivo Local o la Resolución Presidencial, -- si es que en este último caso el ejido aún no tiene la posesión provisional, teniendo la obligación estos representantes de determinar bajo su responsabilidad quienes pueden integrar la Asamblea, con base primeramente en la resolución que se va a ejecutar y luego en el censo respectivo, reservando además el derecho de los ausentes y formando el padrón ejidal (artículos 24 y 25).

Las Asambleas Generales de Ejidatarios son de tres tipos: Ordinarias Mensuales, Extraordinarias (dentro de cuyo ámbito podemos considerar que encuadra la anterior descrita), y de Balance y Programación (artículo 27).

Las Ordinarias Mensuales, son aquellas que tienen verificati-

vo el último domingo de cada mes y a las que deben de concurrir -- cuando menos la mayoría de los ejidatarios reconocidos con sus derechos agrarios vigentes, pues en caso contrario la siguiente Asamblea del próximo mes se celebrará con los que estén presentes, y los acuerdos que se tomen serán obligatorios tanto para los que están presentes como para los que no lo estén, tomándose para ello -- una votación económica, a no ser que la misma Asamblea determine -- que sea nominal, decidiendo en caso de empate, el igual que en los dos tipos siguientes, el voto del Presidente del Comisariado Ejidal (artículos 28 y 34).

Las Extraordinarias, son aquellas que tienen verificativo --- cuando así lo determina en forma expresa la ley, como en los casos de elección y remoción de todos o parte de los miembros del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia, y también cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes del ejido, y pueden ser -- convocadas por la Delegación Agraria, el Comisariado Ejidal o el -- Consejo de Vigilancia, estos últimos a iniciativa propia o si así lo solicita al menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios, y cuando otras autoridades, organismos e instituciones oficiales -- tengan interés en su celebración la convocarán por conducto de los dos primeros. En estas Asambleas, la votación es nominal y los --- acuerdos se toman por mayoría, salvo casos excepcionales (artículos 31 y 34), como el de remoción de los miembros del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia, en donde se necesita el voto a favor de cuando menos las dos terceras partes de los ejidatarios.

Finalmente, las Asambleas Generales de Balance y Programación son las que se convocan al término de cada ciclo de producción o -- anualmente, y tienen por objeto informar al núcleo de población -- los resultados de la organización, trabajo y producción del ciclo anterior y programar los plazos y financiamientos de los trabajos individuales, de grupos y colectivos, que permitan el mejor e inme

diato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario. A estas Asambleas puede ocurrir un representante de la Delegación Agraria, uno de la institución oficial que refaccione al ejido y asesores técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo (artículo 30). Tomándose los acuerdos en ella, siguiendo las mismas reglas que en la Asamblea General Extraordinaria (artículo 34).

Por otra parte, toda Asamblea General que amerite convocatoria, como son las Extraordinarias y las de Balance y Programación, ésta deberá reunir determinados requisitos como son que se expida dentro de un lapso comprendido dentro de los ocho y quince días, y los señalamientos a que hacíamos referencia al hablar de la Asamblea General en la que se va a ejecutar la resolución provisional o definitiva. De esta convocatoria, se envía una copia a la Delegación Agraria respectiva, siendo éste un requisito de validez de la Asamblea, y otra copia a las autoridades oficiales que tengan interés en los asuntos que en ella se contengan. Si el día señalado para su verificativo, no acuden a la Asamblea la mayoría de los ejidatarios, inmediatamente después se expedirá una segunda convocatoria, misma que se repetirá ocho días después entregándosele una copia al Consejo de Vigilancia contra la entrega del recibo correspondiente, con el apercibimiento de que hemos hecho referencia anteriormente, teniendo la facultad la propia Asamblea de imponer sanciones pecunias dentro de los límites establecidos por el reglamento interno del ejido, a los ejidatarios que no concurren a ésta sin causa justificada, pero sin que recaigan en las cosechas, ni en los instrumentos de trabajo (artículos 32 y 33).

De todas las Asambleas Generales que se celebren, se tiene -- que levantar un acta firmada por el representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria cuando intervengan en la misma, las autoridades del ejido y los ejidatarios asistentes que

nes además pondrán su huella digital. De este documento se envía - una copia en un lapso de ocho días a la Delegación Agraria (artículo 35).

Cuando se sucite alguna controversia, motivada por la legalidad de las convocatorias, la validez de las Asambleas Generales o la fidelidad de las actas que se levanten en las Asambleas, será resuelta por la Comisión Agraria Mixta mediante el procedimiento de nulidad de actos y documentos, dándose vista al Ministerio Público cuando en el transcurso de ese procedimiento se detectara la presunta comisión de algún delito (artículo 36).

Una vez constituida legalmente la Asamblea General de Ejidatarios, ya sea que se trate de primera o segunda convocatoria según sea el caso y cuando ésta proceda, se aboca al conocimiento de los siguientes asuntos, o dicho en otras palabras, tiene las siguientes facultades y obligaciones, conforme al artículo 47:

I. Formular y aprobar el reglamento interior del ejido, el que deberá regular el aprovechamiento de los bienes comunes, las tareas de beneficio colectivo que deben emprender los ejidatarios independientemente del régimen de explotación adoptado, y los demás asuntos que señala la ley;

II. Elegir y remover los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, y acordar en favor de los mismos un estímulo ó recompensa cuando lo considere conveniente, con la aprobación del Delegado Agrario;

III. Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido, con el objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse de los medios económicos adecuados, a través de las instituciones que correspondan con la asistencia técnica y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria;

IV. Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los bienes ejidales y de las comunidades, los que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria;

V. Promover el establecimiento dentro del ejido, de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del mismo en aquellas que se establezcan en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación;

VI. Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del Comisariado;

VII. Discutir y aprobar, en su caso, los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado y ordenar que sean fijados en lugar visible del poblado;

VIII. Aprobar todos los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido;

IX. Conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido, oyendo a los interesados, y someterlas a la Comisión Agraria Mixta, si las encuentra procedentes;

X. Acordar, con sujeción a esta ley, la asignación individual de las unidades de dotación y solares, conforme a las reglas establecidas en el artículo 72;

XI. Opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto de derechos hereditarios ejidales;

XII. Determinar, entre los campesinos que por disposición de esta ley tienen preferencia para prestar trabajo asalariado en el ejido, aquellos que deban contratarse para las labores del ciclo agrícola; y

XIII. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le -

señalen".

En síntesis, podemos decir, que la Asamblea General de Ejidatarios es la encargada de tomar las decisiones fundamentales que afectan de alguna manera al núcleo de población ejidal con apego a las diferentes disposiciones legales que rigen la materia.

C) El Comisariado Ejidal.- es una autoridad interna del ejido establecida por primera vez, aunque con otra denominación, en lo estipulado por "la Comisión Nacional Agraria, en la circular de 18 de abril de 1917 que creará los Comités Administrativos como responsables directos de la administración, distribución y aprovechamiento de los terrenos ejidales"⁷. Posteriormente "la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, instituye las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos en lugar de los Comités Administrativos, con las facultades de representar a la comunidad, hacer la distribución económica de las parcelas, regular el uso equitativo de pastos, montes, aguas y vigilar el cumplimiento de las Leyes Agrarias"⁸. Más tarde "el 19 de noviembre de 1925 se dicta la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, que establece como órganos permanentes de representación de los núcleos agrarios a los Comisariados de Bienes Ejidales integrados por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero"⁹. Y años después "esta institución es incorporada al texto del Artículo 27 Constitucional en la reforma del 9 de enero de 1934 en el último inciso de la fracción XL"¹⁰. En la legislación en vigor, es el encargado de tener la representación del ejido y el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales y se encuentra integrado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero con sus respectivos suplentes, además de los Secretarios --

7, 8, 9, 10. Lemus García, Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria - (Comentada). Ed. Limsa. México 1983, págs. 96-97.

Auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás necesarios para satisfacer los requerimientos de la producción conforme al reglamento interno. Todos sus miembros son electos por mayoría de votos, los que se emiten en secreto y se escrutinan pública e inmediatamente, repitiéndose la votación en caso de empate, y persistiendo éste, entonces el Delegado Agrario forma la una plantilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hallan tenido el mismo número de votos (artículo 37).

Para poder ser miembro del Comisariado Ejidal, se necesita: ser ejidatario del núcleo de población en pleno goce de sus derechos; haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses anteriores a la fecha de la elección, salvo el caso de que se trate del primer Consejo; no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad; y en el caso del Tesorero, que además caucione su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria (artículo 38).

Electo el Comisariado Ejidal, dura en sus funciones tres años si transcurrido dicho término aún no se han celebrado nuevas elecciones entonces es automáticamente sustituido por el Consejo de Vigilancia, quien convoca a elecciones en un plazo que no debe de exceder de sesenta días. Ahora bien, estos miembros pueden ser electos por una sola vez para el siguiente periodo ocupando el mismo o diferente puesto cuando obtengan las dos terceras partes de la votación en la Asamblea, y en lo sucesivo sólo podrán ser electos para ocupar algún cargo dentro del Comisariado cuando haya transcurrido un lapso igual respecto de aquel en que estuvieron en ejercicio (artículo 44). Sin embargo, estas reglas no operan para todos los miembros del Comisariado, puesto que los Secretarios Auxiliares sólo duran en su encargo un año, al término del cual, son substituidos o confirmados por la Asamblea General de Balance y Progra

mación (artículo 37).

Los miembros del Comisariado Ejidal pueden ser removidos de su cargo antes de que termine el periodo para el cual fueron electos, cuando incurran en cualesquiera de las siguientes faltas: no cumplir los acuerdos que dicte la Asamblea General; contravenir las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus reglamentos, así como todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos; desobedecer las disposiciones legales dictadas por la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales se siembre cualquier estupefaciente o por otro delito intencional que amerite pena privativa de la libertad; ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea; acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación individuales o superficies de uso común; y realizar o permitir que se realice cualquier acto que implique la transmisión de terrenos ejidales, su arrendamiento o cualquier otra forma de posesión ilegal o no denunciar esos actos al Ministerio Público (artículo 41). Aparte de incurrir en alguna o algunas de las faltas mencionadas, para que pueda ser removido alguno o todos los miembros del Comisariado, se necesita que así lo acuerden las dos terceras partes de la Asamblea General Extraordinaria, sino se tiene este consenso, sólo cuando se trate de las faltas tercera, cuarta, quinta, séptima y octava podrá la Delegación Agraria si estima que existen esos hechos, suspenderlos de sus cargos y ordenar que entren en sus funciones los suplentes y en su defecto el Consejo de Vigilancia. Comprobándose las faltas y la responsabilidad de los inculcados, se les sanciona con su destitución, con independencia de las sanciones que pudiere corresponderles conforme a las demás disposiciones legales que rijan el caso concreto (artículo 42) Por otro lado, si se experimenta algún cambio total o parcial, tem

poral o definitivo dentro de los miembros del Comisariado, éste debe ser comunicado por escrito al Delegado Agrario, para que a su vez éste lo comunique al Registro Agrario Nacional (artículo 43).

Durante el periodo para el cual son electos, los miembros del Comisariado Ejidal, actuando siempre en forma conjunta sus integrantes propietarios, tienen a su cargo el cumplimiento y ejercicio de las siguientes obligaciones y derechos, conforme lo dispone el artículo 43:

I. Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad con las facultades de un mandatario general;

II. Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente;

III. Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual;

IV. Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan;

V. Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras;

VI. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;

VII. Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta Ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta Ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las

obligaciones previstas en esta Ley;

VIII. Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la Ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la Asamblea General;

IX. Realizar dentro de la Ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales;

X. Citar a Asamblea General en los términos de esta Ley;

XI. Formular y dar a conocer el orden del día de las Asambleas Generales Ordinarias y Extraordinarias, dentro de los plazos establecidos en el artículo 32 de esta Ley;

XII. Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten las Asambleas Generales y las Autoridades Agrarias;

XIII. Proponer a la Asamblea General los programas de organización y fomento económico que consideren convenientes;

XIV. Contratar la prestación de servicios profesionales, técnicos, asesores y en general, de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al ejido o comunidad, con la autorización de la Asamblea General;

XV. Formar parte del Consejo de Administración y Vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal de sus ejidos;

XVI. Dar cuenta a las Asambleas Generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes;

XVII. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo, así como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes;

XVIII. Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada;

XIX. Prestar su auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado en beneficio de los núcleos de población;

XX. Aportar al Registro Agrario Nacional, quince días después de la primera Asamblea General de cada año, todos los datos a que se refiere el artículo 456; y

XXI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen".

Este Comisariado Ejidal en suma, es la autoridad interna del ejido que tiene como atribución fundamental la representación del ejido.

D) El Consejo de Vigilancia.- como su nombre lo indica, es el encargado de cuidar o velar que las funciones que desempeña el Comisariado Ejidal, estén apegadas a la ley, a los reglamentos de la materia y a los acuerdos que dicte la Asamblea General de Ejidatarios. Su antecedente más lejano lo encontramos en la Ley de agosto de 1927 que "estableció que la entrega de las tierras concedidas por dotación o restitución de ejidos debía hacerse al Comité Particular Administrativo que debía funcionar con el Comité de Vigilancia, en la forma que establecieran las disposiciones relativas"¹¹, sin embargo, en la misma no se determinó su integración ni sus facultades, y no fué sino hasta el Código Agrario de 1934 en el que se estipuló "que en cada núcleo debía constituirse un Consejo de Vigilancia, cuya designación y atribuciones se establecieron en el propio Código"¹², reiterándose los mismos señalamientos en los Códigos subsiguientes de 1940 y 1942. A la fecha se encuentra integrado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, con sus respectivos suplentes, electos unos y otros en Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios (artículo 40), siéndole aplicable las mismas disposiciones que al Comisariado Ejidal en cuanto a su dura---

11, 12. Idem 6, pág. 158

ción, remoción y requisitos para ser electos.

Los miembros titulares de este Consejo, deberán de actuar --- siempre en forma conjunta para el ejercicio de sus funciones, las cuales son, según lo establece el artículo 43:

"I. Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los -- preceptos de esta Ley y a las disposiciones que se dicten sobre or-- ganización, administración y aprovechamiento de los bienes ejida-- les por la Asamblea General y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido;

II. Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la Asamblea General;

III. Contratar a cargo del ejido los servicios de personas -- que lo auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado cuando sea necesario, con aprobación de la Asamblea General;

IV. Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;

V. Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Se-- cretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc., si el Comisariado no informa sobre tales hechos;

VI. Convocar a Asamblea General cuando no lo haga el Comisa-- riado y firmar de recibida la siguiente convocatoria, en su caso;

VII. Suplir automáticamente al Comisariado en el caso previs-- to por el artículo 44 de esta Ley; y

VIII. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le -- señalen".

Tanto éste Consejo como el Comisariado, los convenios y con-- tratos que celebren deben ser aprobados por la Asamblea General, y

en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria, y además, obviamente no deben ser contrarios a la ley para que puedan obligar al ejido, aún cuando hayan sido removidas sus autoridades (artículo 50).

Para concluir con este punto, cabe mencionar que tanto los miembros del Comité Particular Ejecutivo, como los del Comisariado Ejidal y los del Consejo de Vigilancia pueden incurrir en responsabilidad cuando: abandonen sus funciones; originen o fomenten conflictos entre los ejidatarios; se invadan tierras; y malversen fondos. Sancionándoseles en los dos primeros casos con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos con independencia de las posibles sanciones penales; y en los segundos con destitución del cargo y prisión de seis meses a dos años (artículo 469). Así como también, aparte de las anteriores causas cuando el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia: no cumplan con las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido; ejecuten actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficies de dotación distintas a las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor; y realicen cualquier acto u omisión tendientes a que se realicen ventas, arrendamientos, aparcerías o cualquier otra forma de ocupación ilegal de terrenos ejidales, ya sea que se trate de bienes de uso común o unidades individuales de dotación, en favor de los miembros del propio ejido o de terceros, excepto los casos a que hemos hecho referencia al hablar de explotación directa del ejido. Tratándose de las dos primeras causas se impondrán a los infractores como sanción, destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, aparte de las que pudiera corresponderles si los hechos constituyen algún delito; y en el tercer caso, la pérdida de sus derechos agrarios individuales como miembros del ejido sobre su unidad individual de dotación y en relación a los bienes de uso común, además de destitución, inhabilitación para volver a

desempeñar cualquier cargo en el ejido y prisión de tres meses a tres años, siendo aplicables estas últimas sanciones, con exclusión de la primera, al Comisariado Ejidal cuando ordene la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario, así como también, por el sólo hecho de tolerarla o autorizarla sin que exista una resolución legal en que fundarla (artículo 470).

1.4 FORMA DE EXPLOTACION

La explotación agrícola, la podemos definir, como los distintos modos de llevar a cabo la producción en el ramo, en la cual intervienen los factores económico, técnico y jurídico.

De la definición anterior, se desprende la necesidad de determinar que se entiende por producción en términos generales y cuáles son los factores que intervienen en la misma, para posteriormente establecer que es la producción agrícola conjuntamente con los factores que esta abarca, y con ello, acto seguido, entrar ya en detalle en la exposición de la forma de explotación que realizan los ejidos.

Por producción entendemos "la acción del hombre sobre la naturaleza para la creación de bienes"¹³. En esta actividad primordial del hombre, intervienen cuatro factores fundamentales que son:

A) La Naturaleza, es decir, "el conjunto de elementos preexistentes al trabajo humano de los que el hombre obtiene los satisfactores de sus necesidades materiales"¹⁴.

B) El Trabajo, o sea, "la actividad consciente y racional del hombre, encaminada a la incorporación de utilidades a las cosas"¹⁵.

C) El Capital, al que "no sólo se le debe de representar como dinero en efectivo, sino que puede ser materia prima, instrumentos o maquinaria, anticipos que se proporcionan al trabajador ya sea -

13, 14, 15. López Rosado, Felipe. Economía Política. Ed. Porrúa. - México 1971, págs. 59, 77, 87.

en especie o en dinero y, en suma, toda riqueza capaz de producir nueva riqueza"¹⁶.

D) La Organización, que es el factor o elemento, que viene a coordinar a los tres anteriores, mediante su combinación en forma adecuada, con el firme propósito de alcanzar el más alto rendimiento en la producción.

De estos cuatro factores que intervienen actualmente en todo proceso productivo, a los dos primeros, se les ha dado el calificativo de indispensables, ya que se argumenta, que el hombre con sus solas manos, sin ningún instrumento, puede actuar directamente sobre la naturaleza y hacerla producir, por lo que al capital y a la organización se les ha calificado erróneamente factores derivados. Al respecto podemos decir, que si bien, tal argumentación, tiene algún grado de validez cuando se habla del hombre primitivo, lo cierto es que en nuestros días, de acuerdo con el sistema de producción actual, es imposible ni siquiera imaginarse ésta, sin que intervengan también en primer plano tales factores.

Hablando de la producción agrícola que es una rama especializada de la producción en general, entendida como el conjunto de actividades que con finalidad económica se aplican al cultivo, a la propagación y explotación de los vegetales y animales, de igual manera, lógicamente también se encuentran los cuatro factores de la producción representados de la siguiente manera: tierra y animales y vegetales silvestres (naturaleza); semillas, empleo de implementos agrícolas, sistemas de riego y dinero invertido en la siembra y en la adquisición y engorda de ganado (capital); el esfuerzo desplegado por el campesino (trabajo); y las actividades emprendidas por el Ejecutivo Federal por sí mismo y a través de las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Pesca, y sus organismos descentralizados, así como las de los Ejecuti

16. Idem 1, pág. 59.

vos Locales, mediante la expedición de leyes, reglamentos, celebración de conventos y realización de estudios técnicos especializados, y también la actividad emprendida por el empresario pequeño - propietario (organización).

Por otra parte, en cuanto a la explotación agrícola, de la cual ya se dio su definición, se dijo que en ella intervienen los aspectos económico, técnico y jurídico, sin precisar en qué consistían, por lo que a continuación pasaremos a su exposición:

A) Económico, ya que "en México existen dos sistemas: la producción para el autoconsumo generalmente ejidal y comunal; y la producción para el mercado, ejidal y comunal, pero preferentemente de las pequeñas propiedades"¹⁷.

B) Técnico, debido a que "la producción agrícola tiende al aumento de la productividad mediante el aumento por hectáreas; el uso de semillas mejoradas, la mayor mecanización y la industrialización de los productos agrícolas"¹⁸.

C) Jurídico, pues desde este punto de vista se presentan varios tipos de explotación: "la parcelaria individual y la colectiva en ejidos y comunidades; la empresarial de los propietarios en pequeño; y, en fin la asociativa voluntaria, entre ejidos y comunidades y pequeños propietarios que establece la nueva Ley de Fomento Agropecuario"¹⁹.

Precisamente, de estos tres aspectos, es este último el que reviste mayor importancia, para el desarrollo del presente apartado, dado que como se señaló, la forma de explotación que se realiza en los ejidos puede ser individual, colectiva o mixta.

Así pues, como ya se había apuntado anteriormente al hablar de la naturaleza jurídica de la organización y funcionamiento del ejido, su forma de explotación por disposición expresa de la ley es colectiva, es decir, es aquella "que emplean los ejidatarios --

que trabajan en forma asociada, desentendiéndose del parcelamiento de las tierras de cultivo, en la utilización total de sus bienes, distribuyéndose las faenas agrícolas entre ellos llevando anotación del trabajo de cada uno, a fin de que las utilidades obtenidas se distribuyan proporcionalmente al trabajo aportado personalmente"²⁰, a menos que los propios ejidatarios reunidos en Asamblea General convocada especialmente para tal efecto, manifiesten su consentimiento en el sentido de que la explotación se realice de forma individual (artículo 130), o sea, de manera contraria a la anterior, mediante el fraccionamiento de las tierras de cultivo en unidades individuales de dotación o parcelas, o bien, como tercer alternativa, que la forma de explotación sea mixta, de tal manera que existan unidades individuales de dotación o parcelas y secciones especializadas colectivas de explotación (artículo 135).

Sin embargo, pese a lo anterior, existen determinados ejidos, con características particulares, debido a las cuales el Titular - del Ejecutivo Federal, determina su explotación siempre de manera colectiva, en los siguientes casos, como lo indica el artículo 131:

"I. Cuando las tierras constituyan unidades de explotación -- que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido;

II. Cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a la maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos;

III. Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso,

20. Idem 6, pág. 286.

independientemente del precio de la materia prima que proporcionen los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios - que al efecto se celebren; y

IV. Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a -- que se refiere el artículo 225".

De estos últimos ejidos señalados en la fracción IV, cabe señalar que los primeros siempre se explotan en forma colectiva, en tanto que en los segundos puede realizarse otro tipo de explota-- ción siempre que se demuestren sus ventajas desde el punto de vis-- ta económico. Además de que su organización será determinada por -- la Asamblea General de acuerdo con las normas y supervisión de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hi-- dráulicos (artículo 225).

En los ejidos que se explotan en forma colectiva, como ha que dado expresado, no se hace adjudicación en parcelas, pero en todo caso se deben definir y garantizar los derechos de los ejidatarios que participen en la misma, además de que la Asamblea General con la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, debe de dic-- tar las disposiciones relativas a la forma como éstos deben traba-- jar y participar en la explotación de todos los recursos del ejido estableciendo por otra parte con las utilidades retenidas la insta-- lación de reservas de capital de trabajo y para fines de mutuali-- dad, previsión social, servicios y obras de beneficio común. Asi-- mismo en los ejidos de esta clase, se pueden asignar a cada ejida-- tario, de acuerdo con la extensión total del ejido, hasta dos hec-- táreas para el establecimiento de una granja familiar que estimule su economía, la cual trabaje individualmente sin perjuicio de su -- trabajo colectivo, pero siempre y cuando el otorgamiento de esa su -- perficie, no sea substancialmente perjudicial para el aprovecha-- miento colectivo (artículos 134, 139 y 141).

Debido a los problemas que podrían confrontar esta clase de -

ejidos en cuanto al reparto de utilidades, y a los trabajadores no ejidatarios que participan en su explotación, la legislación en vigor, establece por un lado la obligación para el Comisariado Ejidal o la Comisión que lo auxilie, de llevar un registro en el que se anoten las jornadas trabajadas, pudiendo hacer anticipos a cada ejidatario por los trabajos realizados hasta por el monto de las cuotas de préstamos fijadas para cada labor, haciéndose posteriormente el reparto de utilidades después de haberse efectuado la venta de la producción y hechas las deducciones de gastos de operación, de pago de créditos pasivos del ejido y constituidas las reservas correspondientes, en forma proporcional a los derechos agrarios de cada ejidatario y al tipo y cantidad de trabajo que hayan aportado cada uno en la producción, estipulándose para los casos de explotación indirecta autorizados, que cuando los mismos no se aporten según lo autorizado por la Asamblea General, el pago exclusivamente por la aportación de la unidad de dotación; y, por otro lado que se incluyan como ejidatarios a los trabajadores agrícolas o de plantas industriales y a los familiares de los ejidatarios que hayan trabajado en el ejido permanentemente durante dos años consecutivos si la capacidad del ejido lo permite y cuando así lo acuerde la Asamblea General Extraordinaria, quien presentara la solicitud a la Secretaría de la Reforma Agraria y ésta a su vez la elevara a acuerdo del Presidente de la República (artículos 141 y 143).

Por último, en cuanto a esta forma o régimen de explotación es pertinente mencionar, que la misma puede adoptarse aún cuando ya se hubiere fraccionado el ejido en unidades individuales de dotación (artículo 134).

Respecto a las formas de explotación individual, colectiva y mixta, únicamente nos resta por decir, que los ejidatarios que en ellas intervengan pueden convenir en la obtención en conjunto de bienes o servicios; de apoyos institucionales; en la realización -

de labores mecanizadas; en la comercialización de sus productos y en el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras en favor de la comunidad, constituyéndose para tal efecto si así lo consideraran conveniente en unidades de desarrollo rural. Además de que en las dos últimas, para facilitar la integración y desarrollo de los sectores, la Asamblea General puede autorizar permutas de unidades de dotación y debe sancionar sus normas internas cuidando unicamente que no se afecten los derechos de los demás ejidatarios; que no participen de los beneficios de la explotación personas ajenas al ejido y que se distribuyan éstos últimos en forma proporcional al trabajo y bienes aportados, todo esto mediante la celebración de los acuerdos correspondientes que son inscritos en el Registro Agrario Nacional y de cuyo cumplimiento se encarga la Secretaría de la Reforma Agraria. Y también que en las secciones comunes con extensión inferior a la unidad mínima de dotación los ejidatarios tendrán preferencia al apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes (artículos 135 y 136).

Aparte de estas tres formas de explotación, existe lo que podríamos considerar como una cuarta que cada vez va proliferando más en toda la República y a la que se ha dado por denominar "A.R.I.C.", es decir, Asociación Rural de Interés Colectivo, que consiste en la reunión de dos o más ejidos con el propósito de colaborar en la producción e integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital. En apoyo de estas uniones, las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos tienen la facultad de poder implementar programas especiales de organización, asistencia técnica y crédito que estimulen su desarrollo (artículo 146).

De estas formas de explotación ejidal, es la individual la que actualmente tiene más auge en todo el territorio nacional, de-

bido a la idiosincrasia del ejidatario mexicano, que por decirlo así, considera más suya la tierra, cuando se le fracciona y se le da su parcela, aún cuando por los problemas que confronta actualmente el campo mexicano, en el que cada vez hay más campesinos que solicitan tierras y menos o casi ninguna por repartir, y el bajo rendimiento en su productividad, podría ser más conveniente que se adoptara en la práctica, el régimen de explotación colectivo.

En cuanto al aprovechamiento y administración de los pastos y montes de uso común, la ley señala de manera precisa como se deben de realizar. De los primeros, los ejidatarios pueden utilizar las extensiones que sean necesarias para mantener las cabezas de ganado que la Asamblea General haya permitido en número y calidad equitativamente para todos los ejidatarios, de conformidad con el reglamento interno del ejido, el cual debe de contener necesariamente dentro de sus bases: la intensificación del establecimiento de praderas artificiales y agujajes, así como la construcción de cercas para la mejor explotación del ganado; las cuotas que debe de pagar cada ejidatario cuando rebase el número de cabezas que la Asamblea General haya autorizado a pastorear sobre su asignación; y, la venta, una vez satisfechas las necesidades de sus integrantes mediante contratos anuales de los excedentes de pastos de los terrenos de apostadero. Los segundos son aprovechados conforme a lo dispuesto por las leyes de la materia, y a las disposiciones que dicten las autoridades encargadas de su aplicación, pero siempre de conformidad con las siguientes disposiciones: los ejidatarios pueden utilizar libremente la madera muerta para usos domésticos; para la utilización de la materia viva en obras de beneficio colectivo, tales como la construcción de edificios y habitaciones, el Comisariado Ejidal debe obtener el permiso correspondiente de las autoridades competentes; y, tratándose de la explotación comercial de montes y bosques, así como la industrialización de sus productos, ésta debe hacerse directamente por el ejido previo acuerdo

de la Asamblea General y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, constituyéndose para tal efecto unidades de producción forestal o industrial, reguladas por las disposiciones que expidan la Secretaría mencionada y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, salvo que las inversiones que se requieran rebasen la capacidad técnica o económica del ejido y el Estado no pueda proporcionar ninguno de ambos elementos, en cuyo caso si alguna empresa oficial o de participación estatal en primer plano, o de alguna privada en segundo, ofrecen condiciones ventajosas para el ejido en la compra de la materia prima o mediante una asociación en participación, podrá la Asamblea General acordar la explotación conforme a las características técnicas de aprovechamiento del ejido y durante el tiempo que determine la Secretaría de la Reforma Agraria, siempre y cuando se garanticen plenamente los intereses del ejido (artículo 138). Como ejemplo podemos citar, el contrato celebrado por la empresa de participación estatal San Rafael, S.A., con el ejido San Miguel Jalatlzingo, del Estado de Puebla, por medio del cual dicha empresa, obtuvo materia prima del ejido consistente en recursos forestales, a cambio, de sumas anticipadas de dinero que ofrecieron condiciones sin duda ventajosas para ese núcleo de población, que al tener esos anticipos pudo comprar tierras, que de otro modo no le hubiese sido posible adquirir. En éste, como en todos los demás casos de compraventa de productos, los precios deben ser revisados periódicamente en lapsos no mayores de un año, teniendo además las empresas contratantes la obligación de capacitar a los ejidatarios para que finalizado el término del contrato se hagan cargo de los procesos de extracción, elaboración y transformación de los productos.

Ahora bien, también se pueden asociar con industrias que se dediquen al aprovechamiento integral del bosque, en el orden de preferencia ya anotado, los ejidos que tengan superficies desforestadas.

tadas o susceptibles de cultivo forestal y carezcan de recursos económicos y técnicos, constituyéndose para tal fin Empresas Silvícolas Mixtas, administradas por un Consejo, que establece los sistemas de supervisión y control y promueve la producción y productividad de las plantaciones silvícolas y está integrado por el propio ejido, la industria participante, los Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente, quienes también pueden participar con capital. Las utilidades de estas empresas se reparten entre las partes, en proporción a la aportación de cada una, una vez que se comercializan los productos a precios corrientes y se hacen las deducciones de los costos y gastos efectuados en la plantación, correspondiéndole al ejido, independientemente de las utilidades, una compensación en el monto que se acuerde, por permitir la siembra y cultivo del recurso forestal, así como las servidumbres dentro de su territorio (artículo 133).

Como se puede observar, con estas disposiciones, relativas al aprovechamiento y administración de los bienes de uso común, se trata de en primer lugar, lograr una distribución equitativa de tales bienes entre los ejidatarios derechosos; y, en segundo, lograr el aprovechamiento y el aumento de la producción de los recursos naturales forestales, garantizando siempre los derechos del núcleo de población ejidal propietario.

Finalmente, cabe hacer mención especial, de la explotación comercial e industrialización de los recursos ejidales, no agrícolas ni pastales, ni forestales, especialmente de aquellos que pueden aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, que debe de realizarse directamente el ejido o bien en asociación con terceros, mediante la celebración de contratos sujetos a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria y a las autorizaciones que acuerden la Asamblea General y la Secretaría de la Reforma Agraria y que tendrán una duración de tres años, si así lo acuerdan las par-

tes y lo aprueba dicha Secretaría, pudiendo ser renovados, tomando en consideración el monto y tipo de las inversiones y el plazo estimado para su recuperación, cuando a juicio de los ejidatarios interesados y de la multiplicada Secretaría, la empresa participante haya cumplido satisfactoriamente las condiciones convenidas (artículo 144).

Decimos que cabe hacer mención especial de estos ejidos, pues en la República Mexicana, existen innumerables grupos de población ejidal con recursos naturales propios para el turismo, la pesca, la minería o simplemente que cuentan con recursos económicos, que representan un gran potencial de productividad, que debido a la falta total o parcial de elementos técnicos o económicos en su caso, sólo pueden desarrollarlos si se asocian con terceras personas mediante la celebración de contratos de asociación en participación, en los que han intervenido el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los ejidos que tienen fondos comunes en esa institución y en ocasiones alguna empresa o empresario particular, para la realización de diversos proyectos turísticos, de extracción y comercialización de mineral o simplemente de inversión de capital, como por ejemplo: el módulo recreativo, el club social y el restaurante campestre del ejido San Mateo Tlaltenango en el D.F., y la explotación de calera en el ejido Charco Frío en el Estado de Querétaro, que han permitido en cierta medida, el progreso económico y social del ejido asociado y con ello aunque en grado inferior el Nacional.

C A P I T U L O I I

EVOLUCION HISTORICA DEL FIDEICOMISO FONAFE

- 2.1 CODIGO AGRARIO DE 1942

- 2.2 REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS
 INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES MUNICIPALES DE 19 DE ABRIL
 DE 1959

- 2.3 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 22 DE MARZO DE 1971

- 2.4 REFORMAS DE 6 DE MAYO DE 1972

- 2.5 REFORMAS DE 3 DE ENERO DE 1975

- 2.6 REFORMAS DE 29 DE JUNIO DE 1976

- 2.7 REFORMAS DE 17 DE ENERO DE 1984

EVOLUCION HISTORICA DEL FIDEICOMISO FONAPE

2.1 CODIGO AGRARIO DE 1942

Los antecedentes más remotos del fondo común de los núcleos - de población agrícola, los encontramos en las prácticas del pueblo azteca en las llamadas tierras del Altepetlalli que eran "tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público a interes colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes se integraba un fondo común"²¹.

Más tarde, durante la época colonial se reglamento ese fondo común en la Legislación de Indias con las llamadas Cajas de Comunidad de Indios que eran "instituciones de ahorro y crédito para utilidad y servicio de los trabajadores, cuyo caudal estaba integrado por los bienes comunes de los indios y los escrituras y recaudos, sin poderse introducir en el mismo otros bienes que no pertenecieran a los indios en común, destinandose obviamente sus productos a socorrer y servir a los indios en sus necesidades y a cubrir el tributo que estos debían de pagar a la Corona"²².

Tiempo después, durante el movimiento de Independencia, don Miguel Hidalgo y Costilla y José Ma. Morelos y Favón "ordenan la entrega de las rentas vencidas por los arrendamientos de las tierras comunales para ingresarlas a la Caja Nacional de Comidades"²³.

Posteriormente, ya en el México Independiente del presente siglo, mediante la circular número 48 de septiembre de 1921, emitida por la Comisión Nacional Agraria se alude por primera vez a lo que habría de ser más tarde el fondo común de los núcleos ejidales y -

21, 22. Lemus García, Raul. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica). Ed. Limsa. México 1975, págs. 89 y 126.

23. Idem 7, pág. 239.

comunales, al establecer que de la cantidad recaudada por los censos y rentas que pagaran los adjudicatarios de parcelas, se destinaría un quince por ciento como impuesto federal, otro quince por ciento como impuesto estatal y el setenta por ciento restante se -- consideraría como un fondo para destinarse a servicios públicos -- del pueblo. Lo anterior fué confirmado por la circular número 51 -- de octubre de 1922, que dispuso que "de los productos obtenidos de la explotación común de los bienes ejidales, el 85 por ciento de-- bía repartirse entre los beneficiarios, un 5 por ciento destinarse al pago de impuestos y atenciones municipales y el 10 por ciento -- restante dedicarlo a construir un fondo de impulsión cooperativa -- que permitiera a los pueblos adquirir maquinaria, animales de tra-- bajo o de producción, semillas, etcétera"²⁴.

Sin embargo, no fué sino con el Código Agrario de 1934 que se determino de manera concreta que "en cada núcleo de población que disfrutara de ejidos debía constituirse un fondo común que se inte-- graría: con el producto de la explotación de los pastos y los mon-- tes hecha por cuenta de la comunidad; con las cuotas de los ejida-- tarios acordadas por ellos mismos, y con las cantidades en efecti-- vo que recibieran los núcleos por explotación de sus bienes. Dispo-- nía, asimismo, que el fondo podía destinarse a la ejecución de --- obras de mejoramiento territorial, adquisición de maquinaria, ani-- males de trabajo o de cría, aperos, semillas, y a contribuir a for-- mar el fondo de explotación que requería la Ley de Crédito Agríco-- la. Prohibía el empleo del fondo para fines políticos o religio--- sos"²⁵.

En los dos Códigos subsecuentes de 1940 y 1942, prácticamente se reprodujeron las mismas disposiciones que sobre el particular -- contenía el de 1934, pero por ser éste último, el de 1942, el que sirve de base y fundamento para la expedición del Reglamento para

la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, que es el antecedente directo del Fideicomiso FONAFE, veremos a continuación su contenido en su parte conducente.

El Código Agrario de 1942, fué promulgado por el entonces Presidente de la República Lic. Manuel Avila Camacho, publicandose en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1942. En éste Código, si bien no se habla del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ni como organismo público descentralizado, ni como fideicomiso público, si se establece ya la creación de un fondo común de los núcleos de población en sus artículos 213 a 215.

El artículo 213, estipulaba que el fondo común se integraría con los siguientes recursos:

I. La explotación hecha por cuenta de la comunidad de los montes, pastos u otros recursos del ejido;

II. Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en este Código;

III. Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por explotación de terrenos ejidales;

IV. Las cuotas acordadas por la asamblea general de ejidatarios para obras de mejoramiento colectivo, y

V. Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular".

El artículo 214, señalaba que estos recursos del fondo común se destinarían al logro de los siguientes objetivos:

I. Obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc.;

II. Constitución del fondo de explotación, de acuerdo con lo que establece la Ley de Crédito Agrícola;

III. Adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría aperos, semillas, etc."

Además el propio artículo 214, hacía la prohibición tajante -

de destinar los recursos de ese fondo a fines religiosos o políticos, cuando a que sólo se podía disponer de los mismos conforme al acuerdo tomado por los ejidatarios en Asamblea General con la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Estos dos artículos, por decirlo así, encuentran su equivalente, aunque claro está, con las modificaciones que se han hecho necesarias a través del tiempo en los artículos 164 y 165 respectivamente de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Mediante el artículo 215, se estableció que los recursos que se obtuviesen por la venta o arrendamiento de solares ingresarían al fondo común de los núcleos de población, al respecto es importante mencionar que este artículo se refiere al fondo común de los núcleos de población en general, en tanto que el artículo 213 se refiere al fondo común de cada ejido en particular.

Finalmente el artículo 216, disponía que el multicitado fondo debía depositarse en las agencias del Banco Nacional de Crédito Rural, siendo responsable el personal dedicado a la organización ejidal y el del Banco, en su caso, de velar que el depósito se hiciera en esos términos.

Esse a lo hasta aquí expuesto, lo cierto es que este fondo común, empezó a regularse de manera un poco más atendida a la realidad y a las necesidades de los núcleos de población agraria, cuando entro en vigor el Reglamento que a continuación se analizará.

2.2 REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS - INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DE 19 DE ABRIL DE 1959

Un reglamento, es "el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública"²⁶.

26. Item 4, pág. 414.

Dentro de éste orden de ideas, el reglamento que nos ocupa --
fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril
de 1959, durante el sexenio del Presidente de la República Adolfo
López Mateos.

En los considerandos del mismo, se señalan en síntesis como -
motivos de su expedición, la intención del Gobierno de llevar a ca-
bo la aplicación de los ideales de la Revolución de 1910, mismos -
que se traducen en los principios de la Reforma Agraria, es decir,
en la reestructuración radical de los sistemas de tenencia y explo-
tación de la tierra, proscribiendo el latifundismo y la especula-
ción de las tierras, todo lo cual conlleva a elevar el nivel econó-
mico, intelectual y moral de los antiguos jornaleros, convirtiéndolo
los en agricultores con patrimonio propio y organización social, -
lo que les permitiera vivir con mayor decoro y libertad, por lo que
los productos y beneficios derivados de las tierras, bosques y de-
más bienes que se han entregado a los pueblos no deben ser objeto
de especuladores ni pequeñas minorías, sino por el contrario deben
de servir para beneficio de la población campesina en particular y
para el desarrollo del país en general, siendo necesario para lo-
grar los propósitos apuntados, determinar el alcance de la expro-
piación y de la permuta de terrenos ejidales por particulares, así
como organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos.

Los fundamentos legales que sirvieron de base para la expedi-
ción de este reglamento, fueron los artículos 89, fracción I, cons-
titucional, y 199, 210, 211, fracción III, 361 y 362 del Código --
Agrario de 1942.

El primero de ellos, el dispositivo constitucional, señala la
facultad y obligación a cargo del Presidente de la República de --
"Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión,
proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Las disposiciones del Código Agrario de 1942 establecen:

Artículo 199.- La facultad de la Secretaría de Agricultura y Fomento de organizar particular y generalmente a los ejidos, a los nuevos centros de población agrícola y a los núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, así como la de delegar la función de organización ejidal en el Banco Nacional de Crédito Ejidal o en otras organizaciones con capacidad para ello, delimitando se en todo caso las zonas ejidales encomendadas y reservandose el derecho de vigilar los trabajos realizados.

Artículo 210.- La facultad del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento, oyendo la opinión del Departamento Agrario de determinar la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de bienes comunales.

Artículo 211, fracción III.- La preferencia en cuanto al otorgamiento de crédito para los ejidos, de proporcionarlo el Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones que se funden de acuerdo con las leyes respectivas.

Artículo 361.- La facultad y obligación de que habla el artículo 89, fracción I, constitucional, en materia agraria.

Artículo 362.- Concede la facultad al Ejecutivo Federal de resolver las dudas que se susciten en la aplicación de las normas del propio Código.

Ahora bien, el multicitado Reglamento se compone de 20 artículos fundamentales, respecto de los cuales pasaremos a continuación a hacer una breve exposición.

El artículo 1o., establece la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que se integrará con los siguientes recursos:

I. Los fondos comunes ejidales;

II. Los remanentes que quedan de las indemnizaciones en efectivo por expropiaciones o permutas de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, en compensación de las --

que les fueran afectadas;

III. Los intereses derivados de las operaciones que se realicen con el Fondo o con la inversión de sus disponibilidades;

IV. Las utilidades que obtenga el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, por los fraccionamientos que realice de acuerdo con las prescripciones de este Reglamento;

V. El dinero en efectivo que se recibe en substitución de las crías que deben entregar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas;

VI. Las aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados o de los Municipios; y

VII. Los demás recursos en numerario que el Fondo Nacional obtenga por cualquier otro concepto".

La fracción primera de este artículo, en su momento fué duramente criticada, pues como argumentaba el maestro Mendieta y Nuñez:

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

I. Los fondos comunes ejidales. Se priva de esta manera a los ejidos de lo que legítimamente es de su propiedad"²⁷.

Sin embargo, al decir del propio Lic. Mendieta y Nuñez y como veremos más adelante, esta anticonstitucionalidad desaparece con la Ley Federal de Reforma Agraria.

Conforme a su artículo 20., se constituye para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, que se integra con representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Asuntos Agrarios

27. Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa. México 1979, pág. 407.

y Colonización, la Nacional Financiera y el Sector Campesino Ejidal; además señala que el Delegado Fiduciario Especial es quien lo preside, y es designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal en su calidad de institución fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal y por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, de que de los representantes mencionados solamente el -- del Sector Campesino Ejidal es nombrado por el Ejecutivo Federal, pues los de las instituciones, lo son libremente por sus titula--- res.

Los representantes de este Comité, a la fecha en la ley Federal de Reforma Agraria, han sido modificados en cuanto a su número y denominación, esto último, debido al cambio igualmente en diferentes sexenios en la denominación de la institución representada, aunado a que por otra parte el Delegado Fiduciario Especial actualmente además de presidir dicho Comité, también tiene el cargo de - Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El artículo 30., establece que los recursos del Fondo, serán destinados únicamente para la realización de los programas y planes de Fomento Económico y Social que se formulen conforme al propio Reglamento, por lo que quedan permanente y exclusivamente afectados al cumplimiento de los fines para los cuales se creó dicho - Fondo, de tal manera que su disposición en contravención a lo dispuesto por el mismo Reglamento y por el Contrato y Reglas de Operación del Fideicomiso es nula de pleno derecho, y hace incurrir en responsabilidad a los funcionarios que lo realicen.

Comentando este artículo, el Lic. Lemus García nos dice:

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal y su Reglamento, motivaron una corriente unánime de inconformidad de los núcleos ejidales con depósitos de fondos comunes ejidales, en virtud de que el artículo 30. del Reglamento desvinculaba dichos fondos de los ejidos - depositantes, considerándolos permanente y exclusivamente afecta--

del cumplimiento de los programas generales o particulares de regiones o grupos de población que aprobara el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de tal forma que contradecía flagrantemente - lo dispuesto por el artículo 214 del Código Agrario de 1942 que se señalaba que los fondos comunes ejidales debieron aplicarse preferentemente en obras de mejoramiento territorial, constitución del fondo de explotación, adquisición de maquinaria, animales de trabajo o la cría, aperos, semillas y demás bienes de producción del ejido propietario de los fondos; y prohibía en forma absoluta que se destinara a fines religiosos o políticos"²⁸.

Indiscutiblemente, este Reglamento vino a cambiar disposiciones del Código Agrario de 1942, como es el caso del artículo antes citado, en el que no cuidó su redacción jurídica, de ello que surgieran no sin razón, las críticas de los estudiosos de la materia y, fundamentalmente la inconformidad de los núcleos de población campesina ejidal o comunal que sufrieron la afectación directa de su patrimonio.

El artículo 40., estipula que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregará en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal para que este lo represente en los términos del Reglamento, de sus disposiciones complementarias, del contrato de fideicomiso que al efecto se celebre y de las reglas de operación que expida el Comité mencionado con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El artículo 50., designa como tesorera de todos los recursos que integran el Fondo a la Nacional Financiera, imponiéndole la obligación de llevar una cuenta especial de los mismos; de destinar los a las inversiones expresamente señaladas por la Institución Fiduciaria con acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos;

28. Idem 7, pág. 244.

y, de rendir a los ejidos y comunidades beneficiarias la cuenta de sus aportaciones al mencionado Fondo.

Por virtud del artículo 66., el Banco Nacional de Crédito Egidial, sólo puede disponer del Fondo, previo acuerdo por escrito que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, siendo nula de pleno derecho cualquier disposición que se haga en contravención a lo señalado.

Mediante el artículo 70., se determinan las facultades que competen al Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

pondientes;

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

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

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

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

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

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

En el artículo 80., se confiere la obligación a todas las autoridades agrarias del país, de proporcionar la información que les solicite el Comité Técnico y de Inversión de Fondos para el cumplimiento de sus atribuciones.

En el artículo 90., se señala que la Institución Fiduciaria a través de su Delegado Fiduciario Especial, tendrá las facultades de disposición y administración de los fondos, necesarias para la realización de los fines del Fideicomiso, previo acuerdo por escrito que en cada caso emita el Comité Técnico y de Inversión de Fondos. Además de que en el Contrato de Fideicomiso que se celebre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciera las bases de inspección y vigilancia que el Gobierno Federal deba reservarse

sobre la aplicación e inversión de los fondos, así como para en su caso, asegurar la recuperación de los mismos.

El artículo 10, le confiere a la 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 ejidal, imponiéndole el deber jurídico de cooperar con el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, otorgando créditos complementarios para la integración de dicha industria.

El artículo 11, determina que sólo proceda la expropiación de terrenos ejidales, cuando medie opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos en el sentido de que procede la misma, fijando igualmente el monto de la indemnización y su pago simultáneo a --- aquélla.

El artículo 12, estipula que las expropiaciones de terrenos - ejidales para fraccionamientos urbanos y suburbanos, se harán siempre en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en tanto que las expropiaciones para obras de servicio social o público, sólo procederan cuando sean en favor de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal o de Organismos Públicos descentralizados del Gobierno Federal.

En el artículo 13, se habla de la reversión de terrenos ejidales expropiados a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, marcando las hipótesis jurídicas en las que procede, y la obligación de insertar el mismo precepto en todo decreto expropiatorio.

Por el artículo 14, se da la facultad exclusiva al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, de efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados provenientes de la expropiación de terrenos ejidales.

El artículo 15, determina que el fraccionamiento y venta de - que habla el precepto anterior, se sujetara a las siguientes bases:

"I. Cargará un interés nuevo superior al 2% anual sobre sellos insolutos, por la inversión de fondos que haga en el fraccionamiento y urbanización de los terrenos ejidales expropiados;

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

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

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

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

Por el artículo 16, se precisa que las permutas de terrenos ejidales por particulares, sólo procederán y tramitarán cuando además de satisfacerse los requisitos previstos por el artículo 146 del Código Agrario de 1942, se reúnan los siguientes:

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

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

III. Que exista opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos".

La fracción II de este artículo, podemos decir que es a todas luces anticonstitucional, pues viola los artículos 14 y 16 constitucionales, privando a los particulares de lo que legítimamente les corresponde; y por otro lado, que trata de regular una propie-

dad cuya normatividad corresponde al campo del Derecho Civil, sin que por ello deje de tener relaciones por su propio carácter, con el Derecho Agrario.

El artículo 17, se refiere a que los fondos comunes integrados en su mayor parte por ingresos de la explotación de montes, pastos, y otros recursos del ejido, los créditos y la inversión de sus propios recursos que les otorgue el Fondo Nacional de Fomento Ejidal a las respectivas comunidades, se destinarán preferentemente a la organización y fomento de dichas explotaciones a fin de que sean realizadas directamente y con mayores beneficios para las propias comunidades, salvo que no sea posible organizar esas empresas ejidales, en cuyo caso se destinarán prioritariamente a la adquisición de tierras u otros bienes de capital que permitan con sus rendimientos, mejorar o ampliar las fuentes de producción del ejido.

Del artículo 18, se desprende que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal no podrá contribuir en más de un cincuenta por ciento del costo total de la obra destinada al servicio público, pudiendo por otro lado su Comité Técnico y de Inversión de Fondos otorgar créditos a los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal cubriendo los aportaciones que a ellos les correspondiera hacer, cuando no pudieran realizarlas de manera inmediata; y excepcionalmente aprobar inversiones de consumo inmediato y diferido u obras que corresponda realizar a los Gobiernos citados, tratándose de la institución, cumplimiento y satisfacción de un servicio público.

Con el artículo 19, se prohíbe que las obras de mejoramiento social, de cuyos beneficios participen también grupos no ejidales, sean costeadas íntegramente por los ejidos, pues en las mismas deberán intervenir los demás sectores interesados y contar con la cooperación de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, observándose también para ello lo señalado en la última parte del artí-

culo anterior.

Finalmente el artículo 20, precisa que en los casos de permutas o expropiaciones, el derecho individual del ejidatario afectado se limita a recibir una parcela equivalente a la que tenía; que los excedentes en efectivo correspondientes a una indemnización se inviertan en obras que beneficien al núcleo de población afectado prioritariamente, previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos; y, que en caso de que las comunidades o sus miembros en particular se nieguen a ocupar y trabajar las tierras que por compensación o indemnización les correspondía, perderán todo derecho, pasando las mismas a otros campesinos en adjudicación, y el dinero en efectivo en caso de que hubiera algún remanente o no se hubiera repartido las tierras, ingresará al Fondo Nacional de Fomento Ejidal para aplicarlo en la realización de sus fines.

Al decir de la Lic. Marta Chávez Padrón "El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales del 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 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 la actuación de ese organismo durante los años pasados. Con el precepto 167 b 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"²⁹.

Pero este reglamento, no tan sólo recibió críticas, ya que en la práctica la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis

29. Chávez Padrón, Marta. Ley Federal de Reforma Agraria (Comentada). Ed. Porrúa. México 1980, pág. 164.

publicada en el Informe de Labores de 1960, de la Segunda Sala, página 37, al fallar el Toca 512/960, 2a., de fecha 25 de julio de 1960, sostuvo respecto al Reglamento:

"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 reglamento legal es anti constitucional porque pretende modificar disposiciones del Código Agrario, además de que resulta retroactivo respecto de los casos - en que únicamente falta que se dicte la resolución presidencial en los casos de permuta de terrenos ejidales por otros particulares, ya que en éstos no es verdad que sólo exista una simple expectativa de 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".

Como hemos podido observar, durante el tiempo de su vigencia (y aún después), éste Reglamento, sufrió diversas críticas y determinaciones en su contra, pese a las cuales, lo cierto es que vino a marcar una nueva pauta en cuanto al manejo y administración de los fondos comunes ejidales, con el objeto de dar una mayor protección y distribución a los mismos, mediante la creación de un Comité Técnico y de Inversión de Fondos. Sin que por ello se deje de reconocer que adolecía de una adecuación jurídica que le impidiera caer en una notoria anticonstitucionalidad.

2.3 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 22 DE MARZO DE 1971

Esta Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, promulgada por el entonces Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, vino

a substituir casi a los treinta años de haber sido promulgado a el Código Agrario de 1942, dejando en vigor los reglamentos correspondientes de conformidad con su artículo segundo transitorio, en tanto no la contravengan y el Ejecutivo Federal dicta otros nuevos. - De lo que se desprende que el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales puede ser considerado como reglamentario de los artículos 164 a 170 del indicado ordenamiento, por lo que se refiere a las inversiones de los fondos comunes ejidales y al funcionamiento del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en todo aquello que no se oponga a la Ley, dado que a la fecha no se ha expedido ningún otro ordenamiento reglamentario sobre la materia.

Las disposiciones relativas al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se encuentran contenidas en los Capítulos IV y V - del Libro Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria, de los cuales pasaremos en éste y en los subsiguientes apartados del presente capítulo a mencionar su contenido conforme al texto original y el de las reformas que han experimentado respectivamente, debido a - que posteriormente analizaremos en detalle cada uno de los artículos que componen los mismos de acuerdo a como actualmente están en vigor, esto con la finalidad de no ser repetitivos y no caer en - cierto grado de ociosidad.

Sobre el particular, el Lic. Antonio Luna Arroyo nos dice:

"A decir verdad estos dos capítulos se encuentran muy bien - orientados jurídicamente, sobre todo el quinto que pone dentro de la Constitución, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal que venía invirtiendo las utilidades comunes de los Ejidos en programas ajenos a los propios depositantes que beneficiaban más a los contratis- - tas-políticos que a los propios ejidatarios.

Y decimos aquí que la Ley Federal de Reforma Agraria, supera al Código Agrario de 1942 en esta materia, porque no sólo amplió -

los conceptos por los cuales se obtienen -y por lo mismo se incrementan- los recursos que integran el fondo común, sino que se diversificaron más los fines para los cuales se destinan los propios fondos. Esto además de que se controlan mejor los depósitos de los aludidos fondos, y se planea, de una manera mejor, el uso de los mismos"³⁰.

Así pues, los artículos 164 a 170, estaban redactados en 1971 al promulgarse la multicitada Ley, de la forma que a continuación se transcribe, conservando dos de ellos (el 164 y 165), prácticamente a la fecha la misma redacción.

El Capítulo IV intitulado "Fondo común de los núcleos de población", se compone de los artículos 164, 165 y 166 que a la letra dicen:

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

I. La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecho por cuenta de la comunidad;

II. Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;

III. Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales;

IV. Las cuotas o reservas acordadas por la Asamblea General de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;

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

VI. El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88; y

30. Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa. México 1975, págs. 180-181.

VII. Los ingresos que no corresponden a los ejidatarios en particular".

Este precepto, es el resultado de la fusión de los artículos 213 y 215 del Código Agrario de 1942.

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

I. Trabajos de conservación de suelos y 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 de cría, aperos, semillas y fertilizantes;

III. Constitución del capital de trabajo que acuerda 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.

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".

De este artículo, en relación con el 214 del Código Agrario de 1942 del que fué tomado, se reformó y redactó de una mejor manera su fracción I, de la que se suprimió la parte relativa a la construcción de escuelas, y por otra parte se agregaron las nuevas e importantes fracciones IV y V.

"Artículo 166.- El fondo común de los ejidos deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A., o en sus correspondientes 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 recibe 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 que reciba el libro 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".

Al hablar de este dispositivo legal, antes de sus reformas de 1976 y 1984, el maestro Vandieta y Nuñez nos comenta:

"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.

El artículo que comentamos fué reformado por el Congreso y -- quedó peor que como estaba, pues se le agregaron los párrafos segundo y tercero y en este último se establece la posibilidad de -- que un ejido que forma parte del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (todos forman parte de ese Fondo puesto que a él pasan forzosamente los fondos comunes de cada ejido) este financiado, no por el Ejido

tudo sino por una Banco Oficial, entonces faze recite los depósitos de los fondos comunes "preferentemente" rompiéndose así la unidad del sistema establecido en artículos anteriores y su relación necesaria con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal"³¹.

A nuestro parecer, es plenamente acertado el comentario del Lic. Vandieta y Muñoz, pues es a todas luces mucho mejor que ha medida que se vayan recibiendo los ingresos, se haga el depósito correspondiente, ya que de esta manera se van generando intereses, - mismos que obviamente beneficiarían al ejido depositante y de lo contrario no se podrían producir estos, sino hasta que se formara el fondo por parte del Comisariado y luego se depositara, aunado a -- que podría prestarse a que se hiciera una pulverización de los mismos; y, por otra parte se rompe la unidad del sistema de depósito del fondo común y se desvincula a este del Fondo Nacional de Fomento Ejidal que entre otras cosas fué creado precisamente para su manejo.

El Capítulo V intitulado "Fondo Nacional de Fomento Ejidal", se componía en 1971 de cuatro artículos que establecían:

"Artículo 167.- 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 artículo 165, en la forma y con los requisitos que se establezcan en el reglamento que al efecto se expida.

Cuando la inversión lo amerite y lo demanden 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

31. Idem 27, pág. 405.

comunes depositados; asimismo podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuenta-habientes 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 integrantes del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones".

El segundo párrafo de este artículo cuando estuvo en vigor, en su momento, recibió diversos comentarios favorables, como el del Lic. Luna Arroyo quien expresó: "También puede el Fondo y aquí (párrafo segundo) aparece su clara función social, financier --con sus recursos suficientes que no pertenezcan a comunidades y ejidos depositantes-- a los ejidos y comunidades pobres que no tengan el carácter de cuenta-habientes"³²; o el del Lic. Mendieta y Nuñez --- quien señalara: "A pesar de la defectuosa redacción de la segunda parte de este precepto que fué agregada por el Congreso de la --- Unión, es elogiable la posibilidad que establece de que ejidos o--- rentes de fondo común, reciben ayuda económica del Fondo Nacional de Fomento Ejidal con las limitaciones que certeramente estable--- ce"³³.

"Artículo 158.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

I. Fondos comunes ejidales;

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

III. Remanentes de las utilidades que obtengan las institucio

32. Idem 30, pág. 187.

33. Idem 27, pág. 406.

nes a que se refiere el artículo 117 de esta Ley, de los fraccionamientos urbanos, suburbanos e industriales, realizados en terrenos ejidales y comunales, 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 las operaciones que se realicen en el Fondo o con la inversión de sus disponibilidades;

V. Fondos que se 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 Municipios;

VIII. Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino; y

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

Como señaláramos al hablar del Reglamento de 1959, refiriéndonos al comentario hecho por el maestro Lucio Mendieta y Nuñez sobre el artículo 16. del citado ordenamiento, al decir de su opinión, posteriormente desaparecía su anticonstitucionalidad, al promulgarse la Ley que comentamos pues "En el artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria se dice lo mismo, sin embargo en el 167 se determina, 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 fondos no pasan al poder del Fondo Nacional sino que éste los mantiene a disposición de los depositantes para los fines señalados. Desapareció, así, la anticonstitucionalidad que señaláramos"³⁴.

34. Idem 27, pág. 189.

En definitiva, con esta Ley se logra poner dentro del marco de la legalidad al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ya que el hecho de que los fondos comunes de los ejidos y las comunidades sean administrados por el Fondo, no significa de manera alguna que se les prive de los mismos, sino por el contrario que dicho Fondo en base a los estudios técnicos que realice los dedique a apoyar y financiar, en principio única y exclusivamente a los depositantes.

"Artículo 169.- 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 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".

"Artículo 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 Reglas de Operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de 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 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, tal y como se encontraba redactado en 1971, -- colección de varias folias de fondo, como lo hace notar el Lic. Men- sieta y Muñoz al expresar:

"Parece que la Nacional Financiera lo único que tiene que hacer es invertir los recursos del Fondo en lo que determine el Comité Económico, pero el párrafo segundo del artículo 170 dice que: "actuará como Institución Tesorera y Agente Financiero" del susodicho Fondo. Es decir, para colocar sus recursos en la mejor forma posible, donde produzcan más y con mayor seguridad. ¿En qué quedamos? ¿emplea sus recursos en inversiones agrícolas o en inversiones financieras en el mercado comercial e industrial. ¿" como puede actuar como agente financiero del Fondo si ha de sujetarse a las resoluciones del Comité Económico y de Inversión de dicho Fondo?". Además de que "La Nacional Financiera está obligada a rendir cuentas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, mensualmente. Este Fondo según el artículo 169 está integrado por el Comité Económico y de acuerdo con el artículo 170 párrafo segundo, es por conducto de dicho Comité que debe rendir las cuentas; en otras palabras, rinde cuentas al Fondo por conducto del mismo Fondo a no ser que éste sea un fantasma o ente super humano"³⁵.

Efectivamente, este artículo presentaba una serie de errores que hacían casi imposible su comprensión, debido fundamentalmente al aglutinamiento de facultades en una sola institución y a la falta de técnica jurídica del Legislador, pero afortunadamente estas deficiencias a la fecha han sido eliminadas gracias a las reformas que ha experimentado dicho artículo, como lo veremos posteriormente.

35. Idem 27, pág. 409.

2.4 REFORMAS DE 6 DE MAYO DE 1972

Una reforma, es una "corrección o nuevo arreglo que se hace de una cosa. Innovación pretendida o autorizada en una materia, -- principalmente la social"³⁶, dentro de este orden ideas podemos decir, que existen reformas que vienen a mejorar el orden establecido; y otras que por el contrario hacen efectiva la terminología latina reformatio in pejus, que en su traducción literal significa -- reformar empeorando.

Las reformas de 6 de mayo de 1972 a la Ley Federal de Reforma Agraria, vinieron a modificar el segundo párrafo del artículo 167 y a adicionar los artículos 167 bis y 171 bis.

La modificación al segundo párrafo del artículo 167, fue hecha única y exclusivamente con la finalidad de precisar el número del artículo a que el mismo hacía referencia, toda vez que se agregó el artículo 167 bis y de otra forma resultaba incongruente el mismo. Quedando por lo anterior redactado en los siguientes términos, en su segundo párrafo:

"Cuando la inversión lo amerite y lo demanden 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 los últimos casos los recursos a -- que se refiere la fracción I del artículo 168, a efecto de garantizar que cada ejido o comunidad integrante del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones".

El artículo adicionado establecía:

"Artículo 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 éstas; al establecimiento de industrias que transformen dicha producción y la comercialicen; y a la constitución de empresas ejidales 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, aquellas que establezcan plantas 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 organismos competentes.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal captará y administrará los recursos del ejido, provenientes de regularización de zonas urbanas y opinará 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 dio origen a la existencia paralela del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y del Organismo Público Descentralizado del mismo nombre, situación a todas luces absurda, ya

que de hecho ambas instituciones funcionaban como si fuera una sola, esto es, existían físicamente en el mismo lugar y eran administradas y operadas por los mismos funcionarios y trabajadores, ejercitando prácticamente en consecuencia las mismas funciones. Situación que a la fecha, en base a diferentes reformas ha quedado mejor regulada como veremos posteriormente.

El segundo artículo que se adicionó con estas reformas fué el 175 bis, con la finalidad de apoyar en cierta medida al exterior - adicionado, entre otras cosas, siendo su texto sin que al momento haya recibido ninguna modificación, el que se resume al hablar de la naturaleza jurídica de la organización y funcionamiento del ejido.

2.5 REFORMAS DE 3 DE ENERO DE 1975

Con estas reformas, se vinieron a modificar entre otros, los artículos 165 fracción III, 166, 169 y 170, estos tres últimos en su primer párrafo, con el único propósito de hacerlos congruentes con el Decreto de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que transformo precisamente en Secretaría de la Reforma Agraria al antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización quedando por lo demás redactados en idénticos términos.

2.6 REFORMAS DE 29 DE JUNIO DE 1976

Por virtud de estas reformas, se modificaron casi todos los artículos que hemos venido comentando a excepción del 164 y 165, quedando los restantes por efecto de las mismas como sigue:

"Artículo 166.- El fondo común de los ejidos y comunidades, - deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A., o en sus corresponsales, para concentrarse en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.. El comisariado lo depositará con la intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito a la -

Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. y a la primera Asamblea General que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su Delegado en la entidad.

Por su parte, el Banco de México, S.A., informará diariamente a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., de los depósitos recibidos. Los depósitos que reciba el Banco de México, S.A., por conducto de sus oficinas o corresponsales, deberá de acreditar los 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 Industria Rural S.A., este Banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo".

Con esta reforma, se cambió a la Institución Tesorera que antes era la Nacional Financiera, S.A., por la Financiera Nacional de Industria Rural; y, con ello también se cambió la obligación del Banco de México, S.A., de informar diariamente en vez de al FONAFI a la Financiera aludida de los depósitos recibidos; suprimiose asimismo el plazo de cinco días dado a la Tesorera para acreditar los depósitos en la cuenta de cada ejido, debido a que concentraron ambas funciones (de Tesorera y Fiduciaria) en la Financiera mencionada, de lo demás únicamente se hizo el cambio de nombres de las instituciones referidas. Sin embargo, pese a esto, como lo señalará el artículo tercero transitorio del decreto que comentamos, la Nacional Financiera, S.A., continuaría como Institución Fiduciaria y Tesorera del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, - hasta en tanto se organizará la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., funciones que sigue desempeñando a la fecha pues nunca se llegó a constituir esta, y lo que es más, se extinguió con-

forma a la reformas a la Ley General de Crédito Rural publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1982.

"Artículo 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 155 y demás relativos de esta Ley".

La reforma a este precepto, trajo consigo dos cuestiones importantes, por un lado determino al Fondo Nacional de Fomento Ejidal como un Fideicomiso Público; y, por otro suprimio totalmente su párrafo segundo, aunque respecto de este último podemos decir, que quedo facultada esta institución para financiar a los ejidos en exceso de su aportación cuando la inversión lo amerite o lo demanden sus necesidades, al igual que financiar a los ejidos que no tengan la calidad de cuentahabientes de la misma, conforme a la propia Ley, a sus Reglas de Operación y al Contrato de Fideicomiso.

En cuanto al artículo 167 bis, desaparecido actualmente de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, el mismo fué derogado por este decreto de 1976, que en su artículo sexto transitorio lo dispuso en forma expresa. Con esto el Organismo Público Descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal entró en liquidación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinándose que por acuerdo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y de la Reforma Agraria, aparte de la ya mencionada, se resolvería que bienes y derechos pasarían a formar parte de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y el destino de los activos y demás bienes muebles e inmuebles que no se transfirieran a esta. Quedando su personal de base adscrito a las dependencias correspondientes, con sueldo y cargo equivalente al que desempeñaban en el organismo puesto en liquidación, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de llevar a cabo esa tarea; y el personal reg

tante sujeto a las disposiciones legales aplicables y a los términos de su contratación. Todo esto con base en los artículos primero y segundo transitorios del mismo decreto.

Por último, el artículo quinto transitorio, determinó que los bienes sujetos a reversión de acuerdo con los respectivos decretos expropiatorios en vigor, deberían revertirse precisamente en favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, en vez de a sí mismo puesto en liquidación, por lo que también tuvieron que reformarse por el mismo decreto los artículos 117 y 126 de la Ley, para hacerlos congruentes con esta disposición.

De esta manera se hizo la liquidación del Organismo Público - Descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, asignándose sus funciones a la Financiera Nacional de Industria Rural y al Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, instituciones ambas que de hecho nunca llegaron a existir, siendo en la práctica la Nacional Financiera, S.A. y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quienes desarrollaron sus funciones.

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

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

Con esta reforma, solamente se suprimieron las anteriores ---
fracciones III, IV, V y VI del artículo, como se encontraba redac-
tado desde 1971.

"Artículo 169.- Se constituya el Comité Técnico y de Inver-
sión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del Fideico-
miso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con un represen-
tante propietario y un suplente de las Secretarías de la Reforma -
Agraria, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, In-
dustria y Comercio, Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.,
y del sector campesino ejidal que será designado por el Ejecutivo
Federal.

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

La modificación a este precepto exclusivamente tubo la finali-
dad de cambiar al representante de la Nacional Financiera, S.A., -
por el de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., por ser
esta de acuerdo con el siguiente artículo reformado, la nueva Ins-
titución Fiduciaria.

"Artículo 170.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Eji-
dal 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".

Este precepto reformado, trajo consigo como habíamos indicado
el cambio de Institución Fiduciaria, pero además la supresión del
papeleo relativo a la aprobación de las Reglas de Operación del Fi-
deicomiso FONAFE por parte de las Secretarías de la Reforma Agra-
ria y de Hacienda y Crédito Público; de la absurda obligación a --
cargo de la Nacional Financiera, S.A., de rendir cuentas al Fondo

Nacional de Fomento Ejidal por conducto prácticamente del mismo -- Fondo, lo que hacía parecer a esta última Institución a decir del Lic. Mendieta y Nuñez "un fantasma o ente super humano"; y, finalmente el deber del Comité de informar a los ejidos depositantes de los programas que haya autorizado y de los estados de sus cuentas. Obligación esta última, que si bien desaparece del texto de la Ley de acuerdo con el artículo 80. Constitucional sigue en vigor y --- afortunadamente el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal lo pone en práctica en forma constante.

2.7 REFORMAS DE 17 DE ENERO DE 1984

Estas reformas de 1984, son las más recientes que han experimentado los capítulos relativos al Fideicomiso FONAFE, y fueron hechas sobre diversos artículos para quedar como sigue:

"Artículo 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 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 del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales y los intereses abonados de inmediato conforme a las tasas que rijan".

Este dispositivo legal vuelve a establecer que sea la Nacional Financiera, S.A., quien reciba los depósitos de los fondos comunes que hagan Los comisariados ejidales, y que sea esta Institución quien informe al FIFONAFE de los mismos, lo que por otra par-

te, según lo establece la propia reforma, serán acreditados en un término no mayor de cinco días y sus intereses abonados de inmediato conforme a los tasas que rijan.

"Artículo 169.- Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con un representante propietario y un suplente de las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Nacional Financiera y del sector campesino ejidal que será designado 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".

"Artículo 170.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá como Institución Fiduciaria a Nacional Financiera, S.A. la que los 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".

La modificación de este precepto, solamente consistió en el cambio de Fiduciaria de Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. (que sólo existió de derecho), por Nacional Financiera, S.A., que siguió y sigue desempeñando ininterrumpidamente los cargos de Fiduciaria y Tesorera del FIFONAFE.

Igualmente, mediante este decreto de reformas, se modificaron los artículos 117 y 126 de la Ley, con el propósito de cambiar el nombre del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, que como hemos comentado nunca llegó a existir, por el de Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, recuperando con lo cual este, sus antiguas atribuciones.

C A P I T U L O I I I

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO FONAFE

- 3.1 **CONCEPTO**
- 3.2 **INTEGRACION**
- 3.3 **PATRIMONIO**
- 3.4 **ATRIBUCIONES**

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO FONAFE

3.1 CONCEPTO

Por organización y funcionamiento del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, podemos entender el conjunto de métodos y procedimientos aplicados por esta Institución por conducto de su Comité Técnico y de Inversión de Fondos, así como su Director General y Delegado Fiduciario Especial, con apego a lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria, el Contrato de Fideicomiso y sus propias Reglas de Operación, con el propósito de llevar a cabo la consecución de sus objetivos.

Efectivamente, por disposición expresa de la Ley, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un Fideicomiso Público, constituido en los términos que ella misma establece, por lo que a nuestro juicio antes de abordar el análisis de esta institución, es pertinente determinar lo que se entienda por la figura jurídica del Fideicomiso en términos genéricos.

El Fideicomiso como un negocio típico, distinto de otros negocios, aparece en nuestra país en 1932 con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y se conceptúa como "un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado"³⁷.

De este concepto se desprende que el Fideicomiso se encuentra constituido por tres elementos que son: los sujetos, el objeto o patrimonio de afectación y el fin que se pretende conseguir. Elementos a los que les da forma y congruencia al acto constitutivo de Fideicomiso, al que puede realizarse entre vivos o por testamento, pero constar siempre por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre la transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se dan en Fideicomiso.

37. Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Ed. Herrera. México 1932, pág. 289.

Los sujetos a que hacemos referencia son:

A) El Fideicomitente: es aquella "persona física o moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado y encarga dicha -- realización a una institución fiduciaria"³⁸.

Sobre el Fideicomitente, nos dice el artículo 349 de la Ley -- General de Títulos y Operaciones de Crédito, que exclusivamente -- pueden desempeñar esta función "las personas físicas o jurídicas -- que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trata de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación -- correspondan a dichas autoridades o a las personas que éstas designan".

Dentro de sus facultades y obligaciones, se encuentran las -- de: reservarse los derechos que estime pertinentes en el acto constitutivo; designar al o los fideicomitarios; requerir cuentas al -- fiduciario; que le sean devueltos los bienes dados en Fideicomiso; modificar el Fideicomiso y revocar o terminar el mismo en caso de imposibilidad de ejecución cuando se haya reservado esos derechos; cubrir los gastos ocasionados por la constitución y administración del Fideicomiso; cubrir los honorarios fiduciarios; colaborar con el fiduciario para la realización del fin; y responder del saneamiento en caso de evicción tratándose de la transmisión de bienes inmuebles.

B) El Fiduciario: es "la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario se convierte en el titular del patrimonio constituido por los bienes o derechos destinados a la realización de tal finalidad"³⁹.

Conforme al artículo 250 de la Ley antes citada, sólo pueden tener esta calidad "las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito", y por su parte el numerado 44 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares dispone que "Las instituciones fiduciarias están autorizadas para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito".

Las obligaciones del Fideicomisario van muy regladas al acto constitutivo de Fideicomiso son: contar los términos del contrato de Fideicomiso; conservar y mantener los bienes; cumplir con las obligaciones fiscales del Fideicomiso; nombrar Delegado Fideicomisario; e invertir los fondos o bienes aprobados por la Comisión Nacional de Valores. En cuanto a sus facultades, estas las determina igualmente el acto constitutivo y entre las principales se encuentran: realizar actos de dominio; gravar y administrar u obtener créditos; llevar los juicios y otorgar mandatos para pleitos y cobranzas; pagar los gastos inherentes al Fideicomiso; y fundamentalmente llevar a cabo la realización del fin del Fideicomiso, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes fideicomitidos sufran por su culpa, pudiendo sólo renunciar a su encargo por causas graves a juicio del Jefe de Tercera Instancia del lugar de su domicilio.

C) El Fideicomisario: es "la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso"⁴⁰, o como lo señala el artículo 248 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito "las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica".

Este, no es un elemento esencial del Fideicomiso, ya que pue-

40. Idem 37, pág. 294.

den darse Fideicomisos sin Fideicomisarios, además de que puede serlo el mismo fideicomitente, pero nunca al fiduciario, y designarse varios para que reciban los beneficios simultánea o sucesivamente, en cuyo caso la sucesión no podrá hacerse por muerte del anterior titular.

Independientemente de los derechos que se le asignan en el acto constitutivo del Fideicomiso, el Fideicomisario tiene los siguientes: exigir el cumplimiento del fin del Fideicomiso a la institución fiduciaria; atacar la validez de los actos que dicha institución cometa en su perjuicio, de mala fé o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley de la patria le correspondan; reivindicar los bienes que a consecuencia de tales actos hayan salido del patrimonio del Fideicomiso (esta más que ser una acción reivindicatoria que sólo correspondería al propietario, es una acción persecutoria para que los bienes vuelvan al patrimonio del Fideicomiso); pedir cuentas al fiduciario; pedir la remoción del mismo fiduciario; y, terminar anticipadamente el Fideicomiso mediante convenio expreso con el fideicomitente. Es conveniente mencionar, que en caso de que no exista Fideicomisario o este sea incapaz, los derechos que a él pudieran corresponderle, los ejercitara quien ejerza la patria potestad, el tutor o el Ministerio Público, según sea el caso.

D) El Delegado Fiduciario: es aquel funcionario designado especialmente por la institución fiduciaria, para que desempeñe sus funciones y ejercite las facultades de la misma, siendo responsable directa e ilimitadamente por los actos que realice este, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que él incurra personalmente.

El cargo de Delegado Fiduciario, es un acto personalísimo, de tal manera que su titular no puede delegar sus funciones de mando, de decisión y discrecionales, bastando para acreditar su personali-

dad la protocolización del acta en la que conste el nombramiento — hecho por el Consejo de Administración de la institución fiduciaria o el testimonio del poder notarial otorgado, pudiendo en todo tiempo la Comisión Nacional Bancaria vetar la designación hecha — del funcionario o acordar se proceda a su remoción. Todo lo anterior de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 45 fracción IV de — la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

E) El Comité Técnico: es un órgano que puede ser designado — por el fideicomitente, para la distribución de los fondos del Fideicomiso, ya sea en el acto constitutivo del propio Fideicomiso o en las reformas al mismo.

Sus facultades, así como sus reglas de funcionamiento son determinadas en el acto de su nombramiento, y la institución fiduciaria puede o no ajustarse a los dictámenes o acuerdos que este emita, quedando exenta de toda responsabilidad en caso de que opte — por obrar con apego a las decisiones del mencionado Comité.

De esta última parte, referente a la excención de responsabilidades de la institución fiduciaria el Lic. Rodolfo Batiza expresa:

"Esta liberación de responsabilidad parece ir demasiado lejos. En todo caso, será entonces el comité técnico el que deba asumir — la responsabilidad que de otro modo correspondería al fiduciario — frente a las partes interesadas y a terceros, que pudieran resultar afectados por actos realizados en su perjuicio"⁴¹.

A nuestro entender ni el Comité Técnico, ni la institución fiduciaria pueden eximirse de sus responsabilidades, por lo que sería mejor que compartieran una responsabilidad solidaria, en este aspecto.

41. Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. Ed. Porrúa. México 1977, pág. 50.

El objeto o patrimonio de afectación, puede serlo toda clase de bienes o derechos, salvo aquellos que sean estrictamente personales de su titular (o sea, que por su naturaleza o por mandamiento legal sean intransferibles).

Se trata de un patrimonio autónomo, en cuanto a que es distinto a cualquier otro patrimonio (fundamentalmente el de los sujetos que intervienen en la relación del Fideicomiso), y cuya titularidad corresponde a la institución fiduciaria, quien puede ejercer sobre el mismo el poder necesario para la consecución de los fines del Fideicomiso, por lo que los acreedores del fideicomitente no pueden perseguir los bienes que integran dicho patrimonio, salvo que el Fideicomiso se haya constituido en fraude de sus derechos, en cuyo caso, lo pueden nulificar mediante el ejercicio de la acción pauliana.

Este es un patrimonio, que como hemos indicado se encuentra afectado para la realización de los fines del Fideicomiso, de tal manera que sobre él, sólo se pueden ejercitar los derechos y acciones que se refieran a su fin, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del Fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes con anterioridad a la constitución del Fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros.

En cuanto a los fines del Fideicomiso, estos pueden ser muy diversos, pero siempre lícitos, es decir, no ser contrarios a las leyes de orden público, ni a las buenas costumbres, por lo que será entonces la autoridad judicial, como intérprete de las concepciones del orden público y de las buenas costumbres prevaletientes en la colectividad, la que resuelva en cada caso si el fin de un fideicomiso está o no en pugna con tales concepciones"⁴².

42. Idem 41, pág. 61.

Toda vez que hemos visto en términos generales y a grandes rasgos lo que se entiende por la figura jurídica del Fideicomiso, pasemos ahora en particular a analizar en que consiste la institución del Fideicomiso FONAFE, siguiendo para ello el mismo orden de exposición anterior.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es un Fideicomiso Público, que tiene como función fundamental el manejo de los fondos comunes ejidales, para aplicarlos en la consecución de los fines establecidos para el mismo, por la Ley Federal de Reforma Agraria, - el propio Contrato de Fideicomiso y sus Reglas de Operación.

El acto constitutivo de esta institución, fué precisamente el Contrato de Fideicomiso celebrado el 25 de octubre de 1960, entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como parte fideicomitente; y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., como parte fiduciaria, según lo dispuesto por el artículo 4o. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, pactando se en este mismo contrato y conforme al artículo 5o. del mencionado Reglamento que sería la Nacional Financiera, S.A., quien actuaría como institución tesorera de los fondos fideicomitados. En 1971 con la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, el artículo 170 de esta, otorgo también el carácter de institución fiduciaria a la Nacional Financiera, S.A., teniendo a partir de entonces ambas funciones (de tesorera y fiduciaria). Posteriormente con fecha 4 de enero de 1977, la misma parte fideicomitente, con excepción del Departamento mencionado que se convirtió en Secretaría de Estado, celebró un convenio igualmente con la misma parte fiduciaria, por medio del cual se convino entre otros puntos, que para dar cumplimiento a las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria del 29 de junio de 1976 (que ya hemos comentado), se rati-

ficaba el carácter de fiduciaria en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal a la Nacional Financiera, S.A., quien a su vez - continuaría desempeñando el cargo de tesorera de los fondos comunes ejidales. Por último, en forma relativamente reciente, con fecha lo. de noviembre de 1985, fué celebrado otro convenio modificatorio al Contrato de Fideicomiso, en el que apareció como representante del Gobierno Federal como parte fideicomitente, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el propósito de adecuar el mismo a las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Reforma Agraria, y a la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, siendo al momento tal Contrato con estas reformas el que se encuentra en vigor. Finalmente vale la pena el mencionar, que a la fecha existe otro proyecto de convenio modificatorio del Contrato de Fideicomiso, por el que se pretende substituir en el cargo de institución - tesorera a la Nacional Financiera, S.N.C., por el Banco Nacional - de Crédito Rural, S.N.C..

Los elementos personales o sujetos que intervienen en esta relación del Fideicomiso FONAFE, así como las facultades de todos y cada uno de los mismos son las siguientes:

A) El Fideicomitente; el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tiene a su cargo como de rechos y obligaciones aparte de las que le corresponden como fideicomitente en general, las de:

1.- Proponer al consejo de administración de la fiduciaria, - el nombramiento del Titular del Fideicomiso;

2.- Recibir mensualmente de la fiduciaria, un informe de los recursos financieros que tenga invertidos como tesorera de los fondos comunes ejidales, e igualmente de aquellos recursos que tenga en su poder correspondientes al patrimonio del Fideicomiso;

3.- Practicar las auditorías que estime adecuadas por conduc-

to de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

4.- Recibir a través y con la conformidad de la Secretaría -- Coordinadora del Sector, debidamente firmados por un Delegado Fiduciario General, los proyectos de presupuesto anual a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de acuerdo con las normas que establezca el Ejecutivo Federal, vigilando además que en el presupuesto del Fideicomiso se incluyan los financiamientos a gestionar durante el ejercicio, los cuales deberán incluirse en su programa financiero general;

5.- Recibir por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y mediación de un Delegado Fiduciario General, los proyectos y programas de actividades que requieran de financiamiento, otorgando tal Secretaría autorización por escrito para gestionar o contratar cualquier financiamiento; y

6.- Revocar el Fideicomiso cuando lo crea pertinente, previa modificación a la Ley Federal de Reforma Agraria.

B) La Fiduciaria: la Nacional Financiera, S.N.C., tiene a su cargo igualmente, aparte de las facultades que le corresponden como fiduciaria en general, y las que se derivan de los derechos y obligaciones apuntados para el fideicomitente, las de:

1.- Abstenerse de cumplir las resoluciones que emita el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en exceso de sus facultades o en violación a las mismas;

2.- Consultar a la Secretaría Coordinadora del Sector, cuando se requiera la realización de ciertos actos urgentes cuya omisión pueda causar notorios perjuicios al Fideicomiso, y no sea posible reunir al Comité Técnico y de Inversión de Fondos, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que la mencionada Secretaría le autorice;

3.- Informar diariamente al Fideicomiso de los depósitos recibidos, por parte de los ejidos y comunidades de sus fondos comunes

ya sea en sus oficinas o en las instituciones financieras que ella determine;

4.- Llevar los registros en la forma y términos señalados por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;

5.- Practicar las auditorías y revisiones que estime pertinentes sobre la contabilidad especial del Fideicomiso;

6.- Responder ante el fideicomitente, del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen, o de los emisores por los valores que se adquieran, cuando sea por su culpa, según lo dispuesto por el artículo 365, en su parte final, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

7.- Transferir al fideicomitente al término del Fideicomiso, los créditos que no hubiesen sido liquidados por los deudores absteniéndose de cubrir su importe;

8.- Contratar al personal necesario, ajeno al del propio Fideicomiso, para el cumplimiento de su encomienda, previa opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos;

9.- Registrar y adecuar las estructuras administrativas del Fideicomiso, que le presente la Dirección General del mismo;

10.- Otorgar poderes para auxiliarse en las funciones secundarias ligadas a su encomienda, sólo para pleitos y cobranzas, cuidando que las facultades que se transmitan no impliquen poderes de mando o de decisión;

11.- Invertir los fondos patrimoniales del Fideicomiso que no estén destinados de inmediato a los fines del mismo, en valores, en la forma y términos previstos por el artículo 62 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;

12.- Invertir los fondos comunes ejidales, conforme al plan de inversiones que le indique el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, o en la forma que estime más conveniente a falta de ins-

trucciones; y

13.- Recibir como honorarios la cantidad de cinco millones de pesos anuales, revisables cada dos años, bastando para ello el — acuerdo que por escrito envíe el Gobierno Federal a la propia fiduciaria sin necesidad de modificar el Contrato de Fideicomiso.

C) El Fideicomisario: si bien este sujeto no se establece en el Contrato de Fideicomiso, ni en sus Reglas de Operación, y por ende tampoco sus facultades, podemos decir que pueden tener tal carácter los ejidos y comunidades, según se desprende del artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

D) El Comité Técnico y de Inversión de Fondos: este es un — cuerpo colegiado constituido para el manejo exclusivo y permanente del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y se encuentra integrado conforme a la cláusula 7o. del Contrato de Fideicomiso — por un representante propietario y un suplente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de — Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma — Agraria, así como de la Confederación Nacional Campesina. Además — del representante de la fiduciaria, quien participa en las sesiones de Comité con voz pero sin voto, al igual que el comisario propietario o suplente designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Sobre la integración de este Comité Técnico, el Lic. Antonio Luna Arroyo nos comenta:

"No estamos de acuerdo en la burocratización del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, pues, las Secretarías y Departamentos de Estado designan como sus representantes a funcionarios que además de que descuidan sus ocupaciones habituales, que son muchas, — para acudir a las reuniones de Comité, toman a éste simple y sencillamente como una canonjía o un complemento de sueldo, no de obli-

gación importante....., el Comité debía haberse integrado por técnicos en el ramo que se puedan dedicar exclusivamente a servir a los ejidatarios y comuneros.

Debe terminarse, creemos, con ese absurdo sistema de que los altos funcionarios sean designados para múltiples consejos de administración de Bancos, de Empresas descentralizadas y de Participación estatal, pues además de que les reportan enormes ingresos -lo que es injusto en un país pobre- descuidan o abandonan frecuentemente sus ocupaciones"⁴³.

Por nuestra parte, pensamos, que aún cuando los representantes de las citadas dependencias, que participan en las sesiones de Comité, lo hacen poniendo su mejor esfuerzo, indiscutiblemente sería mucho mejor, que éste estuviese integrado por profesionistas y técnicos especialistas en el ramo, de tiempo completo, dedicados exclusivamente a atender los diversos problemas que plantea el manejo y aplicación del fondo común de los ejidos y comunidades y de más fines que persigue el FIFONAFE, haciendo del conocimiento de las dependencias interesadas o que de algún modo deban intervenir en los proyectos que se discutan y aprueben, los acuerdos que se tomen en su seno.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, se considera legalmente reunido cuando en la sesión correspondiente se encuentren presentes la mayoría de sus miembros, es decir, la mitad más uno, siempre y cuando entre ellos se encuentre el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (o su representante), quien lo preside y cuenta en todo caso con voto de calidad, para decidir en caso de empate, sometiendo asimismo a la consideración del propio Comité -la designación del Secretario de Actas a propuesta de la fiduciaria y a propuesta del Directo General del Fideicomiso del Prosecretario de Actas, quienes a su vez participan en las sesiones, con voz

43. Idem 30, pág. 188.

pero sin voto.

Esta estipulación, que hace el Contrato de Fideicomiso en su cláusula 7o., respecto a que sea el Titular de la Secretaría de la Secretaría de la Reforma Agraria o su representante, el que preside el Comité Técnico, viene a contradecir flagrantemente lo dispuesto por el artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria, - que determina por el contrario que sea el Delegado Fiduciario Especial quien lo presida.

En cuanto a sus facultades, estas son las que a continuación se mencionan:

1.- Autorizar los proyectos de inversión para los fines previstos por el artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria, - siempre y cuando sean congruentes con la situación financiera del Fideicomiso;

2.- Decidir sobre el destino que de acuerdo con los artículos 117, 122 y 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, deba darse a los activos del Fideicomiso, en los términos y con las modalidades que se señalan en el Contrato de Fideicomiso y en sus Reglas de Operación;

3.- Aprobar los programas y el presupuesto anual del Fideicomiso;

4.- Aprobar la estructura administrativa del Fideicomiso;

5.- Aprobar las Reglas de Operación del Fideicomiso, así como su Reglamento Interno, para ser sometidos a la consideración de la Coordinadora del Sector y a la aprobación del fideicomitente;

6.- Aprobar las operaciones que realice el Fideicomiso con cargo a los fondos comunes, así como las que se realicen con recursos patrimoniales del mismo;

7.- Delegar en el Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso, las facultades que estime convenientes;

8.- Aprobar en su caso, las solicitudes de crédito o de garan

tía que por sus características especiales o por su cuantía, someta a su consideración el Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso;

9.- Determinar la forma específica y las atribuciones del Comité Técnico de Apoyo Operativo y demás Comités que se puedan constituir con autorización de la Secretaría Coordinadora del Sector; y

10.- En general, todas aquellas que de alguna manera le sean atribuidas por la Ley Federal de Reforma Agraria, el Contrato de Fideicomiso, sus Reglas de Operación y las que con posterioridad le pudiera señalar el fideicomitente.

Finalmente es conveniente señalar, la existencia de un Comité Interno que analiza precisamente las solicitudes de inversión y retiro de fondos que presentan los ejidos y comunidades, con el propósito de agilizar su trámite y preparar su presentación de manera más concreta y acabada, para las sesiones del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

E) El Delegado Fiduciario Especial: es designado por la institución fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, teniendo además el cargo de Director General del Fideicomiso, contando para su actuación con la representación del mismo y la misión de ejecutar los derechos y obligaciones que a éste correspondan, con estricto apego a las instrucciones que reciba del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, estando obligado de manera enunciativa, más no limitativa, según lo dispuesto por la cláusula 9o. del Contrato de Fideicomiso y la correlativa fracción VIII de las Reglas de Operación, a:

1.- Someter a la previa consideración de la fiduciaria los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el Fideicomiso;

2.- Manejar, de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del -

Fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;

3.- Proporcionar con la debida anticipación, a través del Secretario del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, los asuntos que deban tratarse en las sesiones respectivas con la correspondiente documentación;

4.- Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, así como al propio Comité;

5.- Presentar mensualmente a la fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del Fideicomiso;

6.- Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria;

7.- Proporcionar a la Secretaría Coordinadora del Sector, la información a que se refieren las fracciones anteriores;

8.- Someter a la consideración del Comité Técnico y de Inversión de Fondos los proyectos de inversión y las solicitudes de garantía que reciba el Fideicomiso; y

9.- Las demás que le confieran otras disposiciones legales aplicables.

El segundo de los elementos que componen esta relación del Fideicomiso FONAFE, y que veremos en los dos apartados siguientes del presente capítulo, es el objeto o patrimonio de afectación, o patrimonio fideicomitado, y se encuentra integrado por los fondos comunes de los ejidos y comunidades y por el propio patrimonio del Fideicomiso, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los fines del Fideicomiso, constituyen el tercero de los elementos de la institución en cuestión, los que de acuerdo con la cláusula 4o. y fracción III, del Contrato de Fideicomiso y sus Re-

glas de Operación respectivamente, son:

1.- Administrar, recibir en depósito y destinar para los efectos que oportunamente señalen los interesados y sean aprobados por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos (teniendo preferencia para ello los fines establecidos por el artículo 165 de la Ley), los fondos comunes constituidos en los términos del artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria;

2.- Apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades, en los términos y con las modalidades que señalan las Reglas de Operación;

3.- Apoyar el desarrollo rural integral mediante el establecimiento de industrias rurales propias con participación, que permitan el uso adecuado de los recursos naturales y la generación de empleos en el medio rural, en los términos y con las modalidades que se señalan en sus Reglas de Operación;

Hemos mencionado anteriormente, como ejemplos de empresas de participación en las que interviene el FIFONAFE y algunos ejidos - cuentahabientes de éste, el Módulo Pecuario en el ejido "San Mateo Tlaltenango" y la Explotación de Calera en el ejido "Charco Frío", en el Distrito Fedederal y el Estado de Queretaro respectivamente, en donde se cumplen los objetivos anotados en este punto, pues por un lado se explotan sus recursos naturales de una manera moderada y por otro se crean empleos en el medio rural, ya que en el contrato que las creo se establece como obligación que en la contratación de personal por la administración de la empresa se dará preferencia a los miembros de los núcleos ejidales participantes (norma ésta, que afortunadamente se ha convertido en regla general en todos los contratos de asociación en participación en los que interviene el Fideicomiso actualmente).

4.- Captar los beneficios de los Fideicomisos Turísticos que correspondan a los ejidos, a las comunidades y al propio Fideicomiso

so; los recursos derivados de la reversión de tierras y los que --
proviengan del ochenta por ciento de las utilidades de la venta y --
lotificación de los terrenos regularizados de asentamientos huma--
nos; y

5.- Los demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma A--
graria y de otras disposiciones legales aplicables al Fideicomiso,
siempre en beneficio de los ejidos, comunidades y demás grupos de
campesinos del país que prevee la propia Ley mencionada.

3.2 INTEGRACION

El objeto o patrimonio de afectación del Fideicomiso Fondo Na--
cional de Fomento Ejidal, se integra como se desprende del artícu--
lo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria con los siguientes re--
cursos:

- A) Los fondos comunes ejidales; y
- B) El patrimonio del Fideicomiso.

Los anteriores, son dos recursos distintos, como lo señala el
maestro Lucio Mendieta y Nuñez al analizar el mencionado artículo,
del cual comenta:

"Un examen atento del artículo 168 descubre que el Fondo Na--
cional de Fomento Ejidal dispone de dos clases de recursos; unos --
provenientes de los fondos comunes de los ejidos, que no le perte--
necen, que debe de dedicar exclusivamente a los ejidos..... Es de
cir, no forman parte de su capital y otros recursos que sí consti--
tuyen su capital y que obtiene por los medios establecidos en las
Fracciones II a IX del precitado artículo 168"⁴⁴.

Conforme a lo anterior, en éste apartado sólo nos concretare--
mos a analizar el primero de los recursos, dejando el segundo para
el apartado próximo inmediato.

44. Idem 27, págs. 407-408.

El fondo común es, de acuerdo con la terminología agraria el "caudal, dinero o valores de que disponen los núcleos de población que disfrutan de ejidos o que de hecho o por derecho guardan estado comunal"⁴⁵, y se forma según lo dispone el artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con los recursos que se obtengan de:

"I. La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad";

Los recursos obtenidos por este concepto, en la práctica son muy relativos, debido a la falta de organización y preparación técnica de que adolecen los núcleos de población ejidales y comunales aunado a la carencia de una explotación forestal adecuada y a la falta de apoyo financiero que les permita adquirir los bienes de capital necesarios para tal efecto. Además de que en los casos en que se realiza esta explotación, los recursos así obtenidos son utilizados en forma directa para el desarrollo de la empresa o la repartición entre los integrantes del núcleo de población, ingresando rara vez o en porcentajes bajos al fondo común.

"II. Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley";

De este tipo de prestaciones, ya hemos hecho referencia al hablar de los contratos de asociación en participación en los que interviene un ejido o comunidad, el FIFONAFE, y algún tercero, o sus combinaciones.

"III. Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales";

El comentario de este punto, nos lo reservamos para el momento de hacer el análisis de la explotación de bienes ejidales en los capítulos subsecuentes.

45. Idem 6, pág. 306.

"IV. Las cuotas o reservas acordadas por la Asamblea General de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo";

Los ingresos que por este concepto reporta el FIFONAFE, son - prácticamente simbólicos, pues aún cuando la Asamblea General de Ejidatarios quisiera fijar tales cuotas o hacerlas más altas en su monto, se encuentra ante la imposibilidad material de hacerlo, ya que la inmensa mayoría de los ejidos y comunidades a lo largo y ancho del país no cuentan con disponibilidad de recursos.

"V. Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización";

De este punto, hay que dejar esentado que se trata de los solares vacantes de la zona de urbanización, y no de los que les pertenecen en lo particular a los ejidatarios, ya que la venta o arrendamiento de estos últimos sólo aprovechara a los propietarios particulares pues se trata de un patrimonio familiar. Estos recursos en la práctica no son captados por el Fideicomiso.

"VI. El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88";

Estas sanciones, son impuestas conforme a tal artículo, por la Asamblea General de Ejidatarios, dentro de los límites señalados por el reglamento interno del ejido, a los ejidatarios que sin causa justificada durante dos años consecutivos o más:

"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 trabajo aprobado 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".

El FIFONAFE en la realidad, no reporta ninguna captación de -

recursos derivados de este concepto.

"VII. Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular".

En una interpretación a contrario sensu de esta fracción, podemos decir, que forman parte del fondo común todos los ingresos que pertenezcan a los ejidatarios en general, recursos cuya captación es hipotética.

Ahora bien, independientemente de los fines generales que persigue el Fideicomiso y que ya hemos apuntado, los fondos comunes se destinan preferentemente en la consecución de los siguientes, según el artículo 165:

I. Trabajos de conservación de suelos y 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".

Aparte de las anteriores finalidades preferentes para los fondos comunes, existen otras dos señaladas por la propia Ley Federal de Reforma Agraria y las Reglas de Operación del Fideicomiso respectivamente. La primera de ellas alude al destino de los recursos provenientes de la indemnización por expropiación de terrenos ejidales y comunales, la cual trataremos en forma especial posteriormente; y la segunda, relativa al destino de los fondos comunes provenientes de la explotación de montes, pastos y otros recursos del ejido, que es precisamente la de organización y fomento de dichas

explotaciones, a fin de que sean realizadas directamente y con mayores beneficios por y para los núcleos agrarios depositantes.

De estos recursos pertenecientes al fondo común, sólo puede disponerse por acuerdo de la Asamblea General de Ejidatarios del ejido depositante (tomado por mayoría o unanimidad), con la sanción de la Secretaría de la Reforma Agraria y con la aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos y del Director y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso. Asimismo, éste último puede sin acuerdo previo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, autorizar solicitudes de inversión para ejidos y comunidades hasta por la cantidad que para tal efecto le autorice el citado Comité (quince millones de pesos actualmente), dándole cuenta de estas operaciones en su reunión más próxima para su ratificación, presentando en detalle la operación autorizada, conforme al plan de inversión sancionado por la Secretaría de la Reforma Agraria y el acta correspondiente de la Asamblea General del poblado en la que haya quedado asentada la aprobación de la solicitud de fondos, pudiendo el Comité Técnico y de Inversión de Fondos modificar en cualquier tiempo el monto de las cantidades autorizadas de tal manera.

Finalmente, estos fondos comunes exclusivamente pueden emplearse de conformidad con lo anterior, para los respectivos ejidos depositantes, quedando estricta y absolutamente prohibido su empleo para fines religiosos y políticos. Siendo la tendencia actual afortunadamente, de destinarlos primordialmente para inversiones de carácter productivo.

3.3 PATRIMONIO

"El patrimonio se ha definido como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho (universitas juris). Se

gún lo expuesto, el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos y, además, por obligaciones y cargas; pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir, que puedan ser objeto de una valorización pecuniaria"⁴⁶.

Conforme a la anterior definición, el patrimonio del Fideicomiso está compuesto por los bienes y derechos que a continuación se enlistan, así como por los objetivos particulares que se pretenden alcanzar con el mismo, los que vienen a constituir sus obligaciones, conjuntamente con los fines generales del Fideicomiso y los particulares relativos al fondo común (estos dos últimos ya analizados), ya que en definitiva este patrimonio, se encuentra integrado en cuanto a su elemento pasivo por todas aquellas cargas, que por decirlo así, son necesarias para el funcionamiento y cumplimiento de los fines para los que fué creado el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Así pues, los bienes y derechos que constituyen el multicitado patrimonio de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, el Contrato de Fideicomiso y sus Reglas de Operación son:

1.- Los remanentes que quedan de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales o comunales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población, a los ejidatarios afectados o de la creación de fuentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados;

2.- Las utilidades que en los términos de la parte final del artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulten de la venta de los lotes urbanizados o regularización de los fracciona-

46. Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Ed. Porrúa. México 1981, pág. 7.

mientos urbanos o suburbanos, de terrenos ejidales y comunales que hayan sido expropiados para esa finalidad;

3.- Los bienes expropiados que pasen a formar parte del patrimonio del Fideicomiso por encontrarse en alguno de los supuestos previstos por el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria;

4.- Las aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios;

5.- Las cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino;

6.- Los beneficios de los fideicomisos turísticos que de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria correspondan al FIFONAFE; y

7.- Los de más que se obtengan por cualquier otro concepto.

De estos recursos, los tres primeros provenientes de alguna u otra forma de la expropiación de terrenos ejidales y comunales, los veremos en forma más amplia más adelante.

En cuanto a las aportaciones de la Federación, los Estados y los Municipios, además de que son nulas, no existe forma legal alguna obligatoria de hacerlas, salvo que sea de mutuo propio, lo que tratándose de los Municipios resulta económicamente imposible, pues en la mayoría de los casos ni siquiera cuentan con los recursos suficientes para atender las necesidades propias de su jurisdicción.

Las cuotas de solidaridad a la fecha no han quedado más que en buenas intenciones de la Ley, aunado a que sólo podrían hacerse efectivas tratándose de agrupaciones sindicales económicamente fuertes como la petrolera o la electricista, entre otras.

De los fideicomisos turísticos que han reportado algún beneficio para el FIFONAFE podemos citar: el Fideicomiso Xel-Ha y del Caribe, Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, Fideicomiso Lago de Teques

quitengo, Fideicomiso San José del Cabo, etc.

Como recursos provenientes de otras fuentes podemos mencionar los que se captan de las empresas de asociación en participación - en las que interviene el Fideicomiso, fuera de estos los demás son excepcionales.

Este patrimonio, puede ser ampliado según el último párrafo - de la cláusula 3o. del Contrato de Fideicomiso, sin necesidad de formalizarse por escrito, bastando que la fiduciaria acuse recibo de las cantidades que se le entreguen, destinadas a cumplir los fines del Fideicomiso. Medida esta muy acertada, ya que sin duda represente una simplificación de trámites administrativos.

Como objetivos particulares que se pretenden alcanzar con la aplicación de los recursos del patrimonio tenemos:

1.- Apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades, en los términos y con las modalidades que señalan las Reglas de Operación del Fideicomiso;

2.- Apoyar el desarrollo rural integral mediante el establecimiento de industrias rurales propias o en participación, que permitan el uso adecuado de los recursos naturales y la generación de empleos en el medio rural. Dicho apoyo se otorga en los términos y con las modalidades que señalan las Reglas de Operación del Fideicomiso; y

3.- Propiciar el otorgamiento de créditos a ejidos y comunidades, para la ejecución de programas de inversión, relacionados con los propósitos del Fideicomiso.

Objetivos estos, sin duda muy ambiciosos, que se han venido logrando poco a poco en los últimos años, en la medida que las posibilidades económicas y financieras del Fideicomiso lo han permitido.

3.4 ATRIBUCIONES

Las atribuciones del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal, las podemos dividir en dos: unas correspondientes al manejo de los fondos comunes ejidales y comunales, que veremos en primer lugar; y otras relativas al cumplimiento de sus objetivos generales.

En cuanto al manejo de los fondos comunes, tiene las siguientes:

1.- Elaborar los planes y programas de fomento económico ejidal individuales y colectivos, conforme a los cuales se aplicarán esos recursos;

2.- Conocer y sancionar las solicitudes de aplicación de fondos y los planes de inversión presentados por los ejidos y las comunidades, que hayan sido sancionados por la Secretaría de la Reforma Agraria, y obtener del Comité Técnico y de Inversión de Fondos las autorizaciones de inversión de los fondos comunes, ejecutando los acuerdos relativos y entregando los fondos a sus titulares;

Para realizar un retiro de fondos, se debe de llevar a cabo -- todo un procedimiento administrativo, cuyo trámite veremos en el -- apartado 6.3 del capítulo VI del presente trabajo.

3.- Realizar las gestiones necesarias encaminadas al incremento de los recursos que legalmente tienen asignados los ejidos y -- las comunidades;

4.- Conocer las bases generales de explotación de recursos naturales de los ejidos y las comunidades, con el propósito de proporcionar a la Secretaría de la Reforma Agraria la implementación de medidas tendientes a incrementar los ingresos que por estos conceptos reciben;

5.- Informar a los ejidos y comunidades depositantes de sus -- estados de cuenta, indicando los movimientos que afecten sus sal--

dos;

6.- Contratar de acuerdo con su presupuesto, despachos técnicos y los recursos humanos que sean necesarios para la realización de los estudios técnicos de factibilidad, para invertir adecuadamente los recursos de fondos comunes de que se trate;

7.- Coordinarse con la Secretaría de la Reforma Agraria y Dependencias del Sector Agropecuario y Forestal, a fin de concretar la participación de éstas en la elaboración de los planes de inversión productiva en los ejidos y comunidades que dispongan de fondos comunes. Esta participación de auxilio se llevará a cabo a nivel operativo, a solicitud de los propios ejidos y comunidades o Delegaciones Agrarias, sin costo para los interesados;

8.- Efectuar operaciones conjuntas de aplicación de fondos comunes y créditos, siempre que sean en beneficio de los cuentahabientes del Fideicomiso. Así como a petición de los ejidos y comunidades, utilizar los fondos comunes para realizar operaciones de garantía en beneficio de los propios cuentahabientes con cargo a sus fondos comunes;

9.- Ejecutar en los ejidos y comunidades, en el término de un año, los planes de inversión individuales o colectivos que presenten los núcleos agrarios y haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria, con el producto de las indemnizaciones. Proporcionando a los ejidatarios y comuneros en tanto se realizan tales planes, de los intereses que produzca el monto indemnizatorio las sumas necesarias para su subsistencia, siempre y cuando a juicio del Comité Técnico y de Inversión de Fondos se haya comprobado que los ejidatarios o comuneros obtenían sus ingresos de la explotación de las tierras expropiadas;

10.- Financiar las obras de mejoramiento social, con participación de otros grupos no ejidales ni comunales, en forma proporcional con los demás sectores interesados y siempre que medie la -

cooperación de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal; y

11.- Auxiliarse de las distintas Dependencias de la Administración Pública Federal a fin de elaborar directrices y normas que permitan orientar la inversión de los fondos comunes ejidales hacia los campos más propicios. Solicitando esta misma ayuda, a fin de supervisar y evaluar los planes particulares de inversiones ejecutados.

Por último, es conveniente mencionar que de acuerdo a los últimos estudios realizados, a pesar de lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria y demás disposiciones legales aplicables, - en el sentido de que cada ejido o comunidad constituya un fondo común, lo cierto es que de los aproximadamente veinte mil núcleos agrarios que existen en el país, sólo el 24.8% cuentan con fondos comunes, y de estos el 0.5% cuenta con un saldo promedio de 27.6 millones de pesos, y el 24.3% con un saldo promedio de 0.3 millones de pesos, cuestión que se traduce en una insuficiencia del fondo común, y que significa que únicamente ciento cuarenta y dos ejidos y comunidades en todo el país reúnen los requerimientos económicos para la implementación de algún proyecto, contando además para ello con recursos crediticios.

Por otra parte, para poder cumplir con sus fines generales, - el Fideicomiso cuenta con las atribuciones que a continuación se enumeran:

1.- Promover, analizar y ejecutar los planes de inversión para la aplicación del fondo común, y de sus recursos patrimoniales;

2.- Supervisar y dar asistencia técnica en la medida de sus posibilidades a las inversiones y programas cuyo financiamiento ha ya autorizado el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, así como en los créditos que se hayan concedido en cumplimiento de los convenios celebrados por el Fideicomiso;

3.- Hacer y contratar estudios y proyectos para el aprovecha-

miento de los recursos renovables y no renovables con que cuenten los ejidos y las comunidades cuentahabientes o no del Fideicomiso;

4.- Apoyar el desarrollo rural integral mediante el establecimiento, previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos de industrias propias o en participación, que permitan el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales con que fueron dotados los ejidos y comunidades, y generen empleos en el medio rural;

5.- Absorber a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria, parcialmente la tasa de interés de créditos concedidos a ejidos o comunidades para desarrollo de programas de alta rentabilidad social, con objeto de propiciar su viabilidad financiera;

6.- Realizar operaciones de garantía con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo a su patrimonio, para la recuperación de los créditos que otorguen otros organismos e instituciones de crédito para el fomento a la explotación de: minerales no metálicos, acuacultura, turismo ejidal y comunal, artesanías, talleres y telares para manualidades y confección de ropa; así como garantizar operaciones de fomento agropecuario y forestal, con los recursos del fondo común a los ejidos cuentahabientes. Estas funciones se llevan a cabo únicamente cuando el Fideicomiso realiza o aprueba los estudios de viabilidad técnica y financiera de los proyectos.

Como ejemplo de una aplicación práctica de esta atribución, tenemos el contrato de garantía celebrado entre el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Fideicomiso Minerales No Metálicos Mexicanos, en virtud del cual el primero de los mismos actúa como garante o fiador en el crédito otorgado por el segundo al Ejido la Magdalena Chichicarpa, para la explotación precisamente de mineral no metálico;

7.- Establecer, con cargo a sus recursos, un fondo de riesgo

destinado a cubrir las responsabilidades que resulten a cargo del Fideicomiso, por las operaciones de garantía de recuperación de — los préstamos o créditos concedidos a los ejidos o comunidades por organismos o instituciones de crédito, para la ejecución de programas de inversión relacionados con los propósitos del Fideicomiso.

Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a solicitud del Fideicomiso autoriza a los bancos u organismos que a continuación se enlistan, la apertura de líneas de crédito hasta por el importe anual de los programas que aprueba el Comité Técnico y de Inversión de Fondos:

- a) Banco Nacional de Obras y Servicios.
- b) Banco Nacional de Crédito Rural.
- c) Fondos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).
- d) Fideicomiso Minerales No Metálicos Mexicanos.
- e) Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- f) Cualesquiera otros que en su caso autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las instituciones de crédito u organismos autorizados, mediante la celebración de los convenios correspondientes, otorgarán — préstamos o créditos a los ejidos y comunidades que determine el Fideicomiso, previa aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos y mediante la ejecución de estudios de evaluación para determinar la viabilidad técnica y financiera de los programas.

La recuperación de los créditos a que se hace referencia, que dan garantizados por el Fideicomiso;

8.- Intervenir técnica y financieramente en la organización y funcionamiento de asosociaciones y empresas que fomenten el desarrollo de los recursos renovables y no renovables de los núcleos agrarios, en participación con los ejidos y comunidades; y

9.- Las demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, las que le autorice el fideicomitente y las que estipulen

el Contrato de Fideicomiso y sus Reglas de Operación.

Lo que en última instancia viene a frenar el cumplimiento óptimo de estos objetivos generales, es la falta de recursos económicos suficientes que permitan su cabal desarrollo; el exceso de trámites burocráticos que dilatan en forma contundente la realización de los proyectos de crédito e inversión; y la idiosincracia del — ejidatario y comunero mexicano, que en múltiples ocasiones prefiere "invertir su dinero" en proyectos sin valor productivo alguno.

C A P I T U L O I V

LA EXPROPIACION EN NUESTRA CONSTITUCION POLITICA

- 4.1 **CONCEPTO**

- 4.2 **REFERENCIAS HISTORICAS**

- 4.3 **EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

LA EXPROPIACION EN NUESTRA CONSTITUCION POLITICA

4.1 CONCEPTO

Una de las figuras jurídicas de nuestro sistema legal que sin duda a causado mayores polémicas a lo largo de su historia, es la de la expropiación, a la que han conceptuado estudiosos de diversas ramas del derecho, de diferentes maneras, siendo algunas de ellas las que a continuación se exponen:

Para el Lic. Gabino Fraga, la expropiación es "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"⁴⁷.

Por su parte el maestro don Andrés Serra Rojas, nos dice "la expropiación por causa de utilidad pública, es una acción de la administración pública, por la cual ella procede en contra de un particular a la adquisición forzada y mediante indemnización justa de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública"⁴⁸.

El Lic. Rafael de Pina, nos conceptua a la expropiación como la "limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien, mueble o inmueble, queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público"⁴⁹.

Intentando por nuestra parte, dar un concepto propio, podemos decir que la expropiación, es una declaración unilateral de la voluntad hecha por el Estado soberano, mediante la cual afecta o priva, total o parcialmente la propiedad privada, por causas de utilidad pública y mediante justa indemnización.

47. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1981 pág. 375.

48. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1960, pág. 281.

49. Idem 4, pág. 262.

Como podemos observar, la figura jurídica de la expropiación se compone cuatro elementos esenciales que son:

- A) La declaración unilateral de la voluntad hecha por el Estado soberano;
- B) La afectación o privación, total o parcial de la propiedad privada;
- C) La utilidad pública; y
- D) La justa indemnización.

Decimos que se trata de una declaración unilateral de la voluntad hecha por el Estado soberano, porque para decretarse la expropiación no es necesario que exista la voluntad del particular afectado en el uso, disfrute y disposición de su propiedad, sino única y exclusivamente la voluntad del Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, reconocido como la máxima autoridad dentro de su esfera de competencia y como depositario de la soberanía, conforme a lo cual corresponde sólo a él, determinar cuando procede la expropiación por causa de utilidad pública (esto sin perjuicio, de que en su momento el afectado, que considere no apegada a derecho la expropiación, pueda ocurrir en amparo y protección de la justicia federal, quien en todo caso llevado a su conocimiento tendrá la última palabra para resolver la controversia en cuestión), estando en definitiva éste acto vedado a los particulares.

La afectación que se hace a la propiedad privada, mediante el acto jurídico que implica ésta figura, puede ser total o parcial, dependiendo de la necesidad que se pretenda satisfacer con la privación de la misma al particular.

De estos cuatro elementos, el que desde nuestro punto de vista es tal vez el más importante y el que pudiera considerarse se presta a mayor confusión en cuanto a su concepto, es el relativo a la utilidad pública.

Al respecto el Lic. Ignacio Burgoa Orihuela comenta:

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

Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos o condiciones: a), que haya una necesidad pública; y b), que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. No concurriendo di- chos dos elementos, cualquier expropiación que se decrete de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional"⁵⁰.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez, citando al autor Alvarez - Gendín, nos dice que éste, establece que la expropiación forzosa - se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social y por causa de utilidad nacional, y explicando tales conceptos señala que: "en la utilidad pública domina la idea - de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un - uso de utilidad general; que el interés social no se percibe inme- diatamente esta utilidad pública, difusamente si; cuando obtiene - ventajas la sociedad por la expropiación de cosas por estar afecta das a una obra pública, la denominación de la causa es de interés social. Por último, el interés nacional se distingue de los dos an

50. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México 1940, pág. 141.

teriores, en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública, no por exigencias de ciertas clases sociales, sino por exigencias de seguridad o bienestar de toda una nación, de todo un país"⁵¹.

A fin de cuentas, el criterio imperante es el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha sostenido:

"UTILIDAD PUBLICA. La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional".

Ejecutoria dictada en el Toca 605/36, del Juicio de Amparo promovido por Mercedes Castellanos VDA. de Zapata.

"UTILIDAD PUBLICA (EXPROPIACION). Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámesele 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".

Apéndice 1917-1965. Segunda Sala, pág. 321.

Con este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deja asentado cuando se debe considerar que existe utilidad pública para que se pueda proceder a decretarse la expropiación, dando con ello solución, a nuestro juicio, a la delimitación de tal elemento.

51. Mendieta y Nuñez, Lucio. El sistema Agrario Constitucional. -- Ed. Porrúa. México 1940, pág. 141.

Finalmente, la indemnización, viene a ser una especie de contraprestación que se da al particular que sufre la afectación en su patrimonio, sin embargo, no existe un criterio unánime que determine el momento en que se debe de verificar está, pues la palabra mediante ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Para unos significa que debe hacerse previa al acto expropiatorio; para otros, simultáneamente a éste; y, para algunos más después de ejecutarse dicho acto, de tal manera que inclusive la Suprema Corte de Justicia tiene criterios contradictorios.

En cuanto al monto de la indemnización, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. 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 asigne determinado valor fiscal".

Apéndice 1917-1975. Segunda Sala, pág. 546.

Sobre el particular, nosotros pensamos que el monto de la indemnización, debe fijarse en base a un avalúo que se practique obviamente sobre el bien que se pretenda expropiar, y que tenga un año como máximo de vigencia, además de que sea pagado en un lapso determinado que no exceda de un año (salvo caso de fuerza mayor) ya que pudiera acontecer (y de hecho a sucedido), que el particular afectado con la expropiación dependa exclusivamente de los productos del bien que se le privo, y mientras no reciba la contraprestación se vea envuelto en serias dificultades económicas.

4.2 REFERENCIAS HISTORICAS

Según afirma el Lic. Ignacio Burgoa, citando al Lic. Villers, "en el Derecho Romano encontramos un precedente respecto de la expropiación en el Digesto, Libro VIII, Título V, Ley XIII, párrafo I, en los siguientes términos: "Si consta que en tu campo hay canteras nadie, que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedras contra tu voluntad, con título ni privado ni público, a no ser que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiera extraer piedras de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello al dueño el tributo acostumbrado; pero debe extraer las piedras, después que satisfaga al dueño de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño con derecho se le quite la propiedad de la cosa"⁵².

Respecto de los antecedentes de la expropiación en el Derecho Romano, el Lic. Lucio Mendieta y Nuñez considera, que aun cuando está institución debió existir en ese periodo, debido a que los romanos llevaron a cabo numerosas obras públicas que no pudieron haber realizado, a no ser mediante la ocupación forzosa de la propiedad privada, indudablemente las doctrinas que dieron origen a la expropiación provienen de la Edad Media, ya que la facultad de ocupar la propiedad privada en beneficio público se originó en el dominio eminente del señor feudal sobre los bienes de sus súbditos.

Sea que se acepte o no, que los antecedentes más lejanos de la expropiación se encuentran en el Derecho Romano, lo cierto es que el antiguo Derecho Español señala de manera precisa dos referencias concretas a tal figura jurídica: la primera de ellas se encuentra contenida en la Ley II, Título I, Partida II, que en su parte conducente dice: "otrosí dezimos, que cuando el Emperador quisiese tomar heredamiento, o alguna otra cosa a algunos para sí

52. Idem 50, págs. 476-477.

o para darlo a otros, como quiera que él sea Señor de todos los -- del Imperio para ampararlos de fuerza, e para mantenerlos en just^ucia, con todo eso no puede él tomar a ninguno lo suyo sin su pla--zer, si non fiziese tal cosa, porque lo debiere perder segun la -- Ley. E si por ventura gelo ouiesse tomar o por razón que el Empera--dor ouiesse menester de fazer alguna cosa en ello, que se tornase a pro comunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante -- buen cambio, que vala tanto o más de guisa que el fin que pagado a bien vista de homes buenos"⁵³; la segunda se encuentra en la Ley -- XXXI, Título XVIII, Partida III, que a la letra dice: "Contra dere--cho natural non deue dar preuilejo, nin carta, Emperador, nin Rey nin otro Señor. E si la diere, non deue valer; e contra derecho na--tural sería si diessen por preuilejo las cosas de un ome a otro -- non auiedo fecha cosa, por que las deuiesse perder aquel cuyas -- eran. Fueras ende, si el Rey las ouiesse menester, por fazer de -- ellas, o en ellas algunas lauor, o alguna cosa, que fuesse a pro -- comunal del Reyno; como si fuesse alguna heredad, en que ouiessem a facer castillo, o torre, o puente, o alguna otra cosa semejante de estas, que tornasse a pro, o amparamiento de todos, o de algún lugar señaladamente. Pero ésto deuen fazer en una de estas dos ma--neras: dándole cambio por ello primeramente o comprandose lo segun que valiere"⁵⁴.

Asimismo, en la Novísima Recopilación de las Leyes de Indias, existen disposiciones expresas relativas a la institución que nos ocupa, como son los decretos expedidos por Carlos I, Felipe V y -- Fernando VII, con los que se regulaban casos concretos de expropia--ción señalándose como regla general para la misma, que estuviese -- sujeta a indemnización, conforme a una valuación que correspondía al Estado. También se tiene noticia que Carlos IV, fué quien prime

53, 54. Idem 50, págs. 477-478.

ramente dispuso la apreciación pericial como norma para la justa - indemnización por el acto expropiatorio.

En nuestro país, al decir del Lic. Lucio Mendieta y Nuñez, en encontramos la figura jurídica de la expropiación durante la época - colonial, lo cual nos lo comenta en los siguientes términos: "en - nuestro derecho encontramos la expropiación por causa de utilidad pública durante la época colonial en el llamado derecho de rever- sión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territo- rial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido de la corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al pro pietario perjudicado"⁵⁵.

En el México independiente, los diversos ordenamientos consti tucionales que han estado en vigor en su momento, se refieren a la expropiación, a excepción como lo señala el Lic. Ignacio Burgoa, - de el Acta de Reformas de 1847 que reimplantó la Constitución Fede ral de 1824.

La Constitución de Apatzingán de 1814, establecía en su artí culo 35: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este ca so tiene derecho a la justa compensación".

La Constitución Federal de 1824, determinaba mediante su artí culo 112 fracción III: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión -- uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aproba- ción del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indem-

55. Idem 27, pág. 322.

nizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

El artículo 2o. de la Primera, de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 estipulaba: "Son derechos del mexicano: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

En las Bases Orgánicas de 1843, se establecía por el artículo 9o. fracción XIII, que: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley".

La Constitución de 1857, precisamente en su artículo 27 disponía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

Finalmente, la Constitución promulgada el 5 de febrero de —

1917 por el Constituyente de Queretaro y que actualmente nos rige, determina en el párrafo segundo, de su artículo 27, que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". De éste párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, con fecha 25 de noviembre de 1936, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación su Ley Reglamentaria, la cual a la fecha se encuentra en vigor y consta de 21 artículos.

4.3 EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Uno de los artículos que mayores polémicas y controversias a motivado a lo largo de los setenta años de existencia de nuestra Constitución Política en vigor, e incluso antes de su aprobación por el Congreso Constituyente de 1917, es el artículo 27 constitucional, debido fundamentalmente a sus implicaciones inminentemente sociales.

En efecto, al triunfo de la Revolución Constitucionalista, el Primer Jefe del Ejercito que le dio origen y la consumó, siendo En cargado del Poder Ejecutivo, convoca el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, con el propósito de elaborar una nueva Carta Magna que recogiera los ideales que impulsaron el movimiento revolucionario de 1910, y que viniese a substituir a la anterior Constitución de 1857.

Establecido el Congreso Constituyente en la ciudad de Queretaro, Venustiano Carranza le hace entrega el 10 de diciembre de 1916 de su proyecto de Constitución, el cual al decir de varios autores, era más bien un proyecto de reformas a la Constitución que para ese entonces se encontraba aun en vigor, es decir, la de 1857 y no respondía a las exigencias de las masas que participaron en la lucha armada.

Conjuntamente con el mencionado proyecto, el Encargado del Poder Ejecutivo, envía un mensaje al Congreso Constituyente, que en

la parte conducente que interesa para el desarrollo del presente - tema decía: "El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de — ellas y previa indemnización, cuando así lo exige la utilidad pública. Esta facultad es a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos — agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan. La única reforma — que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa cuya expropiación se — trata"⁵⁶.

En forma concreta, con tales reformas se pretendía que el artículo 27 Constitucional, en materia de expropiación quedase de la manera siguiente: "La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados"⁵⁷.

Como lo señala el Lic. Lemus García "Evidentemente el proyecto de reformas enviado por el Primer Jefe, no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeras grandes enmiendas al Proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo quinto relativo a la libertad de trabajo que dará origen al artículo 123 de nuestra Constitución

56, 57. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV. Edición de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. México 1967, págs. 637-638.

donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero, — que cuando se realiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en el que consagran los derechos fundamentales del campesino"⁵⁸.

Con la finalidad de elaborar un nuevo proyecto del artículo 27 Constitucional, a iniciativa del Ing. Pastor Rouaix se reunen varios diputados constituyentes, entre ellos José Natividad Macías y Silvestre Dorador, presentando el 25 de enero de 1917 ante la sexagésima sesión su proyecto elaborado, del cual transcribimos las partes relativas a la expropiación:

En el párrafo sexto de la exposición de motivos se señalaba: "la principal importancia del derecho pleno de propiedad de la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al gobierno, de una vez por todas, resolver la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios. La nación, — reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo, disponer de lo que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. El texto de la fracción IX de nuestra proposición no necesita comentarios".

En el segundo párrafo, ya del artículo 27 se establecía: "La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino — por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

En la fracción IX se estipulaba: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad y el aprovechamiento de — los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su

58. Idem 21, pág. 308.

conservación. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir este objeto, se considerará de utilidad pública".

Por virtud de la fracción XII, se fijaron las reglas para la indemnización por expropiación, precisando que la utilidad pública, debía ser declarada por la autoridad administrativa y reservando a la autoridad judicial, en juicio pericial, exclusivamente la determinación del valor de la propiedad por mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad al señalamiento de su valor fiscal que se refutaba de la indemnización, como regla general.

Posteriormente, en la sexagésima sexta sesión celebrada el 29 de enero del mismo año, se dio lectura al dictamen de la comisión presidida por el Gral. Francisco J. Mújica, respecto del proyecto anterior, señalando en sus partes conducentes de la exposición de motivos: "La Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto éste derecho" (párrafo cuarto); "los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados, semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros. El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto del 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la cate

goría de ley constitucional, con la intención de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, - respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación" (párrafos séptimo y octavo).

El dictamen de esta comisión presidida por el Gral. Mújica, - en cuanto a la expropiación, dejó en los mismos términos el párrafo segundo del proyecto presentado por la comisión que había integrado Pastor Rouaix, pasando por otra parte la fracción IX del mismo, a ser el párrafo tercero del propio precepto constitucional. - Sometido en tales términos el dictamen del proyecto del artículo - 27 Constitucional, en materia de expropiación, a la consideración del Congreso Constituyente instituido en la ciudad de Queretaro, - el mismo fué aprobado haciendole sólo ligeras reformas.

A la fecha, el referido párrafo segundo del artículo 27 constitucional, se encuentra en idénticos términos en que fué aprobado y consagrado en nuestra Constitución Política, por el Congreso --- Constituyente de 1917, y ha dado origen, como acotábamos anteriormente, a la expedición de una Ley Reglamentaria, la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de noviembre de 1936, y rige actualmente todo lo relativo a la expropiación con excepción de la expropiación en materia agraria que esta sujeta a un régimen especial.

C A P I T U L O V

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

- 5.1 CUANDO PROCEDE
- 5.2 QUIEN LA SOLICITA
- 5.3 COMO SE HACE
- 5.4 DIFERENTES BIENES O DERECHOS EN LOS CUE PUEDE RECAER
- 5.5 SITUACION DE LOS BIENES EXPROPIADOS PREVISTOS EN EL ARTICULO
LO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

La expropiación en materia agraria, la podemos contemplar desde dos puntos de vista: uno relativo a la expropiación de la propiedad rústica privada para crear ejidos; y otro referente a la expropiación de ejidos y comunidades por causa de utilidad pública.

Ahora bien, para el desarrollo del presente trabajo, es precisamente la expropiación entendida desde el segundo punto de vista la que nos interesa, particularmente en lo tocante a la expropiación de bienes ejidales por causa de utilidad pública.

Indudablemente, en un inicio, debido a lo reciente de la lucha armada que dio origen a la nueva legislación en materia agraria y a la disponibilidad de superficies que destinarse a la satisfacción de las necesidades de utilidad pública, no se pensó siquiera en la posibilidad de afectar bienes ejidales para la satisfacción de tales requerimientos, sin embargo, como lo señalan acertadamente el Lic. Antonio Luna Arroyo y el Ing. Luis G. Alcerreca: - "A medida que se fue intensificando el reparto agrario y que el Estado aceleró la construcción de obras de utilidad pública, necesariamente tenía que llegar el momento en que en vez de construirse estas últimas sobre terrenos de propiedad particular, tenían que edificarse y comprender terrenos incorporados al régimen ejidal"⁵⁹.

Así, en el Código Agrario de 1934 se dispuso ya, que las superficies comprendidas dentro de los ejidos podían expropiarse para crear y desarrollar centros urbanos; establecer vías de comunicación y explotar recursos de la nación, sujetos a concesión. Así como también, que las aguas ejidales podían ser expropiadas para usos domésticos de los habitantes de las poblaciones; para servicios públicos de las mismas y abastecimiento de sistemas de transporte; y para usos industriales no relacionados con la producción de fuerza hidráulica. Determinando finalmente, que tales expropiaciones debían ser decretadas por el Presidente de la República, —

59. Idem 6, pág. 288.

previa compensación de acuerdo con el valor económico de los bienes expropiados, perteneciendo la misma al núcleo de población ejidal o comunal afectado, estando obligados estos a dar una nueva parcela a los ejidatarios o comuneros que resultaren perjudicados con la expropiación.

Posteriormente, en el Código Agrario de 1940 se reitera lo relativo a la expropiación de terrenos ejidales y de bienes comunales, agregándose además, que las compensaciones resultantes de cualquier caso de expropiación debían consistir, preferentemente, en terrenos semejantes a los expropiados y las cantidades en efectivo obtenidas debían invertirse en la adquisición de terrenos con que reponer los que hubieren sido tomados, o cualquier otra clase de tierras, debiendo ingresar el resto al fondo común del pueblo.

Poco tiempo después, el Código Agrario de 1942 reprodujo prácticamente las mismas disposiciones sobre la materia, introduciendo sólo algunas innovaciones, dentro de las que destacan: la que determino que en caso de que los bienes expropiados pasaran a poder de la nación para destinarse a un servicio público, se debía compensar al núcleo concediéndole ampliación de ejidos o la creación de un nuevo centro de población agrícola, señalándose que en tales casos no debía pagarse indemnización en efectivo; y, la que dispuso que cuando fueran íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población y desapareciera como entidad agraria, si la indemnización se hacía en efectivo debía destinarse a adquirir nuevas tierras para el núcleo expropiado, pero si los ejidatarios no aceptaban ocuparlas o explotarlas, la indemnización debía emplearse en realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

Actualmente la Ley Federal de Reforma Agraria, también regula en forma expresa la expropiación de bienes ejidales y comunales, - en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo VIII; y, en el Libro

Quinto, Título Segundo, Capítulo III, que corresponden respectivamente a las partes sustantiva y adjetiva, disposiciones ambas de las que abordaremos su estudio en éste y el siguiente capítulos.

5.1 CUANDO PROCEDE

Hemos visto anteriormente, que la expropiación, según lo establece el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, sólo procede por causa de utilidad pública, así como también, que se entiende por esta, y cual es el criterio sustentado por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, veamos ahora lo que dispone la Ley Federal de Reforma Agraria, como Ley Reglamentaria, sobre la expropiación de bienes ejidales, pues según lo sustenta la misma Suprema Corte:

"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. REGIMEN LEGAL. Existiendo en el Código Agrario el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales y comunales, y estando señaladas en dicho Ordenamiento las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación, la regulación del acto jurídico antes citado no puede quedar sujeto al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia, dentro del Código Agrario, de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales".

Informe 1969. Segunda Sala, pág. 61.

Si bien, el Código Agrario de 1942 a que alude este criterio jurisprudencial, fué abrogado por la Ley Federal de Reforma Agraria que lo sustituyó, tal criterio es plenamente válido, ya que en la actualidad la nueva Ley regula en dos capítulos expuestos este tipo de expropiaciones.

Así pues, en el artículo 112 de la Ley, se establece precisa-

mente que:

"Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En Igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular".

De este primer párrafo del artículo, Mendieta y Nuñez comenta:

"Este precepto tiene por objeto poner condiciones infranqueables a la expropiación de bienes ejidales o comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia, procediéndose a expropiar ejidos sólo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justifican la expropiación"⁶⁰.

Lo cierto es que si bien, esta pudo ser la intención del legislador, en la practica, actualmente se expropián terrenos ejidales y comunales sin que siquiera en muchas ocasiones se halla planificado verdaderamente la obra que va a satisfacer esa causa de utilidad pública que motivo la expropiación, originando que estas superficies no se destinen ni para un fin ni para otro, quedando en absoluta improductividad, perjudicando con ello a los ejidos y comunidades expropiados, en particular, y a la Nación en general (aun cuando, como lo veremos posteriormente, la Ley, precisa el destino que se debe de dar a los bienes que se encuentren en tal hipótesis legal).

El mismo artículo en cuestión, señala cuales son las causas que se deben considerar como de utilidad pública, para que pueda proceder la expropiación de los bienes ejidales y comunales, diciendo a la letra:

"Son causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación y conservación de un servi

60. Idem 27, pág. 379.

cio público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y en general, servicios del Estado para la producción;

IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica;

V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y

IX. Las demás previstas por las leyes especiales".

Comentando algunas de estas fracciones los Lics. Antonio Luna Arroyo y Lucio Mendieta y Nuñez, nos dicen respectivamente:

"..... en la fracción II se habla de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, que se refieren sin duda a lo mismo que señala la fracción IV, al hablar de superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, pues con sólo agregar en la fracción II líneas de conducción de energía

eléctrica, se hubieran ahorrado una fracción, evitando una repetición" ⁶¹.

"La fracción V, es igual a la del artículo relativo del Código Agrario de 1942 y considera el caso con indudable estrechez de miras y una redacción vaga, pues por colectividad ¿que se entiende?. ¿La del núcleo de población ejidal?. ¿La del núcleo de población a que se dota?. ¿La Nación toda?. Habría sido mejor decir con claridad que signifique un beneficio indudable para el núcleo de población, para la región o para los intereses nacionales" ⁶².

A nuestro entender, ambas observaciones son plenamente válidas, ya que sin duda se puede mejorar la redacción del artículo, - suprimiendo por un lado fracciones ociosas, y por otro dándole mejor forma y claridad a algunas más, evitando con ello confusiones innecesarias.

Aparte de lo anterior, respecto de la fracción V, el Lic. José Hinojosa Ortiz, considera que se complementa en parte, con el artículo 119, al señalar:

"Las empresas a que se refiere este artículo son las comprendidas en la fracción V del artículo 112. Las expropiaciones mencionadas en el artículo que comentamos se refieren a las superficies necesarias para establecer las empresas que se encargarán de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, en cuyas actividades serán utilizados preferentemente los campesinos del núcleo expropiado. Es claro que la empresa cubrirá al ejido expropiado el importe de los recursos naturales ejidales que utilice en sus procesos industriales" ⁶³.

En efecto, el artículo 119 dispone:

61. Idem 30, pág. 124.

62. Idem 27, pág. 380.

63. Hinojosa Ortiz, José . Ley Federal de Reforma Agraria. Editores y Distribuidores, S.A.. México 1977, pág. 149.

"Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederan cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en éste caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate".

En el capítulo primero de este trabajo, concretamente en el punto relativo a la forma de explotación del ejido, hemos visto algunos ejemplos de empresas en las que intervienen en forma asociada, el ejido y el Fideicomiso FONAFE, o un particular, o bien los tres en forma conjunta, para la explotación de los recursos naturales pertenecientes al primero.

A su vez, estimamos que la fracción VII, se complementa con la primera parte del artículo 120, que establece:

"Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales".

Es decir, con lo anterior se determina que este tipo de expropiaciones sólo procede cuando el ejido, por si mismo, en asociación con el Estado, o con un particular, no puede explotar los recursos naturales pertenecientes a la Nación, de los cuales ésta otorga su concesión para su correspondiente explotación, teniendo además por otra parte los integrantes del núcleo ejidal expropiado la preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y puesta en marcha de la empresa constituida.

Ahora bien, tratándose de las aguas pertenecientes a los ejidos y comunidades, la Ley determina de manera particular los casos específicos en que procede su expropiación, al estipular en su artículo 115:

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

I. Para usos domésticos y servicios públicos;

II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y

III. Para usos industriales distintos de la fuerza motriz.

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

Analizando la fracción III, de éste artículo, el Lic. Hinojosa Ortiz dice:

"La fracción III debe aplicarse con cuidado; no creemos que sea causa de utilidad pública el uso del agua a favor de industrias que no sean de beneficio colectivo; el uso industrial del agua a favor de empresas privadas no está previsto como causa de utilidad pública ni por la Ley de Expropiación"⁶⁴.

Compartiendo la reflexión del Lic. Hinojosa, estimamos que hubiese sido preferente, que a ésta fracción III, el legislador le hubiere agregado "que importen un beneficio inminente para la colectividad", con el propósito de evitar posibles interpretaciones erróneas, y con ello expropiaciones a todas luces improcedentes.

El último párrafo de este artículo, por estar inminentemente relacionado con el desarrollo de apartados subsecuentes, lo trataremos más adelante, motivo por el cual no se hizo al momento su transcripción.

5.2 QUIEN LA SOLICITA

El artículo 343 de la Ley, en su primer párrafo, prevee que personas pueden solicitar la expropiación de bienes ejidales al

64. Idem 63, pág. 145.

disponer:

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

Al respecto, el multicitado autor Antonio Luna Arroyo nos dice:

"En primer lugar el artículo habla de "LAS AUTORIDADES E INSTITUCIONES OFICIALES", en vez de aludir a lo que nos enseña con — precisión el Derecho Administrativo, y señala el artículo 116 de — la misma Ley de Reforma Agraria: LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, pues tanto las autoridades como los organismos públicos — descentralizados son instituciones (oficiales o semificiales)"⁶⁵.

Además de la certera crítica anterior, consideramos que la — parte que señala "o la persona que tenga un interés lícito en promoverla" debe suprimirse, pues como ha quedado asentado en el capítulo que antecede, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha — establecido en definitiva que la utilidad pública "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", sin embargo, pudiera considerarse que con esa frase, se quiso dar cabida para que pudieran solicitar la expropiación, las empresas paraestatales o de participación mayoritaria estatal, en cuyo caso, hubiese sido mejor que así se estipulase de manera concreta, para quedar en forma global la redacción de ese primer párrafo del artículo 343 de la siguiente manera: Las autoridades, los organismos públicos descentralizados y — las empresas paraestatales o de participación mayoritaria estatal, según el fin que se busque con la expropiación, podrán promoverla, presentando solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma A—

65. Idem 30, pág. 366.

graria, e indicaran en ella:..... etc.

Por otra parte, la Ley señala algunos casos particulares de utilidad pública, previstos en el artículo 112 ya comentado, en los que invariablemente la expropiación debe hacerse en favor de determinadas entidades.

Así tenemos, que el artículo 116 dispone:

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

De este precepto, consideramos ociosa la parte que habla de la indemnización, puesto que el artículo 121 determina prácticamente lo mismo sólo que de manera más amplia y precisa.

En su parte conducente el artículo 117 precisa:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología 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 o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos urbanos irregulares.....".

En primer lugar, esta parte del artículo 117, es totalmente injusta, ya que priva a los gobiernos de las distintas entidades -

federativas, de una facultad que por el contrario si le otorga al Departamento del Distrito Federal, siendo que dentro del más puro Derecho Administrativo, tanto éste como aquéllos son considerados en un plano de igualdad.

Por otro lado, este precepto que dispone, que las expropiaciones que tengan como causa de utilidad pública la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares se han precisamente en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a motivado que esta institución, que no es otra cosa en la practica, que una fraccionadora del Estado, solicite un gran número de expropiaciones que en un elevado porcentaje no cumplen con el fin que motivo la expropiación, permitiendo que con esas superficies se realice más bien una especulación comercial, desvirtuando con ello los fines para los cuales fué creada tal Comisión, pues además de que sólo cumple parcialmente con las demás obligaciones impuestas a su cargo por la Ley Federal de Reforma Agraria (como lo veremos más adelante), los funcionarios de esta entidad como son algunos de sus Delegados en los Estados, sólo buscan un beneficio personal viendo a esta institución como negocio particular.

Finalmente el artículo 118, en su parte relativa a las personas que pueden solicitar la expropiación establece:

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

De esta manera es como la Ley precisa los casos de utilidad pública, en que las expropiaciones deben de hacerse en favor de determinadas entidades, y en general, cuales de éstas son las que --

pueden solicitar la expropiación de los bienes ejidales y comunales. Veamos ahora como se lleva a cabo el procedimiento expropiatorio.

5.3 COMO SE HACE

La entidad o entidades facultadas para solicitar la expropiación conforme al artículo 343, en la solicitud que presenten en tal sentido, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán de indicar según el propio dispositivo legal:

"I. Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;

II. El destino que pretende dárseles;

III. La causa de utilidad pública que se invoca;

IV. La indemnización que se proponga; y

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

Una vez recibida la solicitud por la Secretaría de la Reforma Agraria, con los datos anteriores "notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de inicia-

dos" (artículo 344).

De la notificación, el Lic. Mendieta y Nuñez opina:

"La simple notificación de la solicitud de expropiación al Comisariado Ejidal no es suficiente porque éste puede obrar de manera interesada. Si la expropiación va a comprender las parcelas que poseen los ejidatarios, lo indicado sería dar cuenta de la solicitud en Asamblea General para que en ésta expongan lo que a su derecho convenga"⁶⁶.

La anterior opinión, a nuestro modo de ver, se complementa con la del Lic. Hinojosa Ortiz, quien dice:

"El núcleo de población afectado podrá oponerse a la expropiación, levantando acta de Asamblea General de Ejidatarios, que se presentará dentro del plazo prevenido por este artículo; si la conformidad no es presentada no se tendrán como consentidos los actos expropiatorios para los efectos del juicio de amparo, el cual podrán interponer los campesinos afectados en contra del decreto de expropiación"⁶⁷.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentado que:

"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES. RESPETO A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.- En el procedimiento de expropiación de bienes ejidales, para que la garantía de audiencia sea respetada basta que se notifique la solicitud respectiva al comisariado ejidal del núcleo afectado, según lo dispone expresamente el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y no es necesario que deba convocarse a asamblea general de ejidatarios, pues la mencionada ley no lo establece así".

Informe 1979. Segunda Sala. Núm. 65, pág. 63.

En cuanto a la opinión de las entidades que según este artículo se deben recabar, el primero de los autores antes nombrados tam

66. Idem 27, pág. 487.

67. Idem 63, págs. 383-384.

bién señala:

"Es lamentable que en esta materia se haya suprimido la inter ven ción del Cuerpo Consultivo Agrario cuyo dictamen parece indis- pensable para que el Presidente de la República norme su criterio al resolver en definitiva. El Código Agrario de 1942 sí establecía esa intervención"⁶⁸.

Por nuestra parte sólo ag re g a r i a m o s al comentario anterior, - que tal supresión se opone a lo dispuesto por el artículo 16, frac- ción I, de la misma Ley Federal de Reforma Agraria, que dispone - que una de las facultades del Cuerpo Consultivo Agrario es precisa- mente "Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos -- por el Presidente de la República o por el Secretario de la Refor- ma Agraria, cuando su trámite haya concluido", pues en el artículo 345 únicamente se señala, que integrado el expediente con toda la documentación necesaria, "será sometido a la consideración del Pre- sidente de la República para que resuelva en definitiva".

Turnado el expediente al titular del Poder Ejecutivo, re s o l u e r a el mismo, mediante Decreto Presidencial, el cual "será publica- do en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropien, y la Secretaría de la Reforma Agraria procedera a -- ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las - tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en com pe n s a c i ó n, en su caso; se pondrán en posesión de ellas a quienes deban recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dic- tar la orden de ejecución la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago g a r a n t i z a d o en los términos del decreto presidencial, así como de --

68. Idem 27, pág. 487.

que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley" (artículo 346).

Precuentemente, vemos como en la práctica, se viola este precepto en lo relativo a la seguridad que debe de tener la Secretaría de la Reforma Agraria, de que la indemnización sea cubierta o su pago garantizado, ya que en términos reales, en varias ocasiones, ni se cubre ni se garantiza el pago correspondiente, como en las expropiaciones hechas en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que en un gran número de las mismas no hace ni una cosa ni la otra, argumentando diferentes causas, que derivan finalmente en que a diversos núcleos agrarios expropiados para regularizar asentamientos humanos irregulares, no les haya sido pagada su indemnización en términos de Ley, como es el caso, por citar sólo un ejemplo, el del ejido El Castillo, Municipio de Mazatlán, Estado de Sinaloa, que fué expropiado parcialmente en favor de la citada Comisión, en la década pasada, y a la fecha no puede obtener lo que en justicia le corresponde con apego a derecho.

Realizados los trabajos previstos por el artículo 346, "la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, en los que incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional" (artículo 347).

El comentario sobre las prevenciones del artículo 126, lo dejamos para el apartado en donde analizamos tal precepto de manera detallada.

Aparte de la regulación en general del procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales, la Ley contiene dos dispositivos legales, los artículos 348 y 349, que precisan algunos lineamientos más para la expropiación que recaiga en aguas de los núcleos agrarios referidos, y que a la letra dicen:

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

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

De este último precepto, nosotros compartimos la opinión del Lic. José Hinojosa Ortiz, quien dice:

"Es de elemental justicia que se beneficie primero, dentro del distrito de riego, a los núcleos ejidales expropiados que aportan las tierras mejoradas"⁶⁹.

Para terminar con el desarrollo del presente apartado, veremos dos preceptos, que si bien no se encuentran ubicados en el Título Segundo, Capítulo II, del Libro Quinto, intitulado "Procedimientos Agrarios", como los siete artículos que anteceden, si estimamos que este es el mejor sitio para hablar de ellos.

El primero es el artículo 113, que dispone:

"En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria".

Este precepto es del todo inútil e innecesario, pues forzosamente, de acuerdo con el procedimiento que hemos visto, para que el Presidente de la República pueda emitir un Decreto Expropiatorio de bienes ejidales o comunales, previamente tuvo que pasar el expediente respectivo por el conocimiento de la Secretaría de la -

69. Idem 63, pág. 387.

Reforma Agraria. Esta opinión la estimamos avalada, por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que establece:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importe una violación de garantías".

Quinta Epoca, Tomo VII, pág. 596.

El segundo de los artículos es el 127, que nos indica:

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

Definitivamente, apartado de la realidad se encuentra este dispositivo legal, pues en forma relativamente constante, podemos observar como se ocupan terrenos ejidales o comunales sin que se haya expedido el decreto expropiatorio, y se hayan verificado los demás trámites conducentes, debido a que en múltiples ocasiones se requiere la ocupación casi de manera inmediata para la realización de las obras que satisfagan esa causa de utilidad pública que motiva la solicitud de expropiación, además que de esperar la conclusión total del procedimiento, que ordinariamente es muy tardado, el costo de los trabajos podría elevarse demasiado y salir del presupuesto de la entidad que solicite la afectación, tan es así, que por las causas apuntadas, varias instituciones como por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad y Petroleos Mexicanos, depositan en el fondo común del ejido o la comunidad de que se trate en el Fideicomiso FONAFE, la cantidad que se haya fijado como indemnización por el avalúo correspondiente y ocupan anticipadamente a la conclusión del procedimiento, los terrenos interesados, o bien, convienen en depositar ante la misma institución, previo al avalúo determinadas cantidades como indemnización, en la inteligencia de que si en el avalúo que posteriormente se realice, resultare mayor el monto indemnizatorio cubrirán el faltante o si por el contrario

es menor no reclamaren el excedente. Lo anterior se complica aún más, cuando el ejido o la comunidad, presentan su solicitud de retiro de fondos ante el Fideicomiso FONAFE, argumentando con justa razón, que dado que les fueron afectados sus bienes, sin existir el decreto expropiatorio, recuieren por ello toda vez que esta depositado el monto indemnizatorio, se les haga entrega de éste para satisfacer sus necesidades. Pero también existe el caso peor, de que se ocupan los bienes de esos núcleos agrarios, pretextando la tramitación de la expropiación, sin que siquiera se hayan garantizado los derechos que a ellos corresponden.

Por todo lo anterior, consideramos necesario sea reformado este artículo 127, a fin de hacerlo congruente y práctico con la realidad, y deje de ser como actualmente lo es, letra muerta de la Ley. De tal manera que se sancione a la autoridad, organismo público descentralizado y empresa para-estatal o de participación mayoritaria estatal, que autorice, convenga u ocupe bienes ejidales y/o comunales, previamente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto Presidencial que determine la expropiación.

5.4 DIFERENTES BIENES O DERECHOS EN LOS QUE PUEDE RECAER

El artículo 114 de la Ley, nos dice cuales son los bienes que puede abarcar la expropiación, al puntualizar:

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

En efecto, como lo señala el Lic. José Hinojosa Ortiz:

"En su calidad de persona moral, el núcleo de población puede adquirir tierras, bosques y aguas por vías distintas de las ejidales, y estos bienes pueden no estar sujetos al régimen ejidal; sin embargo, se aplicarán en su caso las reglas de la expropiación eji

dal, que son más beneficiosas para el poblado propietario que las reglas de la expropiación ordinaria"⁷⁰.

De tal manera que al ejido se le pueden expropiar, tanto las tierras, bosques y aguas, que esten sujetas al régimen ejidal, sea que se exploten de manera individual o colectiva, como aquellas -- que hubiese adquirido en forma particular y no esten bajo ese régimen, así como también, las concesiones que en materia de aguas les hayan sido otorgadas por el Estado al núcleo agrario (aunque en este caso, hablaríamos propiamente de un retiro o cancelación de la concesión y no de una expropiación, pues conforme al artículo 27 - Constitucional y a la Ley de Aguas vigente, las aguas propiedad de la Nación no pueden enajenarse a favor de los núcleos de población a los que nada más se les puede hacer la concesión de su disfrute, por lo que en nuestra opinión, sólo se comprenden como expropiadas para efectos de indemnización".

Pero además por razones obvias, cuando se expropiaban los bienes mencionados, también se afectan en infinidad de ocasiones otros bienes distintos, como son: casas habitación, huertos, corrales y siembras (los que mencionamos de manera enunciativa, más no limitativa), motivo por el cual, si bien a nuestro entender, no se puede considerar que estos van a satisfacer la causa de utilidad pública motivadora de la expropiación, si es de toda justicia como lo contempla la Ley, y como veremos más adelante, que sean considerados para efectos indemnizatorios.

5.5 SITUACION DE LOS BIENES EXPROPIADOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Como hemos visto en el Capítulo III, apartado 3.3, uno de los recursos con que se integra el patrimonio del Fideicomiso FONAFE, lo constituye, los bienes expropiados que se encuentren en alguno

70. Idem 63, pág. 144.

de los supuestos previstos por el artículo 126 de la Ley, veamos ahora cuales son esos supuestos y en general lo que señala ese dispositivo.

El primer párrafo del artículo establece:

"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 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 indemnización".

Comentando este primer párrafo, el Lic. Antonio Luna Arroyo nos dice:

"Es aceptable cuando los bienes ejidales se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o en cinco años no cumplan la función asignada, pasen para bien de los ejidatarios en general a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pues ya los centros de población o los comuneros, recibieron su indemnización"⁷¹.

Por nuestra parte, consideramos que sólo dos secciones de ese primer párrafo son convenientes y plenamente justificables, y son las relativas: a que los bienes que se encuentren en alguna de las hipótesis mencionadas sean revertibles y, que no se pueda reclamar la devolución de las sumas o bienes que el núcleo agrario haya recibido como indemnización. Debido a que cuando se solicita la expropiación, y esta es concedida, invocando para ello necesariamente, como ha quedado asentado, una causa de utilidad pública, se es

71. Idem 30, pág. 134.

tá en el entendido de que los bienes afectados se deben de destinar única, exclusiva y precisamente para satisfacer la causal invocada, pues de lo contrario se estaría desvirtuando la institución de la expropiación consagrada por nuestra Carta Magna y llendo en contra del criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo tal situación violatoria de garantías individuales y sociales; encontrándose en la misma situación los bienes, que una vez terminados los trabajos respectivos, resulteren excedentes (esto por definitiva mala planeación de la entidad expropiante), ya que aún cuando se haya satisfecho la causa de utilidad pública, estos no podrían destinarse a otro fin por las mismas razones expuestas; pero además, se deben ocupar o destinar esos bienes, en un plazo razonable determinado, porque si o--- puestamente no se señalase un término para la realización de los trabajos, se correría el riesgo de que tales bienes quedasen improductivos y abandonados legalmente por tiempo indefinido, y que al correr el tiempo no llegasen a ser destinados a cumplir el fin que motivo la expropiación.

En base a las razones anteriores, estimamos que las entidades que hayan resultado beneficiadas con las expropiaciones, deben de perder los bienes que se encuentren en esos supuestos, pues, o --- bien, desapareció la causa de utilidad pública o tales entidades no quieren o no pueden satisfacerla; y por otra parte, perder también las erogaciones que hayan hecho por concepto de indemnización pues ya pasaron a ser propiedad del núcleo afectado (y muy probablemente ya fueron destinados para algún fin o al menos se tiene pensado hacerlo), y si los bienes son revertidos no es por causa imputable al ejido o comunidad.

En cuanto a que los bienes revertidos pasen a formar parte -- del patrimonio del Fideicomiso FONAFE, creemos que por un lado tal situación se aleja del principio de justicia social y por otro que

convierte a esa institución en un latifundista autorizado por una Ley Reglamentaria, debido a la gran cantidad de superficies expropiadas que caen en lo previsto por el artículo 126, aun cuando, como lo establece el propio numerando en su párrafo tercero "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 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". Siendo por ello conveniente, en nuestra opinión, que en vez de que se reviertan a favor del patrimonio del Fideicomiso FONAFE, que pasen a éste para que los administre temporalmente, en tanto que la Secretaría de la Reforma Agraria hace una depuración censal para que se otorguen a los campesinos de la región de que se trate, que tengan sus derechos a salvo y al momento de la reversión no haya sido posible dotarles de tierra, esto para el caso de que la expropiación haya sido total originando la desaparición del ejido; y para el supuesto caso de que no existieran campesinos en la región sin tierra, se crease un nuevo centro de población en los términos que señala la Ley; en tanto que si la expropiación fué parcial se reviertan a favor del mismo ejido, para que este a su vez los otorgue a los sucesores de los ejidatarios que esten inscritos como tales en el Registro Agrario Nacional haciendose para ello las modificaciones correspondientes en la inscripción a efecto de evitar el acaparamiento de parcelas, y a los campesinos vecindados sin tierra que trabajen en el ejido. Salvo que en uno y otro supuestos, no se hubiese cubierto -

totalmente el importe de la indemnización, en cuyo caso las superficies revertidas o la parte proporcional de las mismas pasaran directamente a los afectados no indemnizados, y de no ser posible es to, lo que se obtenga con la venta de los bienes.

Ahora bien, si en las superficies sujetas a reversión, se hubiesen realizado algunas construcciones o destinado a otro fin, y fueré difícil por cuestiones socio-económicas revertirlas a juicio del Presidente de la República, oyendo la opinión de las autoridades y organismos interesados, convenir entonces con la entidad expropiante que las hubiere hecho o autorizado para que los ejidatarios afectados participen de sus beneficios si les fuéren útiles y se pague una indemnización independientemente de la que se cubrió al núcleo agrario afectado por la expropiación, para que se deposite en el Fideicomiso FONAFE con el propósito de apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades de todo el país conforme a las Reglas de Operación de la institución.

Sin embargo, hay quienes consideran, que la reversión debe hacerse lisa y llanamente en favor de los afectados por la expropiación, argumento que creemos injusto, pues se estaría en el caso de que estos recibieran, por decirlo así, una doble indemnización, en tanto que existen muchos otros campesinos que a la fecha no han recibido practicamente nada.

Respecto de los trámites para llevar a cabo la reversión, en el primer párrafo del artículo, se faculta a el Fideicomiso para - "demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la materia"; en el tercero se dispone que él mismo "ejercitara las acciones necesarias para, que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el primer párrafo"; y, finalmente en el último se indica que "corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria....., 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".

Mediante Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de julio de 1986, se dieron los primeros casos de reversión agraria, con una superficie de 904-00-00 hectáreas y 5,153-08-15.90 hectáreas, ubicadas en los poblados de Las Barrillas, Municipio de Coatzacoalcos, y Pajapan, Municipio — del mismo nombre, ambos del Estado de Veracruz, con base en la solicitud presentada con apego a la Ley, por el Fideicomiso FONAFE, en la que se ofreció como documentación de apoyo entre otras, la Fé de Hechos Notarial, en la que se asentó la situación que guarda ban los terrenos, razón fundamental por la cual se solicitaba su reversión. Con lo cual, ya no fué necesario se aprobara el proyecto de reglamento del artículo 126, que se tenía pensado como necesario para que operará tal figura jurídica.

Cabe mencionar, que al momento de estarse elaborando el presente trabajo, se está preparando el proyecto por medio del cual el Fideicomiso FONAFE transmitirá a su vez, los bienes revertidos al ejido expropiado.

Por último, también señala ese artículo que "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 Eji— dal".

A la fecha, el Fideicomiso sólo ha recibido depósitos parciales de utilidades para el fondo común de los ejidos y comunidades expropiados por esa causa, y por otra parte, la Comisión encargada de la regularización de asentamientos humanos irregulares, en multiples casos ni siquiera a cubierto el monto indemnizatorio por la afectación de las tierras, como lo señala la Ley.

C A P I T U L O V I

LA INDEMNIZACION A LOS EJIDATARIOS AFECTADOS POR EXPROPIACION

Y LA INTERVENCION DEL FIDEICOMISO FONAFE

- 6.1 DETERMINACION DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION

- 6.2 A QUIEN SE ENTREGA Y A QUE SE DESTINA

- 6.3 SOLICITUD DE RETIRO DE FONDOS COMUNES DE LOS EJIDATARIOS -
 AFECTADOS Y EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO

LA INDEMNIZACION A LOS EJIDATARIOS AFECTADOS POR EXPROPIACION
Y LA INTERVENCION DEL FIDEICOMISO FONAFE

6.1 DETERMINACION DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION

La indemnización al igual que la expropiación, la podemos entender desde dos puntos de vista de acuerdo con la terminología agraria: uno como el "pago que de acuerdo con la Ley debe hacer el gobierno federal a los propietarios de las tierras y aguas que se toman para concederlas a los pueblos"; y, otro como el "pago que se hace a los núcleos de población al expropiarse sus bienes ejidales o comunales"⁷², siendo precisamente este último el que nos interesa para la presente exposición.

Entendida en tales términos la indemnización, la Ley señala en su artículo 121, la manera conforme a la cual se debe de determinar su monto, al decir:

"Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago indemnizatorio, dicho avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse".

La última sección de éste artículo, debía quedar bien clara y presente para las diversas entidades expropiantes, especialmente para la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que pretende, cuando lo pretende, cubrir las indemnizaciones que adeuda y que no son tocadas, en base a los evaluos practicados cuando se hicieron los trabajos tendientes a solicitar y obtener la expropiación a su favor, y de los que en muchos casos ya pasaron varios años, siendo en consecuencia caducos e inoperantes, así como totalmente fuera de la Ley tal pretensión de la Comisión (esto con independencia de las demás obligaciones que se le imponen a

72. Idem 6, pág. 393.

su cargo en materia de indemnización y que tampoco ha cubierto).

Además de lo anterior, para poder determinar el monto de la indemnización, se debe tomar en cuenta también la causa de utilidad pública que haya motivado la expropiación, en virtud de que existen algunas consideraciones más, relativas a la indemnización para cierto tipo de expropiaciones.

Así tenemos que tratándose de las expropiaciones que tienen como causa de utilidad pública la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad, que en forma invariable se hacen en favor del Banco Nacional de Obres y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS), quien a su vez realiza la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial, el núcleo agrario ejidal o comunal tiene derecho de recibir de la institución mencionada, las utilidades que arroje la venta, previos algunos descuentos de carácter financiero-administrativo, como lo señala, por cierto de manera no muy precisa, el segundo párrafo del artículo 118, al disponer:

"Dicha institución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda de la que se aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público".

Este segundo párrafo, se presta a confusiones, pues no precisa si las utilidades obtenidas por la venta de los terrenos, previos los descuentos señalados, se entregarán al ejido o la comunidad en calidad de indemnización total, o bien con independencia de la que les corresponda por la privación de esos terrenos. Al respecto, nuestra opinión, es en el sentido de que lo que se pretende decir, es que las utilidades deben de corresponder al ejido o la comunidad, previos los descuentos anotados y lo que ya se le hubiere entregado de conformidad con el avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales por la afectación de las superficies,

de manera algo similar a como acontece con las expropiaciones efectuadas por la causa de utilidad pública prevista por la fracción - VI del artículo 112, en lo referente a las utilidades, con la diferencia de que es la totalidad y no el veinte por ciento lo que de estas se entrega.

Creemos conveniente mencionar, el comentario que sobre el particular, hace el Lic. Hinojosa Ortiz en los siguientes términos:

"El desarrollo rural del país exige el establecimiento de empresas de servicio colectivo, su conservación y fomento. En este caso la expropiación se hará siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en la inteligencia de que las utilidades líquidas que arroje la operación quedarán a favor del poblado expropiado en calidad de indemnización. No se entiende porque la venta de los terrenos expropiados siempre se hará por el Banco; si se trata de empresas de interés social sin fines de lucro, la expropiación podría hacerse directamente a su favor suprimiendo los gastos de intermediación y de la duplicidad de traslaciones de dominio. Como la propiedad de los bienes corresponde a los núcleos de población, en principio debe corresponderles las indemnizaciones por su expropiación"⁷³.

En las expropiaciones que tengan como causa de utilidad pública "la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales", se deben distinguir propiamente para efectos de determinar en favor de quien se hace la expropiación (como ya hemos visto), y a cuanto haciende el monto indemnizatorio, dos causas de utilidad pública: la primera, cuando el fin que se persiga sea la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de -

73. Idem 63, pág. 148.

los centros de población, en donde la expropiación se hace en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal, la indemnización que corresponde al ejido o comunidad afectado, consiste en dos lotes urbanizados para cada uno de sus miembros, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento (artículo 122, fracción II); y la segunda, cuando la expropiación tenga como propósito la regularización de la tenencia de la tierra realizada en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el núcleo agrario tiene que recibir como indemnización el equivalente a 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 (artículo 122, penúltimo párrafo). Pero además en ambos casos, se tiene que descontar de la indemnización que se entregue al ejido o la comunidad, por parte de la institución expropiante, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público (artículos 117, última sección y 118 segundo párrafo).

Antonio Luna Arroyo, nos externa su opinión contraria al causal indemnizatorio por este tipo de expropiaciones, en las siguientes palabras:

"..... es contrariar el espíritu de la reforma agraria, pues se trata de enriquecer exageradamente a estos ejidatarios, creando una clase privilegiada frente a los demás, entregándoseles, en caso de que se realice, además de sus dos lotes, dos veces el valor comercial de sus tierras y el 20% neto de las utilidades del fraccionamiento. Esto creemos son locuras y serán posibles por excep-

ción tal y como se plantean"⁷⁴.

Nosotros pensamos, que en las expropiaciones motivadas por — las causas de utilidad pública previstas tanto por la fracción V, como por la fracción VI del artículo 112, las utilidades que se generen por la venta, fraccionamiento y regularización de los terrenos, deben de ingresar al Fideicomiso FONAFE, para que este apoye financieramente conforme a sus Reglas de Operación a ejidos y comunidades de todo el país que lo requieran, con preferencia de los — que se encuentren ubicados en la región donde se efectuaron las expropiaciones, evitando con ello enriquecimientos injustificados de algunos ejidos y promoviendo una mejor distribución de los recur— sos.

Cabe señalar esimismo, que respecto de las utilidades previstas por la última sección del artículo 117, que textualmente dice: "Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122", la Comisión para la Regularización de la — Tenencia de la Tierra desde el momento en que fué creada a la fe— cha, no ha realizado ningún depósito en el Fideicomiso FONAFE, para que este lo aplique en los términos del dispositivo señalado; — ni tampoco la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el De— partamento del Distrito Federal, argumentando estos dos últimos el párrafo final del artículo 122, que señala que: "En los casos de — expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto por la fracción I de este artículo", olvidandose por completo que la indemnización no sólo com

74. Idem 30, pág. 130.

prende en esos casos, la compra de tierras para reconstruir el núcleo agrario o la creación de fuentes de empleo, sino también las utilidades que se generen de los fraccionamientos en un veinte por ciento (independientemente de los dos lotes tipo urbanizados para cada uno), quedando en ambos casos el ochenta por ciento restante de las utilidades en favor del citado Fideicomiso.

Otro punto interesante de la determinación del monto indemnizatorio, consiste en la fijación de la indemnización que se debe de cubrir cuando la expropiación se hace en forma parcial y recae sobre tierras de uso común, para destinarse a la regularización de la tenencia de la tierra, situación resuelta acertadamente acertadamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la siguiente resolución:

"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES, LA INDEMNIZACION DEBE FIJARSE CONFORME AL VALOR COMERCIAL AGRICOLA CUANDO AQUELLA SE HACE EN FORMA PARCIAL Y RECAE SOBRE TIERRAS DE USO COMUN.- La Ley Federal de Reforma Agraria no contiene precepto alguno que regule la indemnización que se debe pagar al núcleo de población respectivo en caso de que la expropiación sea parcial y recaiga sobre tierras de uso común. Ante la omisión de la Ley, debe admitirse que es aplicable el artículo 122 fracción II, párrafo segundo, de la Ley de la materia, aunque se refiere a expropiaciones totales teniendo en cuenta el principio general de interpretación jurídica de que en donde existe la misma razón debe existir la misma disposición. En efecto, tratándose de una expropiación de terrenos ejidales con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra, el hecho de que dicha expropiación sea parcial y no total de ninguna manera justificaría que la indemnización se fijara con base en el valor comercial urbano y no en el valor comercial agrícola, pues en uno y otro caso los terrenos expropiados tienen la misma naturaleza, es decir, están sujetos al régimen ejidal y la diferencia en la ex

tensión de la superficie expropiada no tendría por que determinar un tratamiento distinto en cuanto a la estimación económica de los propios terrenos. En estas condiciones, cabe concluir de que al fundarse en el precitado artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria y fijar la indemnización en el valor comercial agrícola de los terrenos expropiados de conformidad con el respectivo avalúo, el decreto presidencial que así lo estipula no viola garantías en perjuicio del núcleo quejoso".

Informe 1979. Segunda Sala. Núm. 64, pág. 62.

Existe otro caso, que pudieramos considerar, aunque no en estricto sentido, que esta sujeto a una indemnización especial, y es el que se refiere a las expropiaciones que tienen como causa de utilidad pública, la explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación sujetos a régimen de concesión, en donde el núcleo ejidal o comunal afectado, tiene derecho a recibir además de la indemnización por la afectación de sus tierras, las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien tendrá que celebrar los convenios necesarios que fijen las leyes, y que serán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 120).

6.2 A QUIEN SE ENTREGA Y A QUE SE DESTINA

Las entidades en cuyo favor se realiza la expropiación, tienen el deber de cubrir la indemnización que se haya fijado en el Decreto Expropiatorio conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria para lo cual deben de hacer el depósito del efectivo del monto indemnizatorio, con excepción de los casos que veremos más adelante, en el Banco de México, S.N.C., quien lo transmitirá a la Nacional Financiera, S.N.C., en su carácter de institución fiduciaria y tesorera del Fideicomiso FONAFE, quien a su vez hará del conocimiento de este último el depósito verificado, para que ingrese al fon-

do común del ejido o comunidad afectado, y sea destinado con posterioridad a los fines que señala la propia Ley de la materia y conforme al plan de inversión presentado por el núcleo agrario en --- cuestión.

Ahora bien, cuando el depósito es transmitido a la Nacional - Financiera, S.N.C., esta institución se encarga de invertir el mismo, en las operaciones que reporten los más altos rendimientos, para beneficio obviamente, del núcleo agrario (así sucede que en innumerables ocasiones, el núcleo cuenta con un fondo común, integrado conjuntamente, por intereses superiores al capital que los motivaron), de tal manera que acertadamente para evitar especulaciones malos manejos y llevar un control adecuado de los depósitos, la --- institución encargada en última instancia de aplicar la indemnización conforme a la Ley y a la solicitud presentada por los afectados, el Fideicomiso FONAFE, no maneja en ningún momento los efectivos.

En términos generales, este es el procedimiento de entrega --- del monto indemnizatorio por las entidades expropiantes, sin embargo como apuntábamos, existen excepciones al mismo, y son:

La prevista por el artículo 124, que establece que:

"En todo caso, el pago de 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".

De este precepto el Lic. Lucio Wendieta y Nuñez nos hace las siguientes observaciones:

"En ninguno de los artículos de este capítulo tan deficientemente redactado se habla de indemnización por las siembras que puede haber en las tierras en el momento de la expropiación. Debe interpretarse el artículo 124 en el sentido de que el señalamiento --- que hace de los "bienes distintos a la tierra" es enunciativo y no limitativo.

Con absoluto desconocimiento de la imprevisión del campesino mexicano se autoriza el pago inmediato, en efectivo, a cada ejidatario por los bienes distintos de la tierra, entre ellos la casa - que se construye sobre un solar de la zona de urbanización y que es patrimonio familiar según el artículo 93. Como producto de un bien de familia, debería garantizarse la construcción de una nueva casa para reconstruir el hogar. El pago inmediato en efectivo solamente puede aceptarse cuando se trate de siembras, pues es claro - que el ejidatario vive del producto de las mismas"⁷⁵.

Justas razones las esgrimidas por el maestro Menideta y Nuñez ya que siendo la casa del campesino, sea ejidatario o comunero, un patrimonio familiar (y aunque no lo fuera), debe garantizarse en todo tiempo que él y su familia, tengan siempre un lugar decoroso donde vivir; y por otra parte pagarse las siembras de manera directa e inmediata, por ser obviamente un bien distinto de la tierra - del que depende su sustento.

La otra de las excepciones, es la contenida en el último párrafo del artículo 118, que dispone que: "Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin".

Con lo anterior, se eliminan los trámites del depósito, pero se corre el alto riesgo de que los ejidatarios y comuneros, debido fundamentalmente a su falta de preparación, no destinen la indemnización en inversiones que los beneficien y por el contrario la derrochen sin sentido alguno.

75. Idem 27, pág. 384.

Por otra parte, estando en el entendido de que la indemnización corresponde siempre en todo caso al núcleo de población, según sea la superficie que se haya afectado es el destino que se dará a la misma indemnización.

Así tenemos, que cuando la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, y "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 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" (artículo 122, fracción I). A lo anterior hay que agregar también, el penúltimo párrafo del mismo artículo 122, que se refiere a la causa de utilidad pública de la fracción VI del artículo 112, y que a la letra dice: "En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo", con lo que quedan comprendidas prácticamente todas las causas de utilidad pública señaladas por el artículo 112, a excepción de la de la fracción IX, que habla en términos genéricos de las expropiaciones por causas de utilidad pública previstas por otras leyes especiales, y a la que también estimamos le son aplicables las mismas normas en lo referente al destino del monto indemnizatorio.

Las mismas reglas anteriores, se deberán aplicar, cuando con motivo de la expropiación de aguas desaparezca la productividad de las tierras del ejido, esto es, se considerará como una expropia--

ción total para efectos de pago y destino de la indemnización (artículo 115, último párrafo).

Mendieta y Nuñez sobre el particular, externa su crítica en los siguientes términos:

"Esta disposición es completamente arbitraria, violatoria de la garantía establecida en el artículo 50. constitucional por lo que respecta a la tercera parte o menos de los ejidatarios que no deseen dedicarse a otra cosa que no sea la agricultura"⁷⁶.

En efecto, si la tercera parte restante no desea dedicarse a otra cosa que no sea la agricultura y por acuerdo de Asamblea General se determina por las dos terceras partes de los ejidatarios -- con sus derechos agrarios en vigor lo contrario, se estaría violando en perjuicio de la otra fracción, la garantía individual consagrada por el artículo 50. Constitucional que en su parte conducente, tercer párrafo, dispone: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se sujetará a lo dispuesto en las fracciones I, y II del artículo 123".

Ahora bien, si por el contrario la expropiación fuere parcial se estará a lo prevenido por el artículo 123 que determina:

"Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que recibía el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación -- trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer

76. Idem 27, pág. 383.

las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior".

Hay que señalar, que la compra de tierras a que aluden tanto este artículo como el 122, en caso de que se lleven a cabo, quedarán sujetas al régimen ejidal y no como lo pretenden algunos ejidatarios y comuneros, que se constituyan pequeñas propiedades.

6.3 SOLICITUD DE RETIRO DE FONDOS COMUNES DE LOS EJIDATARIOS AFECTADOS Y EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO

Para que los integrantes del núcleo ejidal o comunal afectado de manera total o parcial por la expropiación de sus tierras, sea que hayan sido trabajadas de manera individual, colectiva o mixta, puedan retirar total o parcialmente del Fideicomiso FONAFE, quien tiene en administración temporal, el monto indemnizatorio, se requiere que se lleve a cabo todo un procedimiento administrativo.

Dicho procedimiento lo podemos sintetizar en los siguientes puntos:

a).- Emisión de convocatoria para Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, lanzada por el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia o la Delegación Agraria en el Estado, mencionando el asunto a tratar;

b).- Constituida legalmente la Asamblea, sea que se trate de primera o segunda convocatoria (cuando no haya habido quorum legal en la primera), y con la intervención de la Delegación Agraria en la entidad federativa correspondiente, y el Comisionado Permanente del FIFONAFE en la misma (aunque este último no necesariamente), se somete a consideración para la correspondiente aprobación de los assembleístas el o los proyectos de inversión que se pretenden

llevar a cabo con los recursos provenientes de la expropiación, — dando una explicación pormenorizada de los mismos;

c).- Aprobado el o los proyectos por unanimidad o por mayoría (en este caso la fijada por la Ley, dependiendo del tipo de inversión como ya se ha visto), se levanta el acta respectiva (la cual necesariamente debe estar sancionada por la Secretaría de la Reforma Agraria como requisito de validez) solicitando el retiro de fondos, y se envia a las oficinas centrales del Fideicomiso FONAFE en la ciudad de México, conjuntamente con la documentación de apoyo — que se requiera, como por ejemplo los presupuestos de la empresa en donde se pretendan adquirir los bienes y/o servicios necesarios para la realización del proyecto;

d).- Una vez que cuenta el Fideicomiso FONAFE con la solicitud contenida en el acta de Asamblea y demás documentación pertinente, procede a la realización de los estudios técnicos aplicables al caso para determinar la viabilidad del proyecto, así como también a la realización del dictamen sobre la procedencia del pago indemnizatorio a los ejidatarios afectados en base a la información proporcionada por la Secretaría de la Reforma Agraria de la vigencia de sus derechos agrarios;

e).- Con toda esa información, es sometido el proyecto a la consideración del Comité Interno del Fideicomiso, quien lo aprueba o hace las observaciones que estima pertinentes, en cuyo caso se — procede a solventarlas en el menor tiempo posible y cuando es factible;

f).- Aprobado el proyecto por el Comité Interno, finalmente — es sometido a la consideración del Comité Técnico y de Inversión de Fondos como máxima autoridad del Fideicomiso, quien resuelve en definitiva con base en todo lo anterior, si procede o no el retiro de los fondos comunes provenientes de la indemnización por expropiación, para ser aplicados en el el o los proyectos presentados —

por el núcleo agrario;

g).- Aprobado el proyecto por el Comité Técnico y de Inver—
sión de Fondos, se solicita a la Nacional Financiera, S.N.C., en -
su carácter de institución fiduciaria y tesorera del Fideicomiso,
la ubicación de los fondos aprobados en el Estado donde se encuen—
tre el núcleo solicitante, realizando para tal efecto, esta última
institución a su vez, la carta de disposición de fondos o el che—
que respectivo a nombre del Delegado o Subdelegado Agrario en el -
Estado y las autoridades ejidales, firmando unos y otros el citado
documento por venir mancomunado, para efectos del retiro de la can—
tidad de que se trate y su aplicación correspondiente; y

h).- Finalmente, con posterioridad el núcleo agrario ejidal o
comunal debe de comprobar ante el Fideicomiso FONAFE la aplicación
de los recursos en el proyecto aprobado. Este es un requisito para
retiro de fondos comunes subsecuentes.

Como podemos observar, este es un procedimiento laborioso, --
que por más que se agilice requiere de cierto tiempo, sobre todo -
por que para su culminación total, el Fideicomiso requiere previa—
mente de la colaboración necesaria de otras instituciones, como es
el caso de la Dirección General de Derechos Agrarios de la Secreta—
ría de la Reforma Agraria o su Delegación en el Estado, quienes --
proporcionan la información sobre la vigencia de derechos agrarios
Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 125,
impone a el Fideicomiso la obligación de ejecutar los planes de in—
versión en un tiempo determinado, estipulando en forma textual:

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar
en el término de un año los planes de inversiones individuales o -
colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria;
en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo indivi—
dual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En tanto se realizan los planes de inversión, el fondo debe -

proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia".

El tantas veces referido maestro Lucio Mendieta y Nuñez, nos dice del último párrafo de este artículo:

"Tal como está redactado este párrafo que contiene un mandato plausible sin duda, es irrealizable, depende del monto de la indemnización que en caso de ejidos pulverizados será muy baja y muy grande el número de ejidatarios a los que deben proporcionarse "las sumas necesarias para su subsistencia". A un ejidatario al que se expropio una parcela de media, de una, de dos hectáreas, el Fondo no puede hacer el milagro de que la indemnización correspondiente produzca "las sumas necesarias para su subsistencia"⁷⁷.

Indiscutiblemente acertada la opinión del Lic. Mendieta y Nuñez, ya que el Fideicomiso FONAFE no puede, aún cuando lo quisiera ministrar al o los ejidatarios afectados, los recursos necesarios para su subsistencia de los intereses que produzca la suma de la indemnización, por la simple y sencilla razón de que no son suficientes aún cuando se afecte parcial o totalmente el capital, como sucede con algunos ejidos de la Capital de la República que ya no cuentan con tierras.

Una de las situaciones más cuestionables, que motiva este procedimiento de solicitud y retiro de fondos comunes provenientes de una indemnización, es el relativo al momento de realizarse el pago a los ejidatarios afectados, pues sucede en varias ocasiones, que dicho pago no se da al ejidatario que realmente sufrió la afectación debido a que con postrioridad a la misma se le privaron de sus derechos agrarios mediante el juicio respectivo, y conforme a la Ley de la materia, debe de tener sus derechos agrarios vigentes

77. Idem 27, pág. 387.

para poder gozar y disfrutar de todos los beneficios de su calidad de ejidatario, otorgándose en consecuencia erróneamente tal pago a la persona designada como nuevo adjudicatario, y con ello dándose inconstitucionalmente un efecto retroactivo a una disposición en perjuicio del ejidatario afectado ya que se le priva de un derecho adquirido con anterioridad.

Nosotros creemos, que en todo caso, la indemnización debe de corresponder al o los ejidatarios que tuvieron sus derechos agrarios vigentes y en forma proporcional a como resultaron afectados al momento de verificarse la expropiación, y para el supuesto de que alguno hubiese fallecido pasar el derecho a quien figure como sucesor o sucesores respetando su orden de preferencia y a falta de sucesores designados, conforme al orden establecido por el artículo 82, y en su defecto, ingresar el monto de lo que le hubiere correspondido al fondo común del ejido, para que sea la Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios quien determine su aplicación con anuencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La organización y funcionamiento del ejido, consiste en la coordinación de los elementos que lo integran, mediante la aplicación de los métodos y procedimientos necesarios, a fin de que realice la función social que se le tiene asignada.

SEGUNDA.- El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 23 de abril de 1959, es reglamentario de los artículos 164 a 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

TERCERA.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es únicamente, respecto al fondo común de los ejidos y comunidades depositantes, un administrador del mismo, que lo destina a apoyar y financiar económicamente a esos núcleos de población.

CUARTA.- El acto constitutivo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, fué el Contrato de Fideicomiso celebrado el 25 de octubre de 1960 entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como parte Fideicomitente; y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. como parte Fiduciaria. -- Contrato que a la fecha se encuentra en vigor, conjuntamente con los convenios celebrados el 4 de enero de 1977 y el 1 de noviembre de 1985 que lo reestructuraron a fin de hacerlo congruente con las reformas efectuadas en los dispositivos legales aplicables al mismo.

QUINTA.- La Financiera Nacional de la Industria Rural y el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, instituciones creadas por el Decreto Presidencial que reformó la Ley Federal de Reforma Agraria

ria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976, fueron instituciones que de hecho nunca se llegaron a --- constituir, siendo en la práctica la Nacional Financiera, S.A. y - el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal quienes realizaron sus funciones.

SEXTA.- El Comité Técnico y de Inversión de Fondos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado actualmente por un representante propietario y un suplente de diferentes Secretarías de Estado, así como de la Confederación Nacional Campesina y la Nacional Financiera, S.N.C., sería mejor estuviese integrado -- por profesionistas y técnicos especialistas en el ramo, de tiempo completo, dedicados exclusivamente a atender los diversos problemas que plantea el manejo y aplicación del fondo común de los ejidos y comunidades y demás fines que persigue el FIFONAFE, haciendo del conocimiento de las dependencias interesadas o que de algún modo deban intervenir en los proyectos que se aprueben, los acuerdos que se tomen en su seno.

SEPTIMA.- Es pertinente resaltar que la cláusula séptima - del Contrato de Fideicomiso que estipula que el Comité Técnico y - de Inversión de Fondos sea presidido por el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (o su representante), contradice lo dispuesto por el artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria, - que determina por el contrario que sea el Delegado Fiduciario Especial de la Nacional Financiera, S.N.C. y Director General del Fideicomiso quien lo presida, por lo que estimamos debe ser modificada tal cláusula para que se apegue a lo dispuesto por la Ley.

OCTAVA.- Considero incorrecta la redacción del primer párrafo del artículo 343, que señala que: "Las autoridades o instituciones

oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicarán en ella:.....", al respecto proponemos que se diga: Las autoridades, los organismos públicos descentralizados y las empresas para-estatales o de participación mayoritaria estatal según el fin que se busque con la expropiación, podrán -- promoverla, presentando solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicaran en ella:....., etc., por ser más técnica la redacción.

NOVENA.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se encuentra integrado por dos clases de recursos distintos que constituyen su objeto o patrimonio de afectación. Los primeros provenientes de los fondos comunes de los ejidos y comunidades depositantes, de los que nada más es un administrador, puesto que no -- forman parte de su capital y respecto de los cuales está obligado a destinar única y exclusivamente en favor de tales núcleos agrarios; y los segundos que representan su propio patrimonio y provienen de los medios establecidos por las fracciones II a IX del artículo 168, y de los que si puede hacer uso conforme a la propia Ley, a sus Reglas de Operación y al Contrato de Fideicomiso, para apoyar a ejidos y comunidades que no sean sus cuentahabientes o bien en exceso de la aportación que tengan con la institución.

DECIMA.- En la parte del artículo 117 de la Ley, que determina que: "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que -- tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distri

to Federal....", se sugieren que también sean incluidos los Gobiernos de las distintas Entidades Federativas, otorgándoles las mismas facultades.

DECIMA PRIMERA.- El artículo 113 de la Ley, es del todo inútil e innecesario, y por tanto debe derogarse, ya que de acuerdo con el procedimiento expropiatorio, para que el Presidente de la República pueda emitir un Decreto Expropiatorio de bienes ejidales o comunales, previamente tuvo que pasar el expediente respectivo por el conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, y más aún, según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la expropiación por causa de utilidad pública, llevada a cabo sin todos los requisitos previstos por la Ley, importa una violación de garantías.

DECIMA SEGUNDA.- Debe adicionarse el artículo 127 de la Ley, de tal manera que se sancione a la autoridad, organismo público descentralizado o empresa de participación mayoritaria estatal, que autorice, convenga u ocupe bienes ejidales y/o comunales, previamente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto Presidencial que determine la expropiación.

DECIMA TERCERA.- Los bienes expropiados deben ser destinados en su totalidad, única y exclusivamente satisfacer la causa de utilidad pública que motivó el Decreto Expropiatorio, pues de lo contrario se desvirtúa la institución de expropiación consagrada por nuestra Carta Magna y se está en contra del criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo tal situación violatoria de garantías individuales y sociales, por lo que se sugiere sea reformado en tal sentido el artículo 112 de la Ley.

DECIMA CUARTA.- Estimamos que lo dispuesto por el artículo -- 126 de la Ley, en el sentido de que los bienes revertidos pasen a formar parte del patrimonio del Fideicomiso FONAFE, por un lado - se aleja del principio de justicia social, y por otro convierte a esta institución en un latifundista autorizado por una Ley Regla--mentaria.

DECIMA QUINTA.- Es innecesaria la expedición de un reglamento del artículo 126 de la Ley, como se tenía pensado, para que pudie--ra operar la figura jurídica de la reversión agraria ejidal y com--munal, pues como ha acontecido en la práctica, es suficiente la - expedición y publicación en el Diario Oficial de la Federación, - del Decreto Presidencial que la determine, con apoyo en la solici--tud y demás documentación conducente, presentada por el Fideicomi--so FONAFE ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

DECIMA SEXTA.- En las expropiaciones motivadas por las causas de utilidad pública previstas por las fracciones V y VI del artí--culo 112 de la Ley, las utilidades líquidas que se generen por la venta, fraccionamiento y regularización de los terrenos, pensamos deben ingresar al Fideicomiso FONAFE, para que este apoye finan--cieramente conforme a sus Reglas de Operación a ejidos y comunida--des del país, que lo requieran, con preferencia de los que se en--cuentren ubicados en la región donde se efectuaron las expropia--ciones, en vez de que pasen en su totalidad y en un veinte por -- ciento respectivamente al núcleo de población afectado.

DECIMA SEPTIMA.- Lo dispuesto por la fracción I del artículo 122, en lo relativo a que en las expropiaciones totales que traí--gan como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal si las dos terceras partes de los ejidatarios o comuneros reuni--

dos en Asamblea General, convocada para tal efecto, así lo acuerdan, podrán invertir el monto de la indemnización, en la creación de fuentes permanentes de empleo conectadas o no con la agricultura, en vez de la adquisición de tierras, es violatorio de la garantía individual consagrada por el artículo 50. Constitucional - por lo que hace a la tercera parte o menos de los ejidatarios o comuneros que no deseen dedicarse a otra cosa que no sea la agricultura, lo que coarta su libertad de trabajo.

DECIMA OCTAVA.- Las tierras que se adquirieran con el monto de la indemnización para reponer las superficies expropiadas, deben de quedar sujetas al régimen ejidal o comunal de tenencia de la tierra, según sea el caso, por lo que deberán hacerse las anotaciones respectivas en el Registro Agrario Nacional.

DECIMA NOVENA.- La indemnización debe de corresponder en todo caso al o los ejidatarios que tuvieron sus derechos agrarios vigentes y en forma proporcional a como resultaron afectados al momento de verificarse la expropiación, y para el supuesto de que alguno hubiese fallecido pasar el derecho a quien figure como su sucesor o sucesores respetando su orden de preferencia y a falta de sucesores designados, conforme al orden establecido por el artículo 82, y en su defecto, ingresar el monto de lo que le hubiere correspondido al fondo común del ejido, para que sea la Asamblea General quien determine su aplicación, con anuencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

VIGESIMA.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es una institución que requiere de un cambio radical en sus sistemas de organización y funcionamiento, que le permitan cumplir realmente con los fines para los cuales fué creada,

pues a la fecha, dicha institución sólo cumple parcialmente con las obligaciones impuestas a su cargo, ocasionando malestar y conflictos en el sector campesino, en lugar de contribuir a su tranquilidad y desarrollo.

VIGESIMA PRIMERA.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es una institución que a partir de 1983, paso de ser una simple caja de ahorro de ejidos y comunidades, para convertirse realmente en impulsora de desarrollo de esos núcleos de población, en la medida que sus atribuciones y posibilidades económicas se lo permiten.

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

Administración Pública y Desarrollo. Revista Mexicana de Ciencia Política. Núm. 68 Abril-Junio 1972.

Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Ed. Porrúa. México 1979.

Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. Ed. Porrúa. México 1977.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México 1982.

Caso, Angel. Historia del Derecho Agrario. Ed. Porrúa. México --- 1975.

Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Ed. - Herrero. México 1982.

Chavez Padrón, Marta. Ley Federal de Reforma Agraria (Comentada). Ed. Porrúa. México 1984.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV. Edición de la XLVI Legislatura del Congreso de la - Unión. México 1967.

Dominguez Vargas, Sergio. Teoría Económica. Ed. Porrúa. México --- 1979.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1981.

Hinojosa Ortiz, José. Ley Federal de Reforma Agraria (Comentada). Editores y Distribuidores, S.A.. México 1977.

Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica) Ed. Limsa. México 1975.

Lemus García, Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria (Comentada). - Ed. Limsa. México 1983.

López Rosado, Felipe. Economía Política. Ed. Porrúa. México 1971.

Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa. México 1975.

Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa. México 1982.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema Agrario de México. Ed. Porrúa. México 1979.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Ed. - Porrúa. México 1940.

Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. - Ed. Porrúa. México 1980.

Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Ed. Porrúa. México 1981.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México - 1960.

LEGISLACION CONSULTADA

Código Agrario de 1942.

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 6 de mayo de 1972.

Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1975.

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.

Código Civil.