

851

2ei

**FIDEICOMISO FONDO NACIONAL  
DE FOMENTO EJIDAL, ALCANCES  
Y METAS**

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA DE AGRICULTURA  
Y REROS

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
FERNANDO DE LA TORRE CORTES

MEXICO D.F. 1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

## INTRODUCCION.

- CAPITULO I. POLITICA AGRARIA Y EL PROCESO DE -  
DISTRIBUCION DE LA TIERRA.
1. GENESIS DE LA REFORMA AGRARIA.
  2. POLITICA DEL ACTUAL GOBIERNO.
  3. DISTRIBUCION DE LA TIERRA.
- CAPITULO II. EL EJIDO Y SU EVOLUCION.
1. ANTECEDENTES.
  2. SITUACION ACTUAL DEL EJIDO EN MEXICO.
  3. REGLAMENTACION JURIDICA EN LA LEY.
- CAPITULO III. LOS FONDOS COMUNES EJIDALES
1. ANTECEDENTES JURIDICOS.
  2. EL CODIGO AGRARIO DE 1942.
  3. RECURSOS QUE LO INTEGRAN.
  4. TINALIDAD Y ADMINISTRACION.
  5. USO REAL.
  6. REGLAMENTACION JURIDICA ACTUAL.
- CAPITULO IV. FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO  
EJIDAL (FIFONAFE)
1. REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL  
Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS  
FONDOS COMUNES EJIDALES DEL 23 DE ABRIL  
DE 1959. CONTENIDO Y EFECTOS.

2. FUNDAMENTOS QUE MOTIVARON LA CREACION DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE).
3. ELEMENTOS PERSONALES.
4. ADMINISTRACION Y DESTINO.
5. FINES.
6. ALCANCES Y METAS.

**CAPITULO V. LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

1. DISPOSICIONES REFERENTES AL FIFONAFE.
2. REFORMAS.

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.	9.
CAPITULO I. POLITICA AGRARIA Y EL PROCESO DE - DISTRIBUCION DE LA TIERRA.	
1. GENESIS DE LA REFORMA AGRARIA.	11.
2. POLITICA DEL ACTUAL GOBIERNO.	18.
3. DISTRIBUCION DE LA TIERRA.	22.
CAPITULO II. EL EJIDO Y SU EVOLUCION.	
1. ANTECEDENTES.	26.
2. SITUACION ACTUAL DEL EJIDO EN MEXICO.	34.
3. REGLAMENTACION JURIDICA EN LA LEY.	39.
CAPITULO III. LOS FONDOS COMUNES EJIDALES.	
1. ANTECEDENTES JURIDICOS.	42.
2. EL CODIGO AGRARIO DE 1942.	48.
3. RECURSOS QUE LO INTEGRAN.	51.
4. FINALIDAD Y ADMINISTRACION.	66.
5. USO REAL.	70.
6. REGLAMENTACION JURIDICA ACTUAL.	73.
CAPITULO IV. FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE)	
1. REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DEL 23 DE ABRIL DE 1959. CONTENIDO Y EFECTOS.	77.

	PAG.
2. FUNDAMENTOS QUE MOTIVARON LA CREACION DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL. (FIFONAFE).	85.
3. ELEMENTOS PERSONALES.	87.
4. ADMINISTRACION Y DESTINO.	101.
5. FINES.	104.
6. ALCANCES Y METAS.	107.
CAPITULO V. LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.	
1. DISPOSICIONES REFERENTES AL FIFONAFE.	112.
2. REFORMAS.	115.
CONCLUSIONES.	136.
BIBLIOGRAFIA.	140.

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

## INTRODUCCION.

A lo largo de nuestra historia, el mal sufrido - campesino ha sido pieza clave en el desarrollo económico de nuestra Nación. La lucha revolucionaria de principios de - este siglo en nuestro país, marcó una de las páginas históricas de trascendental importancia en la vida del hombre - campesino.

El caudillo del sur Emiliano Zapata plasmó en su Plan de Ayala el principio básico de "Tierra y Libertad", - y posteriormente, en el Artículo 27 de la Carta Magna de - 1917 se establecieron los cimientos de la Reforma Agraria.

Durante ya más de 70 años se han adicionado, crea do, modificado o derogado un sinnúmero de disposiciones en materia agraria con el afán de dar cumplimiento a lo expre sado en la Constitución de 1917. Dentro de toda esa gama - de disposiciones se encuentra la del Reglamento para la Pla neación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fon dos Comunes Ejidales de 23 de abril de 1959, a través del - cual se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Eji-- dal, que es materia de estudio de este trabajo de tesis.

Hemos realizado el presente trabajo con el más - ferviente deseo de contribuir en la medida de nuestra corta experiencia para desentrañar en lo posible el verdadero sen tido de lo que el FIFONAFE, representa en el agro mexicano.

## CAPITULO I

" POLITICA AGRARIA Y EL PROCESO DE -  
DISTRIBUCION DE LA TIERRA "

## 1. GENESIS DE LA REFORMA AGRARIA,

La estructura agraria actual de nuestro país, es el resultado de nuestra historia, de una lucha iniciada a raíz de la Revolución de 1910. Es indudable que el producto más tangible de esta revolución ha sido la Reforma Agraria y su principal resultado, la redistribución de la tierra.

El largo proceso que ha conducido a esta transformación de la estructura agraria es una complicada historia de conflictos y conciliaciones, de progresos y retrocesos, de éxitos y fracasos. Esta Reforma Agraria fué planteada en los programas políticos de nuestros caudillos revolucionarios; normas que se fueron elaborando al calor de las luchas armadas y de los conflictos ideológicos, encontrando finalmente, su expresión legal en el Artículo 27 de la Carta Magna de 1917.

Aclaro que no es mi finalidad ubicar adecuadamente la Reforma Agraria en su contexto histórico, ya que para ello sería necesario referirla a los conflictos ideológicos y políticos que a lo largo de la historia nacional han tenido lugar con respecto a la propiedad de la tierra y su función en el desarrollo de México.

La concepción de la función social de la tierra - fue plasmada en el Artículo 27 reformado de la nueva Constitución Política de 1917. Este artículo sienta las bases de la Reforma Agraria dirigida a realizar el anhelo de que el campesino tenga el disfrute de la tierra que trabaja.

Los cauces constitucionales para este propósito -  
son:

- La desaparición del latifundio, sistema creador de enormes desigualdades económicas, sociales y culturales - en la vida de nuestros campesinos mexicanos.

- El establecimiento de límites a la pequeña propiedad y su absoluto respeto.

- La restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para disfrutarlas.

- La dotación de tierras a los núcleos de población carentes de ellas, señalando la extensión mínima de la unidad de dotación, a fin de que sea suficiente para el sostenimiento de la familia campesina.

- La constitución de autoridades agrarias y ejidales, y las bases del proceso legal para llevar a cabo la Reforma Agraria.

- El procurar darle al campesino los medios para - explotar sus tierras y para que su labor sea económicamente más productiva, con el objeto de que así se eleven los niveles de vida de la clase rural.

Este artículo, considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano.

De una lectura minuciosa al Artículo 27 de nuestra Constitución, se puede desprender lo siguiente, en lo que -

respecta a la Reforma Agraria:

I. Establece como principio central, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".<sup>1</sup> Se fija en el dominio pleno y eminente del Estado sobre el territorio nacional, además el Estado reconoce la existencia de la propiedad privada al declarar que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir al propiedad privada.

II. Se establece la expropiación por causa de utilidad pública mediante indemnización a fin de hacer posible - las expropiaciones agrarias, pues por su magnitud y vigencia no podían supeditarse a las posibilidades económicas del Estado, razón por la cual se usó la palabra "mediante", en vez de la palabra "previa".

III. La cuestión agraria es algo que afecta vitalmente a toda la sociedad, es por ello que a través de la historia se ha pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas; lamentablemente la - codicia y los intereses de una minoría poderosa, han desvirtuado siempre en la práctica, los buenos deseos expresados - en leyes innumerables. Por tanto era necesario establecer - de manera definitiva en un precepto constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer - una distribución de la riqueza pública y para cuidar de su - conservación. Además para evitar que, como en el pasado se

---

(1) O. Rabase Emilio y Caballero Gloria. "Mexicano esta es - tu Constitución", Cámara de Diputados., México 1982, p.68

volviera a concentrar la tierra en unas cuantas manos o se hiciera uso de ella como instrumento de opresión y explotación, se hizo indispensable establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Al respecto el Artículo 27 Constitucional en su parte relativa señala "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".<sup>2</sup>

IV. Señala que se establecerán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad en explotación y para la creación de nuevos centros de población agrícola.

V. En su parte relativa expresa "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".<sup>3</sup> Aquí se establecen las bases del derecho de dotación, además de que se demanda el respeto absoluto a la pequeña propiedad.

VI. Se restringe la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, a las - - -

---

(2)(3) *Ibidem*, pág. 69

instituciones de beneficencia y a las sociedades comerciales por acciones.

VII. "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".<sup>4</sup>

Este precepto es de enorme importancia para poder proceder a la expropiación de bienes de los particulares en beneficio, no sólo, para la realización de obras de enorme beneficio social; sino también, para otorgárselas a los núcleos de población más necesitados y que carezcan de tierras.

VIII. Reestablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o para que se les restituyan a quienes hubieren sido desposeídos.

IX. Se da jurisdicción federal a todas las cuestiones relacionadas con límites de terrenos comunales.

X. Se fijan las bases fundamentales para los distintos procedimientos agrarios.

XI. Declara nulas las enajenaciones de tierras, - aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas hechas por las autoridades federales desde el día 10 de diciembre de 1876, hasta la fecha con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los pueblos

---

(4) *Ibidem*, pág. 73.

y comunidades.

Así mismo declara nulas diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población, excepción hecha de las efectuadas con apego a la ley de 25 de junio de 1856 siempre y cuando dichas tierras sean poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de 10 años y cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas.

XII. Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la superficie o unidad mínima de dotación en 10 hectáreas o su equivalente.

XIII. Se establece un conjunto de autoridades agrarias.

XIV. Otorga el recurso de amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se les haya expedido certificado de inafectabilidad. El amparo lo promoverán contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas.

XV. Se declaran revisables y susceptibles de ser declarados nulos todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876, que hayan producido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad.

No se debe olvidar la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Don Venustiano Carranza, ya que con ella se inició en plena lucha, la Reforma Agraria de la revolución, sobre la base de la restitución de tierras a los pueblos --

que hubiesen sido despojados de ellas, y la expropiación de haciendas para dotar de ejidos a los poblados que no los tu viesen.

Pero donde en realidad se estructuró teóricamente de un modo coordinado y definitivo la política agraria de la revolución, fue en el Artículo 27 de la Carta Magna de 1917, que contiene todo un plan de reorganización agraria de nuestra Nación.

## 2. POLITICA DEL ACTUAL GOBIERNO.

[El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al asumir la -  
responsabilidad como titular del Poder Ejecutivo Federal, el  
10. de diciembre de 1982, promovió la reforma a los princi-  
pios normativos del desarrollo económico y social de la Cong-  
titución Política de los Estados Unidos Mexicanos; siendo -  
parte de esta reforma, la renovación del Artículo 26 de la -  
Constitución que determina que el Estado debe integrar un -  
Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro de la estructura de esta reforma, es que se  
presentó a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983 -  
1988 en los términos y en el plazo fijados por la nueva Ley  
de Planeación. Este plan de acuerdo a las palabras del pro-  
pio Presidente "responde a la voluntad política de enfrentar  
los retos actuales del desarrollo del país con decisión, or-  
den y perseverancia, y con la más amplia participación de to-  
da la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno -  
frente al mandato popular recibido en la elección presiden-  
cial del 4 de julio de 1982, de concluir el cambio por la -  
vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho".<sup>5</sup>

El contenido del plan está estructurado en tres -  
grandes apartados, estableciéndose en el primero el marco de  
referencia para el diseño de la estrategia general a seguir,  
estrategia fundada en los criterios de la consulta popular -  
realizada en campaña.

El segundo contiene los lineamientos para la instru

---

(5) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Fe-  
deral, México 1983, pag. 9.

mentación del plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, dentro de este apartado hay un capítulo denominado "Política Sectorial" del que se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos, uno de esos sectores es la Reforma Agraria Integral en la cual se determina la política del actual Gobierno en esa materia; y, el tercer apartado plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

Hablar de políticas sectoriales es referirse a estrategias que establezcan las bases para lograr un crecimiento más equilibrado, más justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales.

México enfrenta en la actualidad uno de sus grandes retos históricos "desarrollar el campo mediante el esfuerzo de los campesinos", ya que no puede existir progreso sin una sociedad rural fuerte, sana y justa.

El Plan Nacional de Desarrollo no le resta prioridad al reparto de la tierra, pero dadas las circunstancias económicas y sociales que privan en el medio rural, las acciones de la Reforma Agraria según el plan mencionado, también deben de estar enfocadas a resolver problemas pendientes de regularización de la tenencia, y la política agraria se debe orientar a la organización de los campesinos con el fin de promover su incorporación al desarrollo general del país.

Los propósitos de la Reforma Agraria Integral en orden de prioridades que marcan la política del actual Gobierno no son:

- " Repartir toda la tierra legalmente afectable, la de fraccionamientos simulados, la de concesiones ganaderas vencidas, la de excedentes de prioridades privadas, todas --

las tierras ociosas, y la proveniente de terrenos nacionales susceptibles de aprovechamiento agropecuario.

- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, en áreas rurales y regularizar los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades.

- Consolidar la estructura interna de los grupos campesinos, superando mediante la organización agraria, el problema del minifundio y, promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos naturales de los núcleos agrarios, para garantizar el logro de la justicia social en el campo y sentar las bases del incremento productivo.

- Promover aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios, condición necesaria para proporcionar a los campesinos los niveles de bienestar a que tienen derecho, disminuyendo así la desigualdad económica y social entre el campo y la ciudad.

- Alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar las acciones de la Reforma Agraria Integral, para terminar con la corrupción, así como para lograr una auténtica democracia participativa en la toma de decisiones en su ejecución y evaluación.

- Continuar con la programación de la Reforma Agraria Integral en el marco de la planeación democrática, basada en la consulta popular, lo que permitirá la participación organizada de los núcleos agrarios como unidades básicas de planeación".<sup>6</sup>

---

(6) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo - Federal, México 1983, pág. 278.

Los lineamientos estratégicos de esta política se centran en el reparto agrario, en la regularización de la tierra y en la incorporación del campesino al proceso de desarrollo general del país.

Así pues este es a grandes rasgos un panorama de la política de nuestro Gobierno actual en materia de Reforma Agraria Integral, política encaminada a la realización de la justicia social campesina como lo expresa el Presidente en su penúltimo informe de gobierno al declarar que: - "La realidad actual del país demanda fortalecer al sector agrario, con acciones orientadas a elevar los niveles de producción, productividad y bienestar social. Partir de diagnósticos realistas es compromiso que exige atender las demandas campesinas con principios de equidad y justicia".<sup>7</sup>

---

(7) De la Madrid Hurtado Miguel. "Quinto Informe de Gobierno 1987, Presidencia de la República, México 1987.

### 3. DISTRIBUCION DE LA TIERRA.

Desde los inicios de la Reforma Agraria Mexicana - se estableció el postulado básico que quedó implícito en la mayoría de los programas agrarios: "La tierra a quien la tra**ba**je". El sólo hecho de tener como actividad principal la agricultura, creaba el derecho de aspirar al otorgamiento de una porción de la tierra donde aplicar el trabajo y derivar un sustento. Este derecho sólo se negaba a quienes ya tenían tierra o a quienes poco o nada la necesitaban.

La interrogante que surge frente a este postulado es: ¿los recursos de tierra del país son suficientes para dar el debido cumplimiento a este compromiso?

Han pasado ya 70 años y el reparto agrario aún continúa y con él subsiste no sólo la interrogante sobre las posibilidades agrarias de México, sino la cuestión de: ¿la tierra podrá alcanzar para todos?. Ninguno de los gobernantes del México revolucionario pudo preveer en su época que el proceso de redistribución de la tierra iba a durar tanto tiempo. Curiosamente, casi cada uno de ellos se ha hecho al principio de su mandato, el propósito de terminar con el reparto agrario. Pero sin duda alguna el crecimiento demográfico ha influido determinadamente en la no conclusión del reparto de tierras, no obstante los muy importantes logros del proceso agrario mexicano.

Algunos estudiosos consideran que la lentitud del proceso de distribución de la tierra en México, ha sido un -

importante elemento de la estabilidad política y social del campo mexicano, al mantener una esperanza en el campesino y así aminorar muchas tensiones.

Otros estudiosos piensan que la lentitud en el proceso redistributivo ha frenado y afectado el desarrollo agrícola, al mantener un clima de inseguridad en la tenencia de la tierra y ha permitido eludir o retrasar la toma de decisiones respecto al problema de una población que seguramente no tendrá acceso a la tierra y que es mayoritaria en el sector rural. Nosotros creemos que el campesino a pesar de todas las circunstancias, ha demostrado su rectitud, valor, - casta y enorme fe en México, pero la esperanza es como una vela encendida que poco a poco se va extinguiendo, afortunadamente esa final no ha llegado aún.

El Gobierno actual estructuró las bases o los lineamientos generales de acción para proceder a efectuar el reparto agrario. Estos lineamientos los encontramos claramente determinados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que a la letra dicen:

- " Para proceder al reparto de tierras se requiere: investigar todos los fraccionamientos presuntamente simulados y en su caso, dictar las resoluciones correspondientes; además deslindar y dictar las declaratorias de todos los terrenos baldíos presuntamente nacionales. Por otro lado se requiere formular el análisis de detalle de cada una de las concesiones ganaderas vencidas y por vencerse, con el fin de determinar los excedentes de tierra de las propiedades privadas que rebasen los límites marcados por la ley, así como los excedentes de tierras en las propiedades privadas originadas por el cambio de uso del suelo, principalmente ganadero o agrícola. La totalidad de la superficie susceptible de reparto, será utilizada para satisfacer necesidades agrarias, -

partiendo de un nuevo enfoque, con el objeto de que la tierra que se entregue a los campesinos sea aprovechada eficientemente desde el principio, mediante la instauración de formas de asociación que les permitan conformar verdaderas unidades de dotación ".<sup>8</sup> Es así como en cumplimiento a los objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo establece en el sector Reforma Agraria. El Presidente Miguel de la Madrid - en su quinto informe de gobierno afirma que se ha desplegado y se sigue desplegando una intensa actividad en el proceso de distribución de la tierra, a fin de entregar a los campesinos toda la superficie legalmente afectable, y así concluir de esta forma la etapa de reparto masivo. En lo que respecta a la regularización de la tenencia de la tierra, expresa que: "no se han escatimado esfuerzos para otorgar certidumbre y legalidad a los poseedores de los diversos recursos naturales con los que cuenta el campo".<sup>9</sup>

Declara también que las formas de organización de los núcleos agrarios se han mantenido y renovado siendo la alternativa para desarrollar y mejorar las técnicas de producción en los ejidos y comunidades, que permitan elevar el nivel de vida de los campesinos y según datos tomados de su quinto informe de gobierno, a la fecha más de la mitad del territorio nacional se encuentra constituida por la propiedad social. Afirma que durante 1987: "se publicaron 397 resoluciones presidenciales que amparan una superficie de un millón 189 mil 557 hectáreas, en beneficio de 40 mil 928 jefes de familia campesina. Esta superficie que resultó 39.2% mayor a la entregada un año antes se repartió mediante dotaciones por 192 mil 660 hectáreas; ampliaciones 275 mil 732 hectáreas; Centros de Población Ejidal 359 mil 504 hectáreas; Bienes Comunales 357 mil 63, y 4 mil 598 hectáreas de incorporación al Régimen Ejidal. Así mismo la ejecución de 350 -

---

(8) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo - Federal, México 1983, pág. 292.

(9) De la Madrid Hurtado Miguel. "Quinto Informe de Gobierno 1987. Presidencia de la República, México 1987. pág. 137

resoluciones presidenciales que dotaron de tierras a 34 mil 545 campesinos con una superficie de un millón 599 mil 914 hectáreas, 47.4% más que el año previo, superaron en 190.9% el compromiso establecido para ese año, debido a la ejecución expedita de resoluciones presidenciales publicadas en regímenes anteriores, en las que los beneficiados habían -- recibido formal y documentalmente la tierra".<sup>10</sup>

La culminación del reparto masivo de tierras, constituye la tarea básica de la Reforma Agraria, no obstante la progresiva escasez de la superficie potencialmente afectable. A este respecto cabe agregar que nuestro país es un lugar poco idóneo para la agricultura. Gran parte del norte es desértica, dos cordilleras de montañas corren a lo largo de todo el país, las selvas tropicales cubren la zona de Chiapas, en el sur, mientras que el manto de la península de Yucatán es tan delgado que es difícil que ahí crezca nada. En otras palabras el 52% del territorio mexicano es árido, 32.5% es semiárido; 5% es semihúmedo y 7% es húmedo, mientras que cerca del 50% es demasiado inclinado para los cultivos y sólo un 15% está considerado tierra cultivable.

Sin duda alguna hay cifras que revelan la magnitud del esfuerzo realizado por el actual Gobierno en el proceso de dotación de la tierra, se han entregado a lo largo de la administración según expresa el Presidente en su quinto informe: "casi 4 millones de hectáreas a 131 mil 922 campesinos, mediante la publicación de mil 424 resoluciones presidenciales. Así mismo, el énfasis otorgado a la tarea de ejecutar las resoluciones presidenciales, incluyendo las rezagadas en regímenes anteriores, permitieron concluir mil 838 acciones cuya superficie de 6 mil millones 105 mil 218 hectá

---

(10) De la Madrid Hurtado Miguel. "Quinto Informe de Gobierno" 1987, Presidencia de la República, México 1987 pág. 138.

reas se encuentra ya en manos de 161 mil 971 familias campesinas".<sup>11</sup>

En lo que respecta a la tenencia de la tierra el Presidente declaró: "el compromiso de dotar de tierra a los campesinos solicitantes, necesariamente requiere ser acompañado de la completa documentación probatoria de su tenencia en las diversas formas de usufructo. Para la propiedad social este compromiso se ha cumplido con la entrega de un millón 43 mil 856 certificados a ejidatarios y comuneros".<sup>12</sup>

Al referirse a la propiedad particular sigue diciendo: "Durante este período se han entregado 160 mil 863 certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria, cuya expedición fue realizada a petición de parte y con la previa verificación de que los predios se encontrasen dentro de los límites de las superficies fijadas por la Ley".<sup>13</sup>

Con estas acciones, el Gobierno sigue cumpliendo con los postulados de la Reforma Agraria.

Finalizamos este apartado con nuestro más ferviente deseo de que nuestro Gobierno siga llevando a cabo las estrategias que lo lleven a concluir el reparto masivo de la tierra legalmente afectable al concluir su período.

---

(11), (12) *Ibidem*, pág. 143

(13) *Ibidem*, pág. 144

## CAPITULO II.

### " EL EJIDO Y SU EVOLUCION "

## 1. ANTECEDENTES.

[Los anales de la historia mexicana constituyen un elemento auxiliar de primordial importancia para lograr un conocimiento certero de los antecedentes más remotos del ejido en México. Nuestro estudio histórico inicia en la Precolonia, y, concretamente con los aztecas; pueblo que dominaba gran parte del territorio de lo que hoy es México y que tenía una de las civilizaciones aborígenes más evolucionadas en la época de la Conquista.

En cuanto a su régimen agrario, dos eran las formas básicas de tenencia territorial:

1. TIERRAS COMUNALES y
2. TIERRAS PUBLICAS.

Concretarémonos sólo al análisis de las tierras comunales, ya que por sus características propias son las que mayor importancia tienen para nuestro estudio.

Cabe decir que hay 2 vínculos fundamentales en el sistema de tenencia territorial de los aztecas que guardan estrecha relación con las instituciones agrarias contemporáneas, estos son:

A. CALPULLALLI. Tierras del Calpullí, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a los núcleos familiares que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia.

B. ALTEPETLALLI, eran tierras de los pueblos.

Raúl Lemus García en su libro de Derecho Agrario - Mexicano (1985), hace un estudio minucioso acerca de la naturaleza y régimen normativo de las dos formas básicas de tenencia territorial las tierras comunales y las tierras públicas.

Concretándonos al estudio de las tierras comunales, el autor antes mencionado, destaca los siguientes puntos:

- El Calpulli era una unidad sociopolítica que, inicialmente significó "Barrio de gente conocida o linaje antiguo", siendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto.

- Las tierras denominadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población que formaba parte del Calpulli.

- Las tierras del Calpulli estaban divididas en parcelas llamadas Talmilli, otorgándoseles a las familias pertenecientes al barrio su posesión o dominio útil. La explotación de las tierras era familiar y no colectiva.

- Cada núcleo familiar tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente del jefe de familia.

- El titular de la parcela tenía derecho usufructuario de por vida, con la facultad de transmitirla a sus herederos, pero no podía enajenarla ni gravarla.

- Cuando el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

- Estaba prohibido el acaparamiento de parcelas.

- Era ilícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli, y también era ilícito enajenarla a otro barrio.

- No era permitido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarlas personalmente, sólo en casos de excepción era permitido conforme a los usos y costumbres del pueblo azteca que un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del Calpulli.

- El Chinancallec (pariente mayor), con el consenso del consejo de ancianos hacia la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.

- Sólo por causa justificada el titular de una parcela podía ser desposeído de ella.

- Si el poseedor de una parcela abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan perdía sus tierras.

- Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, durante dos años consecutivos, sin causa legítima, era amonestado y requerido para que la cultivase al siguiente año y si no lo hacía perdía sus tierras, éstas regresaban al Calpulli.

- Ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo eran motivos justificados para no cultivar las tierras.

- La intervención de un Calpulli en la tierra de otro estaba estrictamente prohibida.

- Se llevaba un registro muy riguroso de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor.

En base a lo anteriormente dicho podemos deducir - que la tenencia de la tierra en el pueblo azteca fué regulada con un claro sentido de función social.

Posteriormente en la época colonial, muy claras - disposiciones dictadas establecieron la organización agraria de los pueblos indígenas en la siguiente forma:

\* Deberían tener una extensión de tierra suficiente para levantar sus caseríos. Esta extensión es la conocida - con el nombre de FUNDO LEGAL.

\* Había de asignarse a cada jefe de familia, una - parcela para que la poseyera y usufructuara, con exclusión - de cualquiera otro. Estas fueron las llamadas tierras de REPARTIMIENTO, porque se repartían entre los indígenas.

\* Cada pueblo tendría además, extensiones de tierras suficientes para que, de sus productos, se pagaran los gastos públicos. A estas extensiones territoriales se les - dió el nombre de PROPIOS.

\* Por último, se asignó a cada pueblo de indios, - un ejido, con extensiones de una legua, para que la disfrutara todo el pueblo en común. Esta institución la encontramos regulada en el Fuero Real, las 7 Partidas y la Novísima Recopilación.

La política agraria de los españoles tuvo por objetivo, entre otros, conservar la propiedad comunal de los --

pueblos indígenas. Esta política representó la síntesis del sistema de tenencia de los pueblos campesinos de la España - feudal.

A lo largo de la historia del México colonial e in dependiente, las propiedades comunales de los pueblos sufrieron los ataques de los latifundistas y terratenientes, y de legisladores y estadistas que preferían la propiedad privada de la tierra. Las comunidades indígenas y sus defensores en los círculos políticos y gubernamentales respondieron siempre mediante la lucha por la defensa, el mantenimiento o la restitución de sus propiedades colectivas base de su economía - de subsistencia.

Esta fue precisamente la idea que inspiró en lo - esencial a los legisladores del México revolucionario al establecer el ejido, como sistema de tenencia de la tierra.

El término ejido aparece por primera vez en la Reforma Agraria mexicana en una proclama de Zapata en 1911, en que pide la devolución de los ejidos de los pueblos. Fue in cluido en el decreto de 6 de enero de 1915 y en el Artículo 27 de la Carta Magna de 1917.

Cabe aclarar que el significado tradicional que se le daba en México al término ejido, antes de la Reforma Agraria, era el referido a las tierras que se encontraban a la - salida de los pueblos y que servían para el usufructo colectivo.

Aunque en ninguna parte de la legislación agraria mexicana se define lo que es un ejido, en la práctica el con cepto se aplica a los núcleos de población que han sido dot ados de tierras por los procedimientos señalados en la Ley. La base del sistema ejidal es el núcleo de población solic itante, que es el sujeto de derecho agrario.

Sobre las tierras de un ejido hay tres dominios su  
perpuestos: el eminente de la nación, de acuerdo con el Ar-  
tículo 27 de la Constitución y que se ejerce sobre todas las  
tierras y aguas del territorio nacional; el del núcleo de po  
blación, propietario legítimo de acuerdo con una resolución  
presidencial, y el de los ejidatarios individuales sobre las  
parcelas de labor, de acuerdo con los títulos parcelarios o  
en su defecto, los certificados de derecho agrario.

## 2. SITUACION ACTUAL DEL EJIDO EN MEXICO.

[El Artículo 27 de la Constitución de 1917 montó el escenario de los ideales del caudillo del sur Emiliano Zapata, al establecer en su Fracción X el sistema de tenencia ejidal que a la letra dice: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o por que legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles".

El Estado al adoptar la tradición indígena de la agricultura comunal conservaba la propiedad del ejido y concedía a los campesinos el derecho a sufructuar la tierra, permitiendo que este derecho sólo pasara de padres a hijos, además de prohibir su alquiler y venta; acciones del gobierno encaminadas a evitar que las grandes posesiones volvieran a aparecer.

La distribución de la tierra después de la Revolución restauró parte de la armonía interna del campo, pero las condiciones de vida de los campesinos rara vez mejoraron, incluso los niveles de educación, salubridad, nutrición y vivienda siguen siendo más drásticamente inferiores en las zonas rurales que en las urbanas. No podemos ignorar que la explosión demográfica ha producido generaciones nuevas de campesinos sin tierra, aumentando los problemas sociales en el campo, provocando a la larga un éxodo de masas hacia las áreas urbanas, a donde millones de campesinos se han ido a -

vivir de manera permanente buscando satisfacer sus necesidades más elementales, ya que en su lugar de origen no los tienen, aunque en muchas ocasiones estén dotados de un pedazo de tierra.

Es cierto que el gobierno ha cumplido y sigue -- cumpliendo todavía con los postulados de la Reforma Agraria, pero la gran mayoría de los campesinos que se benefician con el reparto de tierras que el gobierno tiene la obligación de concederles, no las explotan debidamente porque carecen de los medios necesarios; apoyo económico e instrumentos para hacer producir sus tierras; conocimientos si los tienen, aunque empíricos, pero podemos afirmar que la gran mayoría si saben trabajar la tierra.

El Presidente Miguel de la Madrid en su quinto informe de gobierno nos da datos específicos de la cantidad de tierra afectable entregada y de los miles de campesinos que se han beneficiado con el reparto, pero nosotros nos preguntamos: ¿qué cantidad de esa tierra repartida es propicia para la agricultura?, que beneficio representa para los campesinos el recibir tierras infértiles y semiáridas en donde sólo podrían subsistir cabras. Entre 1952 y 1982 el 85% de la tierra distribuida entre los campesinos no era adecuada para la agricultura con arado. De hecho nuestro país es un lugar poco idóneo para la agricultura; los agricultores ricos lo son porque tienen agua, mientras que las parcelas distribuidas por medio de la Reforma Agraria por regla general son demasiado secas, demasiado rocosas o están demasiado erosionadas para poderse cultivar bien.

Pero este es sólo otro de los grandes problemas que enfrenta nuestro gobierno actual. Muchos miles de campesinos, sin embargo, esperan recibir todavía un pedazo de tierra, --

podemos ver cualquier día de la semana en los pasillos de la Secretaría de la Reforma Agraria grupos patéticos de campesinos que tiene en la mano borrosas copias de órdenes de expropiación, esperando a que su derecho sea reconocido por funcionarios que, invariablemente les aconsejan que tengan paciencia y renuevan bien versadas promesas de justicia. Algunos de los grupos hacen el viaje dos o tres veces por año, - costándole a la comunidad, tan sólo para regresar a sus alejados pueblos con el mismo mensaje de fracaso.

No obstante en un sentido político crucial, las políticas agrarias han sido todo un éxito; donde los campesinos trabajan las tierras ejidales o comunales, el descontento político es raro; y donde los campesinos sin tierra siguen exigiendo la expropiación de los Latifundios existentes, la paciencia se mantiene viva, de alguna forma, por la expectativa de recibir una parcela.

Cuando el presidente De la Madrid asumió el mando en diciembre de 1982, heredó el mito agrario. Reiteró el compromiso del gobierno de repartir todas las tierras afectables, reconoció que la situación era caótica. En marzo de 1983 dijo: "Se ha distribuido la mitad del territorio nacional y casi 27,000 ejidos han beneficiado a unos tres millones de familias, sin embargo, la mitad de la tierra no tiene seguridad jurídica por falta de documentos que garanticen el derecho a la posesión, lo que a su vez genera inseguridad, falta de interés en trabajar la tierra y hasta simulación, rentismo y abandono de la propiedad".

Ejidatarios y comuneros tienen que depender francamente del gobierno. En teoría todos están bien atendidos, pero han aprendido a esperar muy poco. La infinidad de estudios oficiales han identificado debidamente que la falta de crédito, semillas, fertilizantes y maquinaria, así como de - -

servicios de salubridad y educación adecuados son la causa - de la baja productividad de las parcelas de los campesinos. Pero al parecer los encargados de hacer las políticas no -- leen estos informes.

El Banco de Crédito Rural del gobierno carga con - la responsabilidad de prestar sus servicios a los ejidos, en la práctica dice que sólo se encarga de unos 19,000 de los - 27,000 ejidos; ofreciéndoles el crédito necesario para la - compra de semillas, plaguicidas, fertilizantes y maquinaria. Sin embargo, cada año, cuando estos ejidos se dirigen al -- Banrural, como se le llama, sólo alrededor del 40% sales sa- tisfechos.

De igual manera las investigaciones agrícolas del gobierno y sus servicios de extensión no contribuyen con mu- cho a los ejidos. Miles de agrónomos y estensionistas se gra- dúan año con año, pero la mayor parte prefiere trabajar en - oficinas en lugar del campo.

Las estaciones de investigación que existen con - frecuencia desconocen las necesidades locales de los agricul- tores, dando por resultado una comunicación mínima entre el investigador, el agente de extensión y el campesino.

Es justo mencionar que hay ejidos en los cuales la eficiencia es consecuencia de la productividad, basta mencio- nar sólo el del Valle del Yaquí donde todos los antiguos eji- dos formados por Cárdenas, como los nuevos formados por Eche- verría, funcionan comunalmente y cultivan trigo y soya, con base en las técnicas de los agricultores privados de la zona.

A pesar de todo lo anteriormente expuesto podemos decir que la Reforma Agraria ha inmovilizado al campesinado -

en forma efectiva y ha conservado una paz relativa en el -  
campo desde 1920. Incluso en momentos de crisis nacionales  
graves, los campesinos no tienen el peso económico ni la or  
ganización política para significar una amenaza para el sis  
tema gobernante.

### 3. REGLAMENTACION JURIDICA EN LA LEY.

[La Ley Federal de la Reforma Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1971, - que sustituyó al Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, constituyó un avance positivo, ya que si bien es cierto que el Código Agrario del 42 era un ordenamiento con disposiciones jurídicas sobre distribución y tenencia de la tierra y sobre los procedimientos correlativos, la nueva ley en -- cambio, está dotada de un sentido renovador y dinámico, que rebasa el concepto y el contenido del Código Agrario del 42.

La Ley Federal de la Reforma Agraria se divide en 7 libros, el Libro Primero trata de la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario; el Libro Segundo regula el ejido como institución central de nuestra reforma agraria; el Libro Tercero - norma la vida económica de ejidos y comunidades; el Libro - Cuarto regula la redistribución de la propiedad agraria; el Libro Quinto establece y reglamenta los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y la planeación agrarios; y finalmente, el Libro Séptimo trata de - los delitos, faltas, sanciones y responsabilidades en materia agraria.

Terminada esta breve síntesis, procederemos a determinar la reglamentación referente al ejido.

Como se dijo anteriormente el Libro Segundo tiene como tema central el ejido, institución medular de la - -

reforma agraria, regulando en su capitulo la organizaci3n, facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos y comunidades; la propiedad de los n3cleos de poblaci3n ejidal y comunal; los derechos individuales de los ejidatarios; la zona urbana ejidal; la parcela escolar; la unidad agr3cola industrial para la mujer; el r3gimen fiscal de los ejidos y comunidades; la division y fusi3n de los ejidos as3 como la expropiaci3n de bienes ejidales y comunales, encontr3ndose todos los puntos mencionados dentro de los art3culos 17 al 127 de la Ley vigente.

El Libro Tercero, tambi3n es de primordial importancia ya que trata la organizaci3n econ3mica del ejido en beneficio directo de la poblaci3n campesina. Este t3tulo regula el r3gimen de explotaci3n de bienes de ejidos y comunidades; de la producci3n en ejidos y comunidades; cr3dito para ejidos y comunidades; fondo com3n de los n3cleos de poblaci3n; Fondo Nacional de Fomento Ejidal; comercializaci3n y distribuci3n; fomento de industrias rurales; y por 3ltimo, garant3as y preferencias para los ejidos y comunidades, todo ello regulado entre los art3culos 128 a 190 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

As3 es como los libros Segundo y Tercero contienen ampliamente la reglamentaci3n jur3dica actual del ejido, reglamentaci3n inspirada en los m3s altos y nobles postulados de la reforma agraria y que son una prueba de las conquistas de la lucha revolucionaria.

### CAPITULO III.

#### **" LOS FONDOS COMUNES EJIDALES "**

## 1. ANTECEDENTES JURIDICOS.

En nuestra Carta Magna de 1917, se asentó el postulado básico de que, la nación mexicana es la única facultada para imponer modalidades a la propiedad territorial y, a los recursos naturales en beneficio de la colectividad. Este postulado fundamental ha servido de orientación a toda nuestra legislación agraria para establecer propósitos determinados como son: el asegurar a la población rural sus derechos sobre la tierra y el agua, mediante la dotación y restitución de ejidos; e implantar los mecanismos adecuados de financiamiento que permitan aprovechar esos recursos para el mejor desarrollo de los ejidos y el consecuente mejoramiento social y económico de la comunidad campesina.

El Código Agrario de 22 de marzo de 1934, marca el primer antecedente jurídico de los fondos comunes ejidales, al hablar expresamente de "un fondo común" en cada ejido.

Este Código reúne en un mismo precepto los elementos materiales integrantes de los fondos comunes y el destino o empleo que preferentemente debía dárseles, situación - que deducimos de la lectura del Artículo 153 del ordenamiento agrario citado, que a la letra dice:

" En cada ejido se constituirá un fondo común, del que formarán parte:

I. Los de los montes y pastos u otros recursos del ejido, resultantes de explotación hecha por cuenta de la comunidad.

II. Los de cuotas acordadas por la asamblea para - fines del impulso general del ejido;

III. Los a que se refiere el Artículo 154;

IV. Cualesquiera otro que no pertenezcan en particular a los miembros de la comunidad.

Dicho fondo se destinará preferentemente a los objetos siguientes:

- a) Ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios - urbanos, etc.
- b) Constitución del fondo de explotación a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola.
- c) Adquisición de maquinaria, animales de trabajo y de cría, aperos, semillas, etc.

Queda absolutamente prohibida la inversión del fondo para fines religiosos o políticos.

El uso que se haga de este fondo, en todos los casos deberá ser puesto a consideración de la Asamblea Ejidal y aprobado por el Departamento Agrario".<sup>14</sup>

Es importante destacar que el Artículo 154 del Código Agrario de 1934, a que aludía el ordenamiento jurídico transcrito, refiriéndose a los bienes que constituyen el fondo común, eran aquellos recursos obtenidos mediante indemnización por concepto de expropiación de terrenos ejidales; --

---

(14) Fabila Manuel, "Cinco siglos de Legislación Agraria" (1493-1940) Ed. Nuestro Tiempo, México 1981.

este artículo a la letra dice: " En los casos a que se refiere el Artículo 141, se procederá de la siguiente manera:

I. Si la expropiación tiene por objeto crear un - centro urbano en el fraccionamiento se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que en el momento - tengan derechos parcelarios. De los productos de la venta - del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario - para establecer los servicios públicos de urbanización, y - cualquier saldo que hubiere pasará al fondo común del ejido.

II. Si la expropiación tuviere por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnizaciones por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier - otro beneficio que implique la expropiación indicada, será - disfrutado comunalmente.

III. Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los indicados, en el inciso d) del Artículo 141, - deberán establecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán a la comunidad".<sup>15</sup>

Los casos a que se refiere el Artículo 141 son los siguientes:

- a) Para crear y desarrollar centros urbanos.
- b) Para el establecimiento de vías de comunicación.
- c) Para la construcción de obras hidráulicas de interés público, y

---

(15) Ibidem, pág.602

- d) Para la explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de - concesión federal.

Las disposiciones establecidas en el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, referentes a los fondos comunes ejidales, guardan estrecha relación con respecto a su antecedente inmediato, que es el Código Agrario de 1934, - agregando tan sólo, como parte de los fondos comunes: el producto del arrendamiento de los solares excedentes del fundo legal, después de repartir los constituidos entre cada uno - de los ejidatarios, hecha la reserva destinada a proveer el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos; solares que podían transmitirse a particulares que desearan radicar en el poblado.

En resumen el Código Agrario de 1940, conserva la esencia del ordenamiento agrario anterior en lo que respecta a los "fondos comunes", tema central de nuestro capítulo.

Con la finalidad de ratificar lo ya dicho sobre el Código Agrario de 1940, se hará la transcripción de los artículos relativos a los fondos comunes.

#### ARTICULO 157.

"En cada ejido se constituirá un fondo común del - que formarán parte:

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

II. Los obtenidos de la aplicación de los Artículos 143 y 170 de este Código.

III. Los de cuotas acordadas por la Asamblea para fines de impulsión general del ejido, y

IV. Cualquier otro que no pertenezca en particular a los miembros de la comunidad.

ARTICULO 158.

Dicho fondo se destinará preferentemente a los objetos siguientes:

I. Ejecución de obras de mejoramiento territorial, escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.

II. Constitución del fondo de explotación a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola en su aplicación a las sociedades de crédito ejidal, y

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

Queda absolutamente prohibida la inversión de fondos para fines religiosos y políticos. El uso que se haga de este fondo, en todos los casos, deberá ser puesto a la consideración de la Asamblea de Ejidatarios y aprobado por la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

ARTICULO 159.

Los fondos a que se refiere el presente capítulo en ningún caso serán depositados en las oficinas foráneas de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tales como Agencias y Delegaciones de Promoción Ejidal, ni en cualquiera otra de los ejidos.

La institución crediticia ejidal establecida por el Gobierno Federal, será la indicada para ello, de acuerdo-

con la Ley y Reglamentos respectivos.

Si por cualquiera circunstancia el personal de la Dirección de Organización Agraria Ejidal interviniera en actos relacionados con la materia de que se trata en este artículo, hará que los fondos respectivos se depositen en la forma y términos en este mismo precepto".<sup>16</sup>

El Artículo transcrito con antelación, hace referencia a los Artículos 143 y 170, que se refieren a lo siguiente:

El Artículo 143, trata de la venta o arrendamiento de solares, estos ingresarán al fondo común de los núcleos de población.

El Artículo 170, expresa lo relacionado a las indemnizaciones por expropiación de bienes ejidales o comunales.

---

(16) Ibidem. pág.737

## 2. EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

El Código Agrario de 1942, resultado de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

Este Código consta de los siguientes libros:

Libro Primero. Organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios ejidales; Libro Segundo, redistribución de la propiedad agraria. Libro Tercero, Régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales. Libro Cuarto, Procedimientos agrarios, y Libro Quinto Sanciones en materia agraria.

El Libro Tercero, Título segundo, Capítulo III, se refiere al "Fondo común de los núcleos de población", Artículos 213 al 216.

El Artículo 213 establece que en cada ejido se -- constituirá un fondo común, el cual se formará por los siguientes conceptos:

- a) La explotación hecha por cuenta de la comunidad de montes, pastos u otros recursos del ejido.
- b) Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población de conformidad a lo que este Código establece.
- c) Las indemnizaciones que correspondan al núcleo

de población por explotación de terrenos ejidales.

- d) Las cuotas que acuerde la Asamblea General de Ejidatarios para obras de mejoramiento colectivo; y
- e) Ingresos que no les correspondan a los ejidatarios en particular.

En la actualidad el Artículo 164 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, contiene estas disposiciones con algunas modificaciones y agregados.

El Artículo 214, menciona el destino que debe darse al fondo común, que será destinado preferentemente a los siguientes objetivos:

- a) Obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc.
- b) Constitución del fondo de explotación, de acuerdo con lo que establece la Ley del Código Agrícola.
- c) Adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.

En su parte final establece la prohibición del empleo de fondos con fines religiosos o políticos, ya que sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la Asamblea de Ejidatarios y la consecuente aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El Artículo 215 se refiere al fondo común de los -  
núcleos de población, al señalar que los fondos comunes obte-  
nidos por venta o arrendamiento de solares, ingresarán al -  
fondo común de los núcleos de población.

El Artículo 216 indica que el fondo común de los -  
ejidos deberá depositarse en las agencias del Banco Nacional  
de Crédito Ejidal que funcionará como depositario de dichos  
fondos. El personal dedicado a la organización ejidal y el  
del Banco, en su caso, cuidarán de que se haga el depósito -  
del fondo común, en los términos indicados.

Esta es la reglamentación sobre los fondos comunes  
de los núcleos de población, establecida en el Código Agra-  
rio de 42, antecedente inmediato de la actual Ley Federal de  
la Reforma Agraria.

### 3. RECURSOS QUE LO INTEGRAN.

Antes de proceder al análisis de los recursos que integran los fondos comunes de los núcleos de población, - creemos necesario fijar un concepto acerca de los mismos. Nuestra legislación agraria vigente no da una definición de los fondos comunes pero de la lectura de los artículos en - los cuales se reglamentan dichos fondos, podemos desprender la siguiente definición:

Es un conjunto de recursos de carácter patrimo- - nial, obtenidos por un ejido o comunidad provenientes de la explotación o aprovechamiento de sus bienes o, por cualquier otro medio que le señale la Ley que lo reglamenta, con el - objeto de destinarlo a cubrir fines de carácter productivo o asistencial, en beneficio del mismo ejido o comunidad.

Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria establece en su libro III, Capítulo IV, Artículo 164, los recursos - que integran el fondo común.

A continuación iremos señalando cada fracción del mencionado artículo y, a la vez realizaremos un análisis de las mismas.

- I. POR LA EXPLOTACION DE LOS MONTES, BOSQUES, PA-  
TOS U OTROS RECURSOS DEL EJIDO, HECHA POR CUEN-  
TA DE LA COMUNIDAD.

Al efecto el Artículo 138 de la Ley Agraria vigen-  
te establece como deberán ser aprovechados y administrados

los pastos y montes de uso común; el artículo en cuestión se ñala que:

1.1. Todos los ejidatarios podrán usar de sus ex-  
tensiones de terrenos de pastos suficientes para el sosteni-  
miento del número de cabezas y clase de ganado que la Asam-  
blea General determine igualitariamente entre los ejidata-  
rios, conforme a las disposiciones especiales del reglamen-  
to interior del ejido, el que en esta materia se sujetará a  
las bases siguientes:

a) Deberá intensificar el establecimiento de pra-  
deras artificiales y agujeros, así como la construcción de -  
cercas para la mejor explotación del ganado.

b) Fijará las cuotas que, en su caso, correspon-  
da pagar a cada ejidatario por el excedente de cabezas de -  
ganado que la asamblea le autorice a pastorear sobre su a-  
signación.

c) El núcleo de población, una vez satisfechas -  
las necesidades de los ganados de sus integrantes, puede -  
vender mediante contratos anuales los excedentes de pastos  
de los terrenos de agostadero que le pertenezcan; y

1.2. El aprovechamiento de los montes de uso común  
en los ejidos y comunidades, se hará teniendo en cuenta lo -  
que prescriben las leyes de la materia y las disposiciones -  
que dicten las autoridades encargadas de aplicarlas, de acuer-  
do a las prevenciones siguientes:

a) Los ejidatarios podrán emplear libremente la ma-  
dera muerta para usos domésticos.

b) Tratándose de maderas vivas que deban utilizar-

se en la construcción de habitaciones, edificios y en general en obras de beneficio colectivo, el comisariado deberá obtener el permiso de las autoridades competentes; y

c) La explotación comercial de los montes o bosques de ejidos y comunidades agrícolas o forestales y la transformación industrial de sus productos, se hará directamente por el ejido o comunidad previo acuerdo de la -- asamblea general y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. Para ello los núcleos agrarios deberán integrarse en unidades ejidales o comunales de producción forestal o industrial reguladas por las disposiciones que al efecto expidan la Secretaría de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Quando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad técnica o económica del ejido o comunidad y el Estado no esté en condiciones de otorgar el crédito necesario y la asistencia técnica para que aquellos realicen por sí mismos la explotación forestal o industrial, y si alguna empresa oficial o de participación estatal o privada ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podrá la asamblea acordar la explotación conforme a las características técnicas del aprovechamiento y durante el tiempo que en cada caso se autorice por la Secretaría de la Reforma Agraria, en los términos de esta ley, siempre que se garanticen plenamente los intereses de los ejidos y comunidades.

Los precios de los productos de la compra venta, en su caso serán revisados periódicamente en plazos que no podrán ser mayores de un año, las empresas contratantes estarán obligadas a proporcionar capacitación al núcleo agrario, para que en el tiempo que deberá convenirse, se haga cargo de los procesos de extracción, elaboración y transformación de los productos.

La Fracción I, inciso c), y Fracción II, inciso c) son de gran importancia, ya que de los beneficios obtenidos por la venta de los productos de pastos de los terrenos de - agostadero que les pertenezcan, (fracción I, inciso c); así como, por la explotación comercial de los montes o bosques - de ejidos y comunidades agrícolas o forestales, (fracción II, inciso c), ingresarán al fondo común de los ejidos y comunidades de que se trate.

II. PRESTACIONES DERIVADAS DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EL NUCLEO DE POBLACION, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN ESTA LEY.

Los ejidos o comunidades tienen como autoridades - internas, de acuerdo a lo establecido por la ley en cuestión. Artículo 22; a las Asambleas Generales; los Comisariados Eji-dales y de Bienes Comunales, y los Consejos de Vigilancia.

El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y suplentes; como lo señala el Artículo 37 de la Ley Agraria vigente. El Artículo 48 de la - Ley citada nos dice que son facultades y obligaciones de los comisariados, que se deben ejercer, en forma conjunta:

FRACCION 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 al respecto establece la ley; y rea-lizar con terceros las operaciones y contraer las obligacio-nes previstas por la misma ley.

De acuerdo a los artículos anteriormente expuestos, podemos afirmar que los ejidos o comunidades pueden celebrar convenios o contratos con terceras personas para la explota-

ción de cualquier tipo de recursos, pero sólo a través de -  
sus autoridades internas, que son en este caso los comisaria -  
dos ejidales y de bienes comunales, con aprobación de su --  
máxima autoridad interna, que es la Asamblea General integra -  
da por todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de -  
sus derechos, ya que así está determinado en el Artículo 47,  
Fracción VIII de la ley vigente que a la letra dice: "Son fa -  
cultades y obligaciones de la Asamblea General:

FRACCION VIII. Aprobar todos los convenios y con -  
tratos que celebren las autoridades del ejido".<sup>17</sup> A su vez -  
el consejo de vigilancia tiene la obligación de vigilar que  
los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de esta  
ley (Art.48 F.1)

Todos los ingresos obtenidos en virtud de la cele -  
bración de estos contratos pasan a formar parte del fondo co -  
mún del ejido.

Cabe aclarar que cuando la Asamblea General, órgano  
supremo de los ejidatarios, no apruebe los contratos que ce -  
lebrén los comisariados, estos serán nulos, al respecto el -  
Artículo 50 de la Ley Agraria expresa: "Son nulos los conve -  
nios y contratos que celebren los comisariados y consejos de  
vigilancia cuando no sean aprobados por la Asamblea General  
y, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria, así  
como los contratos prohibidos por la ley.

Los legalmente realizados tienen plena validez y -  
obligan al ejido o comunidad, aún cuando sus autoridades ha -  
yan sido removidas".<sup>18</sup> Además la Ley Agraria prohíbe en su -  
Artículo 55, la celebración de contratos de arrendamiento, -

---

(17) Ley Federal de Reforma Agraria, Colección Porrúa.  
26 edición, México 1985. pág. 27

(18) Ibidem, pág. 28

aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, hecha excepción de lo dispuesto por el Artículo 76, que se refiere a las siguientes excepciones:

a) Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar indirectamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención de los hijos mayores que de ella dependen, siempre que vivan en el núcleo de población;

b) Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

c) Incapacitados; y

d) Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo".<sup>19</sup>

### III. LAS INDEMNIZACIONES QUE CORRESPONDAN AL NUCLEO POR EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES.

Como es bien sabido, el fundamento constitucional de la expropiación lo encontramos en el Artículo 27, párrafo segundo de la Carta Magna de 1917, que establece: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".<sup>20</sup>

La expropiación es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines.

---

(19) Ibidem, pág. 31

(20) O. Rabasa Emilio y Gloria Caballero "Mexicano esta es tu Constitución", Cámara de Diputados, México 1982. pág.

A. Serra Rojas la define así: "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".<sup>21</sup>

El Estado sólo podrá expropiar los bienes ejidales y comunales por causa de utilidad pública que rebace a todas luces la utilidad social del ejido o de la comunidad, ya que en igualdad de circunstancias, la expropiación debe fincarse de manera preferencial en bienes de propiedad particular.

El Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estima como causas de utilidad pública para poder proceder a la expropiación de bienes ejidales y comunales las siguientes:

a) El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

Gabino Fraga define al servicio público de la siguiente manera: "Es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas o individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación regularidad y uniformidad".<sup>22</sup>

b) La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, - -

---

(21) Serra Rojas A. "Derecho Administrativo", Tomo II; 12 Ed. México 1983, pág. 299

(22) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S. A. México 1981.

ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que facil  
ten el transporte.

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

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

e) La creación, fomento y conservación de una emp  
sa de indudable beneficio para la colectividad.

f) La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivien  
da, tanto nacionales como estatales y municipales.

g) La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios pa  
ra ello; aquí en todo caso creemos que, en lugar de expropia  
ción procede la revocación de la concesión otorgada por el Estado para la explotación de los elementos naturales pertenecientes al mismo Estado.

h) La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otros similares - que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidrául  
cos; y

i) Las demás previstas por las leyes especiales.

Esta última causa de expropiación deja a las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier otra causa, sin tomar en cuenta su importancia, según afirma el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez en su obra "El problema agrario de -- México".

Las indemnizaciones que con motivo de las expropiaciones reciben los ejidatarios y comuneros forman parte fundamental en la integración del fondo común de los mismos ejidos y comunidades expropiados; sólo tratándose de lo establecido por el Artículo 122 Párrafo I, Fracción I y por el Artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los afectados por la expropiación tienen bien determinado el destino - que deberá dársele a la indemnización.

Al efecto los mencionados artículos establecen:

Artículo 122 Párrafo I Fracción I "Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

a) 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 cantidad y extensión a - las expropiadas, donde se reconstituirá 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."<sup>23</sup>

---

(23) Ley Federal de Reforma Agraria, Colección Porrúa, 26a.Ed. México 1985. pág. 54

Artículo 123 "Si la expropiación es parcial y re--  
cae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso com--  
mún, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la  
adquisición de tierras para completar el ejido o para inver--  
siones productivas directas, dentro de un programa de desa--  
rrollo agropecuario que formule la asamblea general y aprue--  
be 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 las superficies expropiadas o en inver--  
siones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos  
de la Fracción I del Artículo 122. Cuando la expropiación -  
a que se refiere este párrafo se realice para fines de urba--  
nización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.<sup>24.</sup>"

#### IV. LAS CUOTAS O RESERVAS ACORDADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS, PARA OBRAS DE MEJORA- - MIENTO COLECTIVO.

Siendo la Asamblea General de ejidatarios la auto-  
ridad interna máxima del núcleo de población ejidal, está fa-  
cultada para determinar en beneficio de obras de mejoramien-  
to colectivo del propio núcleo ejidal; la contribución de -  
una cuota a pagar por parte de los ejidatarios; que pueden -  
ser en forma periódica, estas cuotas en consecuencia pasarán  
a formar parte del fondo común del ejido, para destinarse -  
posteriormente a la construcción de dichas obras.

#### V. LOS FONDOS QUE SE OBTENGAN POR VENTA O ARRENDA- MIENTO DE SOLARES EN LA ZONA DE URBANIZACION.

---

(24) Ibidem, pág. 55

Nuestra Ley Federal de la Reforma Agraria regula en el libro segundo, título segundo, capítulo tercero lo referente a la zona de urbanización. Podemos entender por zona de urbanización una superficie de tierras dotadas a la comunidad ejidal para el asiento de sus hogares. En el Artículo 90 de la ley vigente se establece que la acción agraria de dotación de tierras, deberá traer aparejada la constitución de la zona de urbanización ejidal, situación que consideramos un tanto generalizada, puesto que las necesidades no son las mismas en todas las regiones.

Motivo de un análisis minucioso merece el Artículo 93 ya que de su lectura pueden surgir varias dudas, el mencionado artículo dice:

"Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso se excederá de 25,000 metros cuadrados. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

El ejidatario o avecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro".<sup>25</sup>

---

(25) Ibidem, pág. 44 y 45

El último párrafo de este artículo determina que - el ejidatario puede enajenar su solar asignado, luego entonces existe una contradicción, de acuerdo a lo que expresan - los Artículos 52 y 75 de la Ley Agraria vigente, que dicen:

Artículo 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargales e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, - en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan efectuado o que se pretendan - llevar a cabo en contravención de esta precepto.

Artículo 75. "Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que les correspondan - sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto".<sup>26</sup>

Ya que mientras estos artículos establecen la prohibición categórica a la comunidad ejidal de enajenar los - bienes ejidales, el Artículo 93 expresa que el ejidatario - tiene la posibilidad de enajenar su solar adjudicado. Esta situación desvirtúa plenamente el principio de la inalienabilidad de la propiedad ejidal y en este aspecto en específico de que el ejidatario tiene la posibilidad de vender su solar (artículo 93, último párrafo); se desvirtúa la finalidad de la ley que creemos es la de facilitarles a los ejidatarios - el asiento y constitución de sus hogares. El último párrafo del Artículo 93 de la ley agraria vigente debería excluir en su redacción la palabra ejidatario, para evitar este tipo de contradicciones.

---

(26) Ibidem, pág. 39

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez comenta que no es del todo cierto que el ejidatario pueda vender su solar porque en el primer párrafo del Artículo 93 se dice que es "patrimonio familiar", y éste según el artículo 727 del Código Civil del Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, es inalienable e inembargable y no puede ser objeto de gravamen alguno. Así de esta manera al asentar se la frase "patrimonio familiar", se evita que el ejidatario pueda vender su solar, cuando menos sin las formalidades que para casos extremos señalan las leyes aplicables al caso.

Estos casos extremos los establece el Artículo 741 del Código Civil para el Distrito Federal, que en su parte -conducente dispone "El patrimonio de la familia se extingue: Cuando se demuestre que hay gran necesidad o notoria utilidad para la familia de que el patrimonio quede extinguido"<sup>27</sup>

El Artículo 93 de la Ley Agraria vigente dispone - en su parte relativa que en caso de que haya solares excedentes, estos podrán ser arrendados o enajenados, en consecuencia los ingresos obtenidos pasarán a formar parte del fondo común del ejido de que se trate.

De la disposición contenida en el Artículo 98 se - infiere que si el ejidatario abandona el solar urbano durante dos años consecutivos, perderá el derecho a la posesión - del lote, quedando éste vacante y a disposición de la Asamblea General para que lo adjudique preferentemente a ejidatarios - que carezcan de solar de conformidad con el Artículo 72 de - esta ley, o bien lo venda o de en arrendamiento. Los ingresos que se obtengan por la venta o arrendamiento, también -

---

(27) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. 50 Ed. - Editorial Porrúa, México 1982, pág. 176

formarán parte del fondo común del ejido. Así mismo cuando un vecindado abandone el solar durante un año, perderá su derecho a la posesión del solar y la asamblea lo adjudicará en el orden de preferencia que establece el Artículo 72, o bien lo venderá o arrendará; y los ingresos que se obtengan por dichas operaciones pasarán a enterarse al fondo común del ejido. También pasarán a formar parte del fondo común del ejido de que se trate, las cantidades en dinero que como precio del solar, hayan entregado los compradores que no llegasen a adquirir el dominio pleno sobre ellos. Al respecto el Artículo 26 del ordenamiento agrario vigente habla de que el comprador adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio. El plazo máximo para el pago será de 5 años.

V. EL IMPORTE DE LAS SANCIONES ECONOMICAS QUE SE IMPONGAN A LOS EJIDATARIOS CONFORME AL ARTICULO 88.

Al efecto el Artículo 88 del ordenamiento agrario vigente dice: "La Asamblea General podrá imponer sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior del ejido, a sus miembros que durante dos años consecutivos o más sin causa justificada:

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

b) No trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajos aprobados por la Asamblea General si a ello se hubieren obligado en lo personal; y

c) No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de éste obtuvieron el - -

crédito".<sup>28</sup>

En la práctica las instituciones que administran - los fondos comunes ejidales no reportan captación de fondos comunes por este concepto.

VII. LOS INGRESOS QUE NO CORRESPONDAN A LOS EJIDATARIOS EN PARTICULAR.

Esta fracción se refiere a los ingresos que correspondan al núcleo de población ejidal como persona moral.

Es así como en forma general hemos dado una visión acerca de los conceptos que integran el fondo común de los - núcleos de población.

---

(28) Ley Federal de Reforma Agraria, Colección Porrúa.  
26 Ed. México 1985, pág. 43

#### 4. FINALIDAD Y ADMINISTRACION.

##### F I N E S .

Los Códigos Agrarios del 34, 40 y 42 establecieron dentro de su contenido artículos específicos que se referían a los fines a los que se sujetaban los fondos comunes de los núcleos de población. Nuestra Ley Agraria vigente en su artículo 165 expresa los fines a los que será destinado preferentemente el fondo común, estos fines son muy semejantes a lo expresado por los ordenamientos agrarios anteriores, salvo algunas modificaciones y agregados; así el artículo 165 - se refiere a los siguientes destinos:

a) Trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros servicios públicos.

b) Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes.

c) Constitución del capital de trabajo que acuerde la Secretaría de la Reforma Agraria.

d) 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

e) Obras de asistencia social de emergencia

El artículo mencionado establece en su párrafo final la prohibición del empleo de fondos para fines religiosos o políticos, y aclara que sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la asamblea previa aprobación del comité técnico y de inversión de fondos.

#### ADMINISTRACION.

Para el desarrollo de este apartado, tenemos que partir del Código Agrario de 1934, por ser el primer ordenamiento jurídico que reguló los fondos comunes de los núcleos de población de una manera expresa. El mencionado ordenamiento establecía en su Artículo 153, Párrafo final que el uso que se hiciera de este fondo, en todos los casos debería ser puesto a la consideración de la Asamblea Ejidal y aprobada por el Departamento Agrario, pero no determinaba cual sería la institución fiduciaria de los fondos comunes ejidales, -- luego entonces el ordenamiento agrario del 34, no fue detallado en este aspecto.

El Código Agrario de 1940 en el apartado final de su Artículo 159, establecía que los fondos en ningún caso serán depositados en las oficinas foráneas de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tales como Agencias, Delegaciones de Promoción Ejidal, ni en cualquiera otra de los ejidos. Y que la institución crediticia ejidal establecida por el Gobierno Federal sería la indicada para ello, de conformidad con la Ley y Reglamentos.

En esta redacción nos encontramos también con la disyuntiva de que no se determina el nombre de la institu-

ción crediticia depositaría de los fondos comunes.

Es en el Código Agrario de 1942 donde se establece de manera categórica en su Artículo 216, que el fondo común de los ejidos deberá ser depositado en las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal, la cual funcionará como depositaria de dichos fondos.

Más adelante, el 23 de abril de 1959, para ser -- exactos se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las - Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales. Este reglamento crea originalmente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal organismo que se entrega en Fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El Gobierno Federal lo creó con el fin de reglamentar la inversión de los fondos comunes ejidales, para mejorar las condiciones de vida de los ejidos y comunidades del país.

Dentro del contenido de este reglamento se delimitan con exactitud sus recursos, organización y administración; en este apartado sólo hacemos mención de dicho contenido, ya que en el capítulo siguiente se hablará del reglamento de una manera explícita.

La administración de los fondos está a cargo del - Fondo Nacional de Fomento Ejidal y la institución fiduciaria era el Banco Nacional de Crédito Ejidal hasta 1971, fecha en que con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Nacional Financiera sustituyó como institución fiduciaria al Banco Nacional de Crédito Ejidal. Así nuestra ley agraria vigente expresa en su Artículo 166 Párrafo Primero que - los comisariados deben depositar el fondo común de los eji--

dos y comunidades en las oficinas de la Nacional Financiera, S.A; o, en todo caso en las instituciones financieras que ella determine, para posteriormente concentrarse en el FIFONAFE. Y el Artículo 170 del mismo ordenamiento agrario declara que el FIFONAFE tendrá como institución fiduciaria a Nacional -- Financiera, S.A.

Concluimos este apartado con la redacción del Artículo 167 del ordenamiento agrario aludido que establece en su primer párrafo que el manejo de los fondos comunes ejidales estará a cargo del FIFONAFE; institución que en la actualidad administra los fondos mencionados.

## 5. LSC REAL

Gran parte del estudio y realización de la tesis se centra en este punto, y es lamentable y repugnante saber que desde la creación jurídica en el Código Agrario de 1934 de los fondos comunes, los beneficiados en innumerables ocasiones hayan sido los contratistas, empleados y funcionarios corruptos de las dependencias públicas que tenían que ver en algo de acuerdo con la regulación que el Código Agrario en vigor les daba sobre los fondos comunes.

Desde sus primeros años (durante el régimen de -- Avila Camacho y Miguel Alemán) de regulación, los fondos comunes que son recursos que pertenecen a los ejidatarios y comuneros, nunca podían estar a su disponibilidad, pues los depósitos de ellos en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, eran jineteados como comúnmente se dice por el propio Banco, y jamás aumentaban inexplicablemente, ni producían beneficio alguno a los depositantes. Además, en el manejo de las explotaciones y contratos que producían dichos recursos por los Delegados de la Secretaría de Agricultura de los Estados en combinación con los comisariados ejidales, estos hacían un sin fin de pillerías dando origen a su disminución o inoperancia o pérdida de ellos.

También surgieron los malos contratistas que robaban a los ejidatarios y comuneros y que en combinación con los empleados corruptos explotaban inicuaente a los núcleos de población dueños de tales recursos.

Ante todo esto los funcionarios honrados que - -  
sombriamente observaban tal situación, se dieron a la tarea  
de planear la manera de cuidar, incrementar y devolver sus -  
fondos comunes a los ejidos y comunidades que prácticamente  
se perdían en manos de los malos funcionarios de la Secretaria  
de Agricultura y Fomento y del Banco Nacional de Crédito  
Ejidal. Así las cosas se propuso la creación de una Comisión  
Especial Transitoria que con la colaboración de empleados -  
honrados de la Dirección de Organización Agrícola Ejidal, ma  
nejara desde fuera, técnica y honradamente esos recursos.  
Se aprobó su creación y la Comisión se integró con un presi-  
dente, dos vocales y un secretario; siendo el Presidente el  
ilustre Don Antonio Luna Arroyo.

El éxito obtenido por el nuevo organismo fue tan -  
rotundo que en menos de 6 meses se aumentaron los ingresos -  
de 15 millones que existieron por años en el Banco Nacional  
de Crédito Ejidal, a más de 90 millones, los que fueron en-  
tregados de manera directa a los ejidatarios y comuneros pa-  
ra la realización de los fines previstos ya reglamentados.

Al terminar la gestión del entonces Presidente --  
Miguel Alemán de hecho se eliminó el organismo creado dando  
origen a nuevos actos de corrupción en perjuicio de los nú-  
cleos de población ejidales y comunales.

Fue hasta 6 años después cuando el entonces Presi-  
dente Adolfo López Mateos, creó en forma inconstitucional, -  
una nueva Comisión, esta vez descentralizada del Gobierno Fe  
deral que manejó los fondos comunales de los núcleos de pobla  
ción ejidales y comunales. Esta Comisión en muchas ocasio-  
nes hacía uso de los fondos comunes para inversiones ajenas  
a los propios intereses de los ejidatarios y comuneros depo-  
sitantes y en favor de contratistas políticos, grupos y zo-  
nas del país, distintos a los dueños de tales fondos. Y ni -

el Presidente López Mateos, ni el subsiguiente Díaz Ordaz - hicieron algo por regularizar tal situación.

Fue con la Ley Federal de la Reforma Agraria de - 1971 como se dió una buena orientación jurídica tanto a los fondos comunes, como al FONAFE, poniendo al FONAFE dentro - de la Constitución, criterio que no compartimos con el Lic. Antonio Luna Arroyo y que abordaremos en las conclusiones.

La Ley Federal de la Reforma Agraria no sólo amplió los conceptos por los cuales se obtienen y por lo mismo se - incrementan los recursos que incrementan el fondo común, si- no que se diversificaron más los fines para los cuales se - destinan los propios fondos. Esto además de que se contro- - lan mejor los depósitos de los aludidos fondos, y se planea de una manera mejor, el uso de los mismos.

Con el establecimiento de la Ley Federal de la Re- forma Agraria se espera que los miembros del Comité Técnico y de Inversión de Fondos para el manejo exclusivo y permanen- te del FONAFE hagan posible su normal funcionamiento, en - bien de los ya bastante explotados ejidatarios y comuneros, que aún no salen en su gran mayoría de su miseria.

Que se harán negocios colaterales y se seguirán - enriqueciendo algunos políticos sinverguenzas, con los bie- nes y recursos de los núcleos ejidales y comunales, no hay - dura; que las autoridades seguirán solapando funcionarios - inmorales, es indudable; al fin y al cabo estamos en México, y es triste decirlo pero, esa es la realidad y de las presen- tes y futuras generaciones depende el cambio, porque nuestro país necesita hombres honestos de tiempo completo que con vo- luntad firme aplasten los malos manejos; y con objetivos -- bien definidos logren la superación y mejoramiento de miles de ejidatarios y comuneros que todavía están hundidos en la pobreza.

## 6. REGLAMENTACION JURIDICA ACTUAL.

[La Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, regula en sus Artículos 164 a 166, los fondos comunes de los núcleos de población, (las disposiciones que se expresarán a continuación sobre los artículos mencionados guardan estrecha relación con su antecedente inmediato, que es el ordenamiento agrario de 1942).

El Artículo 164 indica los recursos que integran el fondo común ejidal, el Artículo 165 fija los fines a - que se destinará preferentemente el fondo común; y el Artículo 166 determina la obligación de los comisariados de 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 posteriormente concentrarse en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Las disposiciones expresadas en los artículos - mencionados guardan estrecha relación con su antecedente - inmediato, como ya se dijo.

El Artículo 213 del Código Agrario de 1942, se relaciona con el Artículo 164 de la Ley Agraria vigente con - las siguientes diferencias:

En el Artículo 213 no se señalan las siguientes - aseveraciones en su redacción, que si están establecidas en el Artículo 164:

- Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;
- El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al Artículo 88.

Además el Artículo 213 en su Fracción III, habla de las indemnizaciones que correspondan al núcleo de población por explotación de terrenos ejidales; y en el Artículo 164 se habla en la misma Fracción III de las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales.

Posteriormente el Artículo 214 del ordenamiento agrario del 42 y el 165 de la ley agraria vigente, se refieren al destino del fondo común, con las siguientes adiciones de que carece el Artículo 214:

- Pago de cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social; y
- Obras de asistencia social de emergencia.

El Artículo 215 del ordenamiento agrario del 42, guarda semejanza con la Fracción V del Artículo 164 de la Ley Agraria vigente en lo referente a los ingresos que por concepto determinado pasarán a integrar el fondo común de los núcleos de población.

El Artículo 215 del Código Agrario de 42 señala que los fondos obtenidos por la venta o arrendamiento de solares, ingresarán al fondo común de los núcleos de población y el Artículo 164 de la ley agraria vigente, establece que -

los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización ingresarán al fondo común de los núcleos de población de que se trate.

Finalmente el Artículo 216 del Código anterior a la Ley Federal de Reforma Agraria, indica que el fondo común de los ejidos deberá depositarse en las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal que funcionará como depositario de dichos fondos; mientras que el Artículo 166 de la Ley Federal aludida, determina que 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 posteriormente concentrarse en el FIFONAFE.

Hay diferencia en cuanto a la institución depositaria, ya que en el Código anterior se establece como tal al Banco Nacional de Crédito Ejidal, mientras que en el segundo se señala como depositario a Nacional Financiera, S. A.

Creemos que todas las modificaciones y agregados que hemos señalado son producto de la renovación constante que tiene que darse, en la legislación agraria en beneficio, en este caso específico de los núcleos de población ejidales y comunales y en general de toda la comunidad campesina, principal motor de la Reforma Agraria.

## CAPITULO IV.

" FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO  
EJIDAL (FIFONAFE) "

1. REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE  
LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES DEL 23  
DE ABRIL DE 1959. CONTENIDO Y EFECTOS.

Este reglamento fue expedido el 15 de abril de 1959 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

Se señalan como fundamentos legales los artículos: 199, 210, 211, Fracción III; 361 y 362 del Código Agrario de 1942.

El Artículo 199 establece la facultad de la Secretaría de Agricultura y Fomento en lo que respecta a la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y de los núcleos que de hecho y por derecho guarden estado comunal, así como la facultad de dicha dependencia para delegar en el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en otras organizaciones legalmente capacitadas dicha función, delimitando las zonas ejidales y reservándose el derecho de vigilar los trabajos de esta naturaleza.

El Artículo 210 indica que el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de bienes comunales.

El Artículo 211 Fracción III, señala que el crédito deberá ser proporcionado a los ejidos, operando también -

aquellas instituciones descentralizadas del Estado, a las que se les delegue o encomiende la organización de los mismos ejidos o el suministro de créditos.

El Artículo 361 precisa la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión respecto al Código Agrario del 42, y el artículo 362 concede al propio ejecutivo la facultad de resolver las dudas derivadas de dicho Código.

En la exposición de motivos del citado reglamento se establecen los siguientes:

- Corregir radicalmente la situación del campo para lograr la prosperidad de la clase campesina y la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental.
- Planear la Reforma Agraria, como un cambio decisivo en el derecho, en lo económico y en la vida social del campo, proscribiendo el latifundismo y elevando el nivel de vida económico, intelectual y moral de los jornaleros.
- Impedir que se deformen o nulifiquen las instituciones revolucionarias.
- Destruir las fuerzas que se oponen a la transformación social que ha de convertir a nuestro peón en jornalero, en agricultor con patrimonio propio, capacidad y organización social que le permita vivir con decoro y libertad.
- Favorecer a la población campesina y contribuir al desarrollo general del país, con los productos

o beneficios derivados de las tierras, bosques y demás bienes que la revolución ha entregado a los pueblos y nunca en provecho de especuladores y pequeñas minorías.

Es así como la Reforma Agraria ha sido planteada - como una verdadera reestructuración de la sociedad campesina, como un cambio decisivo en el derecho, en la economía y en la vida social del campo; y que habrá de lograrse cumpliendo se cabal y honestamente con los considerandos ya expuestos.

Al reglamentarse el manejo de los fondos comunes - de los ejidos y comunidades del país, se consolida y perfecciona la Reforma Agraria, favoreciendo a la población campesina y en consecuencia contribuyendo al desarrollo general - del país.

## C O N T E N I D O .

El Artículo 1. del reglamento motivo de estudio, - se refiere a la constitución del Fondo Nacional de Fomento - Ejidal y a los recursos que lo integran.

En el artículo 2. crea al Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, para el manejo exclusivo y permanente del FONAFE; y señala que estará integrado - por representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Instituto Nacional Indigenista, -- Nacional Financiera, S.A., y Sector Campesino Ejidal. El De legado Fiduciario Especial será designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal en su calidad de institución fiduciaria y será quien presida el Comité Técnico. Las - -

Secretarías y el Departamento de Estado designarán libremente sus representantes, el nombramiento del representante del Sector campesino ejidal, será hecho por el Ejecutivo Federal.

El Artículo 3, precisa cual es el destino que debe darse a los recursos del FONAFE.

En el Artículo 4, se establece que el FONAFE se entregará en Fideicomiso al Banco Nacional De Crédito Ejidal, S.A.

El Artículo 5 se refiere a que Nacional Financiera, S. A., será la institución tesorera del FONAFE.

El Artículo 6 hace referencia a que el Banco Nacional de Crédito Ejidal no podrá disponer del Fondo, sin previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos por escrito.

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

El Artículo 8 determina la obligación que tienen todas las autoridades del país, de proporcionar la información necesaria en cumplimiento de sus atribuciones, al Comité Técnico.

En el Artículo 9 se dispone que la institución fiduciaria tenga a través de su delegado fiduciario especial, todas las facultades de disposición y administración de los fondos necesarios para la realización de los fines del Fideicomiso, siempre que medie acuerdo por escrito, para cada caso, del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

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

El Artículo 11 indica que tratándose de expropiación de terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos y suburbanos, deberá existir opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para que se determine la procedencia de la expropiación, el monto de la indemnización y su pago simultáneo.

El Artículo 12 establece 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; las expropiaciones para obras de servicio social o de servicio público, sólo procederán cuando sean en favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal o de organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal.

El Artículo 13 se refiere al derecho de reversión; esto es cuando los bienes ejidales expropiados, se destinen a fines distintos de los determinados en el Decreto expropiatorio o de que no se efectúe su aprovechamiento en el término de cinco años, pasarán a formar parte del FONAFE, sin que proceda la devolución del monto pagado por concepto de indemnización.

El Artículo 14 da facultad expresa al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para efectuar - -

el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados, provenientes de la expropiación de terrenos ejidales siguiendo las - normas que se mencionan en el Artículo 15, como son: cargará un interés nunca superior al 9% anual sobre saldos insolutos por la inversión de fondos que haya en tal fraccionamiento y urbanización, cobrará con arreglo a los usos establecidos por concepto de gastos de administración, destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular, entregará a Nacional Financiera como institución - tesorera del FONAFE las utilidades y productos netos que se obtengan de la venta, dará al Comité las facilidades para - que ejerza su función de vigilancia, inspección y fiscalización.

Artículo 16, precisa que las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares, se tramitarán y procederán solamente cuando además de cumplirse con lo dispuesto en el artículo 156 del Código Agrario en vigor, se satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Que no haya en su caso compensación individual en efectivo, sino que se trate de cambio de terrenos por terrenos.
- II. Que el particular permutante, bajo la pena de rescisión automática de la permuta o pérdida - de los terrenos que entregue se obligue a destinar los terrenos ejidales que reciba, a fincas agrícolas.
- III. Que exista opinión del Comité Técnico y de - Inversión de Fondos.

El Artículo 17 se refiere a que los fondos comunes

integrados en su mayor parte por la explotación de montes, - pastos y otros recursos del ejido, los créditos y la inversión de sus propios recursos que les otorgue el FONAFE a las respectivas comunidades, se destinarán preferentemente a la organización y fomento de dichas explotaciones a fin de que sean realizadas directamente y con mayores beneficios para - dichas comunidades.

Artículo 18, se habla de la contribución que el - FONAFE debe aportar del costo total de la obra destinada al servicio público, el cual no excederá del 50%. Al Gobierno Federal y Municipal el Comité Técnico podrá otorgarles crédito por aportación que a ellos corresponda cuando no puedan hacerla de inmediato. Sólo excepcionalmente el Comité Técnico podrá otorgar inversiones de consumo inmediato y diferido u obras que correspondan realizar a los mencionados gobiernos para el cumplimiento de un servicio público.

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

Artículo 20, en los casos de permutas o expropiaciones, el derecho individual de los ejidatarios afectados - se limita a recibir una nueva parcela equivalente a la que - tenían.

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

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

## E F E C T O S ,

Este reglamento marcó el inicio de una nueva época en el manejo de los fondos comunes de los núcleos de población ejidal o comunal, ya que viene a coadyuvar en forma decidida a la organización económica en el campo, al obtener un mejor control y aprovechamiento de los fondos.

Al entrar en vigor la Ley Federal de la Reforma Agraria; Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1971, determinó en su artículo segundo transitorio, que todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta ley se derogan.

Los anteriores seguirán aplicándose en tanto el Presidente de la República, expida los reglamentos que previene esta Ley, siempre y cuando no la contravengan. De lo cual se deduce que el Reglamento para la Inversión de los Fondos Comunes Ejidales, se sigue aplicando por lo que hace a diversos preceptos que no se incluyeron en el capítulo quinto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, referente al FONAFE: o sea que conserva su vigencia en cuanto que no contravenga estas disposiciones.

## 2. FUNDAMENTOS QUE MOTIVARON LA CREACION DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL. (FIFONAFE)

Adolfo López Mateos, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el período 1955-1960, contribuyó de manera determinante y con el más sano propósito en la ardua tarea de resolver los problemas agrarios.

La Reforma Agraria Integral sustentada por él, consistía en llevar a sus últimas consecuencias los principios de justicia social en el campo, consignados en la Ley -suprema de la República, a favor de los ejidatarios, legítimos pequeños propietarios agrícolas y comunidades indígenas.

De las diferentes disposiciones dictadas por el señor Presidente de la República, Adolfo López Mateos, deben mencionarse las relacionadas con la conservación y utilización racional para el aprovechamiento exclusivo de los ejidatarios de los recursos naturales y medios económicos que el Gobierno de la revolución les ha proporcionado. De esas disposiciones cabe señalar el Reglamento de 15 de abril de 1959 para la Planificación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

La finalidad que persigue el Reglamento con la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal dado en Fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, es la formación de un patrimonio que permita a los ejidatarios contar en - -

cualquier momento con recursos propios de financiamiento para impulsar las actividades agrícolas ya existentes, o bien para crear o industrializar otras nuevas, de acuerdo con las condiciones y técnicas más recomendables, y sin que tengan que recurrir a condiciones de crédito usuarias.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se integra entre otros recursos con fondos comunes ejidales y con aportaciones que para planes específicos haga el Gobierno Federal.

Para el manejo del FONAFE, se constituyó un Comité Técnico de Inversión de Fondos, integrado por representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sector Campesino Ejidal y la Nacional Financiera, S. A., de las finalidades principales del Comité Técnico pueden mencionarse las siguientes:

Definir los criterios que deben ser aplicados para autorizar las inversiones de fondos comunes, colaborar técnicamente con las autoridades agrarias en la planeación y ejecución de los programas de fomento ejidal; obtener créditos y otorgar las garantías que se estimen necesarias; intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones de los fraccionamientos y de la venta de los lotes urbanizados; y establecer las bases generales para la contratación de maderas, resinas, pastos y otros recursos ejidales.

### 3. ELEMENTOS PERSONALES.

[El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales del 23 de abril de 1959; creó al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual se entregaba en Fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal. Actualmente se encuentra inscrito en el Registro de la Administración Pública Paraestatal y sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria con el nombre de Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE).

Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, lo denomina Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y lo regula en sus Artículos 167 a 170.

Creemos conveniente antes de referirnos a los elementos personales del FONAFE, hacer referencia al concepto de Fideicomiso.

Entendemos al Fideicomiso como el negocio jurídico a través del cual una persona denominada fideicomitente transfiere la titularidad de un derecho al fiduciario, quien tiene la obligación de utilizarlo en beneficio de un tercero llamado fideicomisario o beneficiario. De esta definición podemos desprender cuales son los sujetos esenciales para que exista la figura jurídica del Fideicomiso; y son:

#### A.) FIDEICOMITENTE.

Es la persona que transmite la titularidad de los bienes al fiduciario.

B.) FIDUCIARIO.

Es la persona moral que tiene la obligación de utilizar el objeto en beneficio de un tercero, el fiduciario -- siempre es una institución de crédito.

C.) FIDEICOMISARIO.

Es el tercero beneficiado del Fideicomiso.

Ahora nos referiremos a los elementos personales - del FIFONAFE.

A). FIFEICOMITENTE:

Es el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria (antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (antes Secretaría de Agricultura y Ganadería).

Quedan establecidos en el contrato de Fideicomiso de conformidad con el artículo octavo transitorio del cual se celebró, las reglas sustanciales para su operación, destinos, obligaciones del fiduciario; las del Banco Nacional de Crédito Ejidal y Nacional Financiera. Este contrato que rige actualmente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal como fideicomiso público, de fecha 25 de octubre de 1960, fue inscrito con el número 813 el 12 de septiembre de 1961 en el Registro de - Contratos de Fideicomiso que al efecto lleva el Departamento de Bancos, Moneda e Inversiones, Dirección de Crédito de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El contrato de fideicomiso del Fondo Nacional de - Fomento Ejidal se ratificó por convenio celebrado el 4 de enero de 1977, el cual quedó debidamente inscrito bajo el número 2174 el 17 de diciembre de 1980 en el Registro de Contratos -

de Fideicomiso que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito, Dirección de Crédito.

La celebración del convenio fue con el objeto de ratificar los actos que en el desempeño de sus funciones hubiese realizado la Nacional Financiera, S. A., de conformidad a las disposiciones legales en vigor.

Entre los puntos esenciales del convenio podemos mencionar los siguientes:

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

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

Se establecen en el contrato de fideicomiso las bases de inspección y vigilancia que el Gobierno Federal se reserva por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la aplicación de los fondos o su inversión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se reserva el derecho de practicar toda clase de auditorias e - -

inspecciones, solicitar informes, revisar documentos y adoptar cualquier medida de inspección y vigilancia que estime conveniente.

**B). FIDUCIARIO:**

Al Publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1959 el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, se instituyó como fiduciario al Banco Nacional de Crédito Ejidal, pero con la publicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, la Nacional Financiera, S. A., paso a de compeñar esa función.

El fundamento legal se encuentra en el Artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el tercer artículo transitorio del decreto que reformó dicho ordenamiento, la cláusula primera del contrato de fideicomiso, la cláusula primera del convenio que ratifica dicho contrato y el artículo segundo del Reglamento para el Manejo de Inversión de los Fondos Comunes Ejidales.

La Institución fiduciaria tendrá las siguientes -- obligaciones:

- Celebrar operaciones de crédito y otorgar préstamos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas debidamente organizadas y autorizadas previamente y por escrito, por el Comité.
- Realizar las demás operaciones relacionadas con las finalidades del fideicomiso, que le encomiende.

- Vigilar que el FONAFE se destine exclusivamente a los fines a los que se refiere el contrato de fideicomiso.
- Recabar previamente, para todo acto de administración y de disposición de fondos del fideicomiso que pretenda realizar a través del Delegado Fiduciario Especial, un acuerdo por escrito del Comité.
- Registrar en caso de que proceda, los contratos de crédito que celebre con los ejidatarios, recabar la documentación y establecer garantías correspondientes.
- Inscribir el contrato de fideicomiso en el Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados, en caso de que parte del objeto del fideicomiso recaiga en bienes inmuebles.
- Rendir al fideicomitente, por conducto del Comité, un informe mensual de todos los actos y operaciones que se ejecuten particularmente del estado que guarden los créditos que otorgue en ejercicio del fideicomiso, dicho informe será por escrito y deberá estar revisado por el Delegado Fiduciario Especial.
- Señalar la inversión de los fondos con acuerdo del Comité.
- Manejar el Fideicomiso por conducto del Delegado Fiduciario Especial.

- Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria - sobre el monto de los depósitos de fondos comunes ejidales, para que dicha dependencia a su vez, informe a los ejidatarios que lo juzgue apropiado.
  
- Con el auxilio del Comité Técnico cuidar especialmente, que los fondos comunes ejidales de cada Estado se destinen exclusivamente a los ejidos de los depositantes; y que los financiamientos que sobre dichos fondos se otorguen; se destinen a actividades productivas conforme a lo solicitado y dispuesto por los mismos solicitantes.

C). FIDEICOMISARIO:

Tienen ese carácter los núcleos de población ejidales y comunales que hayan constituido un fondo común.

Es imprescindible analizar dos elementos fundamentales dentro del fideicomiso, como son el Comité Técnico y de Inversión de Fondos y el Delegado Fiduciario.

COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS.

Este Órgano tiene su regulación en la actualidad - en los Artículos 169 y 170 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y en el Artículo Segundo del Reglamento de los Fondos Comunes. Se constituyó para el manejo exclusivo y permanente del FONAFE y actualmente está integrado por un representante propietario y un suplente de la Secretaría de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Nacional Financiera, S. A., así como del sector campesino ejidal que será designado por el ejecutivo federal. El Comité estará presidido por el Director General

de Nacional Financiera, S. A.

Se sustituyen así a las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio. En tanto no se constituya la Nacional Financiera de la Industria Rural, intervendrá transitoriamente Nacional Financiera, S. A. El Presidente lo será el Director de la Financiera; pero temporalmente - tendrá ese carácter, el Director de Nacional Financiera, S.A., como ya lo expresamos, esto es conforme a la cláusula segunda del convenio que ratifica el contrato de fideicomiso del -- FONAFE.

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

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

De conformidad con el Artículo 211 del Reglamento - de la Ley Forestal, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1961, el - Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, designará un representante denominado asesor para planear las - explotaciones en ejidos y comunidades para los aprovechamientos forestales; además de los dos representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de los representantes del - Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del representante del Instituto Nacional Indigenista.

## FUNCIONES.

- Formular los planes generales de fomento ejidal - y definir los criterios que deben aplicarse para autorizar in versiones de fondos comunes solicitados por los diferentes - núcleos de población.

- Establecer los planes particulares de fomento eco nómico ejidal de regiones o grupos de población y conocer y - resolver las solicitudes de aplicación de fondos hechos por - los núcleos de población.

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

- Realizar todas las gestiones encaminadas al incr mento del FONAFE.

- Celebrar operaciones de crédito y otorgar garan- tías que estime adecuadas.

- Otorgar préstamos o créditos destinados al desa- rrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas, obteniendo al efec to las garantías correspondientes.

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

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

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

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

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

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

#### DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL.

Nacional Financiera, S. A., a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria nombrará el Delegado Fiduciario Especial. Anteriormente conforme al Art. 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria en su texto inicial, dicho funcionario era designado por Nacional Financiera, S. A., como institución fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, fungiendo como Presidente del Comité y como Director del FIFORAFE; y anteriormente conforme al reglamento de los fondos comunes ejidales era designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal previo acuerdo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme al Artículo Segundo del Reglamento de los Fondos Comunes Ejidales y a la cláusula segunda del contrato de fideicomiso del FONAFE, la institución fiduciaria se obliga a manejar el fideicomiso por conducto del Delegado Fiduciario Especial y tendrá a través del propio Delegado, las facultades de disposición y administración de los fondos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso, - previo acuerdo del Comité Técnico; el Delegado deberá revisar el informe mensual que rinde la institución fiduciaria y todos los actos y operaciones, particularmente del estado - que guardan los créditos que otorga el fideicomiso.

Consideramos indispensable tratar dentro de este - apartado con el fin de evitar una posible confusión, lo referente a la constitución, objeto y liquidación del FONAFE, como Organismo Público Descentralizado, que surgió paralelamente en 1972 al Fideicomiso FONAFE, con una personalidad jurídica y patrimonio propio distinta del fideicomiso del mismo nombre.

#### FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de mayo de 1972, fue creado. Dicho decreto reformó la Ley Federal de la Reforma Agraria adicionando los Artículos 167 Bis y 175 Bis.

#### CONSTITUCION.

Fue un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto del Fideicomiso público del mismo -- nombre.

## OBJETO.

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

Aquellas industrias que establecieran plantas industriales para la fabricación de viviendas, se consideraban en primer término para recibir financiamiento.

El fondo daba prioridad al financiamiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda en ejidos y comunidades.

El organismo debía captar y administrar los recursos del ejido provenientes de la regularización de zonas urbanas, también debía opinar en los procedimientos referentes a dicha regularización.

El fondo debía destinar y otorgar garantías, créditos y financiamientos, para adquirir, construir o mejorar la vivienda de los ejidatarios y comuneros.

Los ejidos y comunidades con recursos propios, al igual que las industrias ejidales, de extracción o elaboración de sus materiales, tendrían preferencia para que sus productos fueran adquiridos y utilizados en la construcción de viviendas y obras públicas que realizara o financiara al Gobierno Federal a través de sus organismos.

## LIQUIDACION.

Se procedió a la liquidación del organismo, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1976, que reformó la Ley Federal de la Reforma Agraria, y en la cual se derogó el Artículo 167 Bis de conformidad con el artículo sexto transitorio.

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

Con respecto al personal que laboraba en esa dependencia, el Ejecutivo Federal debía otorgar plazas equivalentes en categoría y sueldo a las que venían desempeñando los trabajadores de base, adscribiéndolos de acuerdo a sus funciones a las dependencias que correspondieran.

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

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

Las participaciones sociales, acciones, etc., suscritas por el organismo en diversas sociedades y empresas, se concentrarán en la Tesorería General de la Federación a disposición de las Secretarías de Estado correspondientes, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Sectorialización de la Administración Pública Paraestatal, publicado el 17 de enero de 1977, en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que dichas dependencias ejerzan los derechos inherentes a las mencionadas participaciones, acciones, etc.

Las personas físicas o morales que crean tener algún derecho que deducir en contra del organismo, deberán presentar su reclamación y los documentos que la fundamenten al representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### 4. ADMINISTRACION Y DESTINO.

En el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes, claramente se determinó en su Artículo 4, que el FONAFE se entregaba en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.; y por ende esta institución sería la encargada de hacer buen uso de los fondos comunes; a su vez el Artículo Segundo del mismo reglamento, establece la creación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales para el manejo exclusivo y permanente del -- FONAFE; el cual estará integrado por representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Instituto Nacional Indigenista, Nacional Financiera, S. A., sector campesino ejidal. También señala que el Delegado Fiduciario Especial será designado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal y será quien presida el Comité Técnico.

Hacemos mención de todo esto, para que en base a ello desprendamos lo siguiente:

Al entrar en vigor el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos comunes, se indica que el FONAFE, se entrega en Fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, el cual se obliga a manejar el Fideicomiso por conducto del Delegado Fiduciario Especial, el que tendrá las facultades de disposición y administración de los fondos necesarios, para la realización de los fines del fideicomiso, pero siempre que haya acuerdo previo del Comité Técnico quien estará integrado por los representantes expresados con antelación.

Posteriormente al entrar en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, la administración de los fondos comunes ejidales sufrió algunas modificaciones que señalaremos a continuación. Para iniciar diremos que la Institución Fiduciaria pasó a ser la Nacional Financiera, S. A., el Comité Técnico actualmente está integrado por un representante propietario y suplente de la Secretaría de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Nacional Financiera, S. A., y del sector campesino ejidal. El Comité Técnico y de Inversión de Fondos estará presidido por el Director General de Nacional Financiera, S. A.

La administración de los fondos comunes ejidales actualmente compete a la Nacional Financiera, S.A., a través de su Delegado Fiduciario Especial quien podrá disponer de los fondos para el cumplimiento de los fines determinados, sin olvidar el acuerdo previo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

#### DESTINO.

El Artículo tercero del Reglamento para la Planeación Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, dispone que todos los recursos del FONAFE, estarán destinados únicamente a la realización de los programas y de los planes de fomento económico y social que se formulen conforme a este reglamento.

Estos recursos quedan permanente y exclusivamente afectados al cumplimiento de los fines para los que ha sido creado el FONAFE, y su disposición; con violación de las prescripciones contenidas en este reglamento, en sus normas - -

complementarias, en las del contrato de fideicomiso y en las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, es nula de pleno derecho ya hace incurrir en responsabilidad a los respectivos funcionarios que la realizan.

## 5. FINES.

[Los fines los establece el Artículo 165 de la Ley - Federal de la Reforma Agraria, y son los siguientes:

- Trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros servicios urbanos;
- Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes
- Constitución del capital de trabajo que acuerde - la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 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
- Obras de asistencia social de emergencia.

Los fines estarán sujetos a diversas modalidades, - estas las establece el Reglamento de Operación del FIFONAFE, y son:

A) Para el desarrollo de programas de fomento económico de los fideicomisarios, encaminados a incrementar la producción agropecuaria y forestal, de industria rural, agroindustria y de servicios; en función de los recursos y mercados

disponibles.

B) En apoyo a los programas de comercialización de sus productos y servicios.

C) En última instancia en obras de beneficio social.

En lo que respecta al monto de indemnizaciones, ésta se aplicará conforme a lo solicitado por los propios afectados, en términos de lo estipulado por los Artículos 122, - 123 y 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los conceptos siguientes:

A) Adquisición de las tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario, o se provea de las fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, en los términos del Artículo 122, Fracciones I y II de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando se trate de fondos comunes provenientes de expropiación total de terrenos ejidales o comunales.

B) Adquisición de tierra, para complementar el ejido o para inversiones productivas directas, en los términos del artículo 123, párrafo primero de la misma Ley, cuando los fondos se originen por expropiaciones parciales de bienes explotados colectivamente o de uso común.

C) Adquisición de tierras, para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, a elección de los ejidatarios afectados, en los términos del Artículo 123, párrafo segundo de la misma Ley, - cuando los fondos provengan de expropiaciones de superficies que comprendan parcelas trabajadas individualmente.

El Fideicomiso estará obligado a ejecutar en el término de un año, los planes de inversión individuales y colectivos, que le sean presentados por los núcleos agrarios ejidales y comunales, y que haya sancionado previamente la coordinadora del sector, con el producto de las indemnizaciones especificadas en los decretos expropiatorios publicados. En caso de no hacerlo, los ejidatarios y comuneros, colectivamente o en lo individual, podrán retirar en efectivo el importe de las mismas. En tanto se realizan los planes de inversión, el Fideicomiso deberá proporcionar a los ejidatarios o comuneros, de los intereses que produzca el monto indemnizatorio, en lo posible, 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.

Cuando en casos excepcionales sean depositados montos provenientes de indemnizaciones por bienes distintos a la tierra se harán entregas directas y de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 124 del mismo ordenamiento legal.

Tratándose de ejidos y comunidades cuyos ingresos al fondo común provengan de la explotación o manejo de empresas forestales o de otras semejantes, en la que las aportaciones a dicho fondo sean constantes y previsibles, podrán presentar a la consideración del Fideicomiso, planes anuales de fomento o desarrollo, para ser financiados con los recursos estimados de sus propios fondos comunes.

Para todo lo no previsto en las reglas de operación en cuanto a los fines a los que se aplicarán los fondos comunes se ejecutarán las normas que dicte el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

## 6. ALCANCES Y METAS.

[La Reforma Agraria en su propósito de lograr la justicia social en el campo, prevee el establecimiento de líneas generales de acción como son: reparto agrario, regularización de la tenencia de la tierra, organización y capacitación agraria, y desarrollo agrario. Estos son elementos fundamentales que se complementan para coadyuvar el desarrollo económico y social del país.

El desarrollo agrario como línea de acción está orientado a apoyar los núcleos agrarios para que aprovechen los recursos de que disponen y multipliquen las fuentes de ingresos y ocupación. Los núcleos campesinos funcionando como unidades de desarrollo rural constituyen el punto de partida de esta línea de acción, ya que solamente organizados serán capaces de negociar y recibir capacitación, crédito; aseguramiento, insumos, inversión y demás apoyos institucionales.

Dentro de esta línea de acción se encuentra la actividad del FIFONAFE, cuyo objetivo principal es la administración de los fondos comunes en ejidos y comunidades que son su principal ingreso; ya hemos comentado en el capítulo anterior el uso real que se les ha dado a dichos fondos, por lo que sólo nos concretaremos a expresar los alcances del FIFONAFE en los últimos años.

Dentro de las actividades realizadas por el FIFONAFE en 1985, se autorizaron un total de 2 mil 338 inversiones --

productivas que ascendieron a un monto del orden de 5 mil 678 millones de pesos provenientes de los fondos comunes de ejidos y comunidades.

En comparación a 1984, el número de inversiones autorizadas fue 25% más y cuyo monto ascendió a más del doble, convirtiendo así al FIFONAFE en su auténtico promotor de -- empresas ejidales.

El mencionado fideicomiso autorizó en el año de -- 1986, 3 mil 114 solicitudes de inversión por un monto de 6 - mil 814 millones de pesos que se destinaron en un 65% a la - compra de maquinaria agrícola, y en un 35% a la realización - de obras de beneficio social. Como podemos apreciar son muchos miles de millones de pesos que se destinan para beneficio de los núcleos de población ejidales y comunales depositantes. Sólo nos bastaría con saber ¿a dónde se destinan esos miles - de millones?, ¿qué cantidad de ejidatarios y comuneros son be neficiados con todo ese dinero?; y si las inversiones realiza da das ¿son en beneficio en su mayoría de poblaciones ejidales y comunales realmente necesitados de ese apoyo?. Lamentablemen te por ser información demasiado interna del FIFONAFE, el -- cual tiene sus oficinas en Av. Revolución 828 A.P. 60-583 -- Mixcoac 19, D. F., no fue posible que se nos facilitara.

Así en esta forma el FIFONAFE forma parte de las - acciones instrumentadas a promover el desarrollo agrario.

## M E T A S .

La creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomen to Ejidal fue con el objeto de cumplir con objetivos o metas bien determinadas que vendrían a beneficiar a la clase social

campesina.

Los objetivos del Fideicomiso son:

- Recibir en depósito a través de la Tesorera, para los efectos que oportunamente señalen los interesados y sean aprobados por el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, los fondos comunes constituidos en términos del Artículo 164 y demás relativos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- Apoyar financieramente las actividades industriales de los núcleos agrarios ejidales y comunales.
- Apoyar el desarrollo rural integral, mediante el establecimiento de industrias rurales, agroindustrias o empresas de servicio propias o en participación, que permiten el uso adecuado de los recursos naturales y la generación de empleos en el medio rural.
- Los demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, los que autorice el fideicomitente, los que se estipulen en el Contrato de Fideicomiso, y los que se dimanen de otras disposiciones jurídicas aplicables al mismo.

Los recursos patrimoniales del Fideicomiso, se destinarán a lograr las siguientes metas:

- Propiciar el financiamiento de las actividades industriales en ejidos y comunidades, en los términos y con las modalidades que le señalen las reglas de operación.

- Apoyar el desarrollo rural integral mediante el establecimiento de industrias rurales, agroindustrias y/o de servicios 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 otorgará en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación.
  
- Propiciar el otorgamiento de créditos a ejidos y comunidades para la ejecución de programas de inversión relacionados con los propósitos del Fideicomiso.

## CAPITULO V.

### " LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA "

## 1. DISPOSICIONES REFERENTES AL FIFONAFE.

[La Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de abril de 1971 que abrogó el Código Agrario de 1942, regula en sus capítulos IV y V, Artículos 164 a 170, al Fondo Común de los Núcleos de Población y al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Antes de iniciar a desglosar el contenido de los Artículos ya indicados y de las reformas que han venido efectuándose en los mismos; hasta llegar a la actualidad, creemos necesario hacer alusión al Artículo Segundo transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Este Artículo dispone que en tanto el Presidente de la República expide los reglamentos, seguirán aplicándose los anteriores en cuanto no la contravengan. Esto significa que el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, seguirá aplicándose en lo que no se oponga a las disposiciones de la Ley en vigor y por lo tanto, puede considerarse 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 FONAFE como fideicomiso público.

En su artículo 164 la Ley Federal de Reforma Agraria se refiere a la constitución en cada ejido o comunidad de un fondo común, además indica los recursos con los cuales se formará.

El Artículo 165 determina el destino que debe dársele de manera preferencial al fondo común y agrega en su último párrafo, la prohibición del empleo de fondos para fines

religiosos o políticos.

El Artículo 166 prevee que el fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S. A., o en sus corresponsales, para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, además los depósitos que reciba el Banco de México, S. A., por conducto de sus oficinas o corresponsales, deberá acreditarlos debidamente a la institución tesorera en el plazo determinado en este artículo.

El Artículo 167 dispone que 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 FONAFE podrá otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de fomento económico y social en exceso al monto de los fondos comunes depositados.

Asimismo podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuentahabientes del Fondo, pero no podrá aplicar en ninguno de estos dos últimos casos los recursos de los fondos comunes ejidales a efecto de garantizar que cada ejido o comunidad integrante del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones.

El Artículo 168 se refiere a los recursos que integrarán el FONAFE.

El Artículo 169 señala que se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual estará integrado por representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Nacional Financiera, S. A. y del sector campesino - ejidal que será nombrado por el Ejecutivo Federal; también - se refiere al Delegado Fiduciario Especial quien será designado por la Nacional Financiera, S. A., y que presidirá el - Comité Técnico y de Inversión de Fondos. Esto significa que a partir de la promulgación de la Ley Federal de Reforma - Agraria, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, sería sustituido como fiduciario por la Nacional Financiera, S. A., El Delegado Fiduciario Especial sería nombrado previo acuerdo del Ejecutivo Federal y fungiría como Director General del FONAFE, fideicomiso público. La presidencia recaerá en el Director - General de la Financiera Nacional de la Industria Rural, en lugar del Delegado Fiduciario Especial, esto significa que - el Delegado Fiduciario Especial, será designado en los términos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.

Cabe mencionar que conforme al convenio de 4 de - enero de 1977, que ratificó el Contrato de Fideicomiso del - FONAFE de fecha 25 de octubre de 1960, mientras no se organice la Financiera Nacional de la Industria Rural, será Nacional Financiera, S. A., la institución que designe un Delegado Fiduciario Especial a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El Artículo 170 hace alusión a que el FONAFE se entregará en fideicomiso a la Nacional Financiera, S. A., así mismo dicha institución de crédito actuará como institución tesorera y agente financiero del Fondo.

## 2. REFORMAS:

### A) REFORMA DEL 6 DE MAYO DE 1972.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 1972, se reforma el Artículo - 167 párrafo segundo y se adicionan los Artículos 167 bis y - 175 bis.

El Artículo 167 (L.F.R.A. 1971) expresa en su párrafo segundo: "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 dos últimos casos los recursos a que se refiere - la Fracción I del siguiente artículo a efecto de garantizar - que cada ejido o comunidad integrante del fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones".

Con la reforma quedó como sigue: "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 dos 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".

Se conservan los mismos lineamientos del Artículo - 167 párrafo segundo de la Ley Agraria de 71; únicamente se - precisa el número del Artículo 168.

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

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

El FONAFE captará y administrará los recursos del - ejido, provenientes de regularización de las 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 financiamiento 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 - agrícola".

El Artículo 167 Bis concede al FONAFE, personalidad jurídica y patrimonio propio. Se constituye como organismo público descentralizado para el manejo de los fondos - comunes ejidales, al lado del Fondo constituido como Fideicomiso Público, indica que los Fondos se aplicarán precisamente en la realización de los planes y programas de los ejidos y comunidades depositantes, hasta el monto de sus respectivos depósitos. También puede el Fondo con una clara función social, financiar con sus recursos excedentes que no pertenezcan a comunidades y ejidos depositantes, a los ejidos y - comunidades pobres que no tengan el carácter de cuentahabientes.

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

El darle preferencia al aprovechamiento de los mismos recursos de los ejidos y comunidades y de las industrias ejidales, sin duda alguna reditúa en beneficio de la clase - campesina, lográndose un mayor desarrollo económico y social.

B) REFORMA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1974.

Se reforman los Artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

El Artículo 117 (L.F.R.A.1971), decía en su párrafo primero: "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales - que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados. En este último caso, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente las utilidades netas quedarán a favor del FONAFE, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el Artículo 122"

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

De hecho se conserva el enfoque que tenía, sólo se dan algunas modificaciones de palabras.

El Artículo 122 (L.F.R.A. 1971) expresaba en su Fracción Segunda: "Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la Fracción VI del Artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento. En cualquier caso esta indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones prescritas en la fracción anterior".

Con la reforma el Artículo 122 quedó como sigue: -

F II "Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la Fracción VI del Artículo 122, los miembros de los ejidos, tendrán derecho a recibir cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento.

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

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

C) REFORMA DE 3 DE ENERO DE 1975.

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

D) REFORMA DE 29 DE JUNIO DE 1976.

Decreto por el que se reforman los Artículos 117, 126, 130, 155, 166, 167, 168, 169 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1970.

Artículo 117 (L.F.R.A. 1971) "Las expropiaciones - de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear - fraccionamientos urbanos o suburbanos se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el decreto respectivo el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados. En este último caso, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades netas quedarán a favor del FONAFE, el que entregará a los ejidatarios afectados, la proporción dispuesta en el Artículo 122".

Con la reforma quedó como sigue:

Artículo 117 "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del -

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

La modificación estriba en lo siguiente:

Con respecto a las utilidades a que se haya hecho referencia éstas quedarán a favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural en sustitución del FONAFE, organismo público descentralizado, con motivo de la derogación del artículo 167 Bis con el cual desaparece este organismo.

La L.F.R.A. 1971 en su Artículo 126 expresaba: -- "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser del FONAFE y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Al ser reformado quedó como sigue:

"Artículo 126. Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

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

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

Esta reforma hecha al 126, es congruente con el Artículo anterior, se crea el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural que conjuntamente con el FIFONAFE, deberá apoyar las actividades industriales de ejidos y comunidades, con esto se da mayor fuerza a los ejidos en beneficio de su progreso económico y social. Se podrán revertir las tierras expropiadas, en el caso de que no se lleve a cabo el fin para el cual lo fueron y estos pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.

No hacemos referencia a los artículos 130 y 155 - por no ser importantes a nuestro tema de estudio.

El Artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971): expresaba: "El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S. A., o en sus corresponsales. para concentrarse al -- FONAFE. El comisariado lo depositará con intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito al FONAFE y a la primera Asamblea General que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a su delegado en la entidad.

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

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

Con la reforma quedó así:

"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 la Industria Rural, S. A., el comisariado lo depositará con la intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito a la Financiera Nacional de la Industria Rural, S. A., y a la primera Asamblea General que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su delegado en la entidad.

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

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

El artículo en cuestión con la reforma ahora determina que la concentración de fondos debe hacerse en Financiera de la Industria Rural, también se indica que el Banco de México deberá informar diariamente de los depósitos a la Financiera aludida y no al FONAFE. Se suprimió el plazo de cinco días con que contaba la institución tesorera para acreditar los depósitos en la cuenta de cada ejido, ya que a partir de la Reforma la Financiera Nacional de la Industria Rural --

tendría además el carácter de Institución Fiduciaria. Finalmente se hace alusión a los ejidos y comunidades miembros de la aún no creada financiera, en sustitución del FONAFE.

El Artículo 167 decía: " EL FONAFE 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 de pósitos, conforme a lo dispuesto en el Artículo 165, en la - forma y con los requisitos que se establezcan en el Reglamen to que al efecto se expida.

Cuando la inversión lo amerite y lo demanden las necesidades el ejido o la comunidad, el FONAFE podrá otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de - fomento económico y social en exceso al monto de los fondos comunes depositados; asimismo podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuentahabientes del Fondo, pero no podrá aplicar en ninguno de estos dos últimos casos - los recursos a que se refiere la F.1 del siguiente artículo, a efecto de garantizar que cada ejido o comunidad integrante del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones".

Este Artículo quedó así "EL FONAFE, es un Fideicomiso Público que tendrá por objeto el manejo de los fondos - comunes ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el Artículo 165 y demás relativos de esta Ley".

En la reforma se establece que el FONAFE es un Fideicomiso Público, que tendrá por objeto el manejo de los - fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines para los cuales establezca la Ley. Aquí ya no se establecen casos --

de excepción para que el FIFONAFE financie a ejidos y comunidades en exceso de sus aportaciones cuando la inversión lo amerite o lo demanden sus necesidades, ni tampoco ejidos y comunidades que tengan calidad de cuentahabientes del mismo, como lo establecía el precepto anterior; esto significa que el FONAFE, subsiste como Fideicomiso Público que se encarga del manejo de los fondos comunes.

Artículo 168 (L.F.R.A. 1971) "El FONAFE se integrará con los siguientes recursos:

I. Fondos comunes ejidales.

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

III. Remanentes de las utilidades que obtengan las instituciones a que se refiere el Artículo 117 de esta Ley, - de los fraccionamientos urbanos, suburbanos o industriales, - realizados en terrenos ejidales y comunales, después de otorgar la compensación correspondiente a los núcleos agrarios o a los ejidatarios afectados en 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 suscripción de Bonos Agrícolas, obligaciones y cédulas en los términos de -- 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.

Con la reforma se redujeron a cinco las fraccio--nes:

Artículo 168 "EL FIFONAFE se integrará con los siguientes recursos:

I. Fondos comunes ejidales.

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

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

Las Fracciones IV, V y VI que se suprimieron, encuadran en la Fracción V del Artículo 168 vigente.

El Artículo 169 (L.F.R.A. 1971) indicó "Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del FONAFE, 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, éste 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".

Con la reforma quedó así:

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

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

Se reformó el Artículo 169 con el objeto de modificar la integración del Comité Técnico; ya que la Financiera -

Nacional de la Industria Rural sustituye a Nacional Financiera, S. A., así como, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se reemplaza por la Secretaría de la Reforma Agraria en base al Decreto de 1975.

El Artículo 170 de la Ley Agraria de 71, indicaba que "El FONAFE se entregará en Fideicomiso a la Nacional Financiera, S. A., para que esta institución lo represente en los términos de su Reglamento, del Contrato de Fideicomiso -- que se celebre y de las Normas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos con aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a lo dispuesto por esta Ley".

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

De acuerdo a la reforma quedó como sigue:

Artículo 170 "El Fideicomiso FONAFE tendrá como -- Institución Fiduciaria a la Financiera Nacional de la Industria Rural, S. A., la que lo representará en los términos de Ley y del Contrato de Fideicomiso correspondientes, así como de las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos".

El Artículo 170 otorga el carácter de Institución Fiduciaria a la Financiera Nacional de la Industria Rural, -

que además intervendrá como Institución Tesorera. Se suprimen la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las normas de operación, se eliminan los deberes jurídicos para Nacional Financiera, S. A., de informar al Comité -- Técnico sobre su gestión y del Comité a los ejidos respecto - de los estados de cuenta de sus depósitos, lo cual preveé en los instrumentos contractuales.

En lo que se refiere a los artículos transitorios del Decreto que se comenta, se establece que el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procederá a la liquidación del patrimonio del organismo descentralizado que recibió también el nombre de Fondo Nacional de Fomento Ejidal, asimismo, a través de la que fue - Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Reforma Agraria, determinará que bienes y derechos deben aportarse a la - Financiera Nacional de la Industria Rural; así como el destino de los activos y de los bienes inmuebles que no se transfieran a la citada financiera.

Esto significa que al derogarse el Artículo 167 -- Bis de la Ley Federal de Reforma Agraria que dió nacimiento al organismo descentralizado antes señalado, se procedió a su liquidación, por lo que se tuvo que proceder a la liquidación de diversas filiales del citado organismo, así como de sus delegaciones regionales y estatales.

Se desprende también de los artículos transitorios que la operación de liquidación implicaría la concurrencia de tres Secretarías de Estado; antes mencionadas, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público directamente la responsabilidad de liquidar el patrimonio del organismo, - en tanto que en colaboración con la que fue Secretaría de - -

Patrimonio Nacional y de la Reforma Agraria, determinaría los bienes y derechos cuya titularidad correspondería a la aún no creada Financiera Nacional de la Industria Rural, no porque el organismo se transforme en dicha financiera, sino tan sólo como cambio de destino de algunos de los bienes y derechos que lo integraban; asimismo tendría que determinarse conjuntamente por tales Dependencias el destino ulterior de los bienes y de rechos que no se transferirían a la mencionada financiera.

El Ejecutivo Federal por conducto de dicha Secretaría procuraría otorgar al personal de base de dicho organismo descentralizado, plazas equivalentes en categoría y sueldo al que se encontraban desempeñando adscribiéndolo, de acuerdo con sus funciones a las dependencias que corresponda; asimismo en las relaciones jurídicas con las personas que presentarían sus servicios al organismo, no comprendidas anteriormente, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a los términos de su contratación.

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

En dicho instrumento se exponen como motivos de su expedición; la revisión de mecanismos institucionales y administrativos, destacando aquellos que se refieren a las actividades productivas del sector agropecuario; la expedición de la Ley General de Crédito Rural y la Financiera Nacional de la Industria Rural, con propósito de modificar la política --

de asistencia técnica y financiar al sector rural, que prevé la reestructuración del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y redefine al FONAFE como fideicomiso, cumpliendo la liquidación del organismo descentralizado del mismo nombre; la necesidad de aprovechar la experiencia adquirida por el personal que prestó sus servicios en dicho organismo, para estudiar su incorporación en otras dependencias del Gobierno Federal en las que, además de continuar desempeñando las actividades que ha realizado, conserve los derechos adquiridos derivados de la relación de trabajo.

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

E) REFORMA DEL 17 DE ENERO DE 1984.

Decreto por el que se reforman los Artículos 126, 166 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

El Artículo 126 reformado otorga facultad al -- FIFONAFE para efectuar el derecho de reversión sobre los bie nes que fueron expropiados a los ejidos y que se destinen a un fin distinto al señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido el término de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación con el fin de destinarlos a apoyar financieramente las actividades industriales en eji-- dos y comunidades.

La modificación a los Artículos 169 y 170 se hizo con el fin de conferir a Nacional Financiera, S. A., de nueva cuenta, el carácter de Institución Fiduciaria, en sustitución de la Financiera Nacional de la Industria Rural, S. A., se hace la especificación de que el comisariado será quien - deposite el fondo común en dicha institución, así como también que Nacional Financiera, S. A., deberá informar diariamente - al FIFONAFE de los depósitos recibidos en lugar del Banco de México, S.A., institución que antes de la reforma era la encargada de llevarlo a cabo.

Estos Artículos con la reforma quedaron como si-- guen:

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 FIFONAFE. 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 FIFONAFE 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 a las tasas que rijan".

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

## CONCLUSIONES.

## CONCLUSIONES.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA, Con referencia al reparto masivo de tierras a los campesinos carentes de ella concluimos lo siguiente:

Que objeto tiene otorgar tierras nada más por otorgar, cuando gran parte de esas tierras no son utilizables para el pastoreo y menos para la agricultura; qué objeto tiene el hacerle creer al campesino que es propietario de un pedazo de tierra que es infértil. No sería mejor creemos nosotros, - generar fuentes de trabajo con la creación de industrias en zonas donde no sea posible la explotación de la tierra.

SEGUNDA, Estamos de acuerdo en que al campesino se le otorgue un pedazo de tierra con la consecuente seguridad jurídica para que la considere como patrimonio propio; pero, en base al presupuesto del Gobierno Federal se debe dar prioridad en inversiones para crear industrias en zonas infértiles y así apoyar al campesino que además de tener la seguridad jurídica en la tierra tenga un lugar donde trabajar. Claro para ello se requiere de una correcta planeación por parte de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

TERCERA, La corrupción medio eficaz de enriquecimiento ilícito ha sido un gran obstáculo para el buen uso de los fondos comunes en ejidos y comunidades.

CUARTA, Ejidatarios y comuneros en su mayoría ignorantes, a lo largo de muchos años han dado parte de sus recursos para el enriquecimiento de empleados y funcionarios sinvergüenzas que se han aprovechado de la buena fe de los campesinos para explotarlos. Las consecuencias de tan nefasto y repugnantes actos sin duda alguna están reflejados en la miseria en que viven un sinnúmero de núcleos ejidales y comunales.

QUINTA, Sabemos que hay personas honradas que han hecho lo posible por mejorar tal situación, esas personas merecen nuestro más grande respeto. Exhortamos a la conciencia de cada individuo para que actúemos por y para México y no en beneficio personal olvidando principios elementales de honradez, justicia y equidad que rebajan al ser humano en calidad de tal.

SEXTA, El licenciado Antonio Luna Arroyo expresa la inconstitucionalidad del Artículo I del Reglamento de 23 de abril de 1959, porque dicho artículo integraba los recursos del FONAFE, entre otros, con los fondos comunes ejidales, privándose de esta manera a los ejidatarios de lo que legítimamente es de su propiedad. Hasta aquí creemos que el licenciado Arroyo tiene la razón porque se está infringiendo la constitucionalidad del Artículo 14 Constitucional al privar a los ejidatarios de lo que legítimamente les pertenece.

SEPTIMA, El artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es inconstitucional porque otorga facultad al FIFONAFE para efectuar el derecho de reversión sobre los bienes expropiados cuando estos 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.

OCTAVA. La corrupción plaga vicionaria ha sido - instrumento de enriquecimiento de unos pocos en el sector - agrario provocando el estancamiento en el desarrollo económico y social de miles de ejidatarios y comuneros.

NOVENA. Es justo reconocer la loable labor que ha venido realizando la Nacional Financiera, S. A., que actualmente maneja los fondos de los núcleos ejidales y comunales, porque ha llevado la producción ejidal y comunal hacia la industrialización creando fuentes de trabajo y beneficiando - así a una buena cantidad de ejidatarios y comuneros.

## BIBLIOGRAFIA.

## BIBLIOGRAFIA.

1. CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS.  
"Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México"  
Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1979.
2. DE IBARROLA ANTONIO.  
"Derecho Agrario"  
Edit. Porrúa, S. A., México 1975.
3. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.  
"Quinto Informe de Gobierno"  
Presidencia de la República, México 1987.
4. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.  
"Seis Años de Política Agraria del Presidente Adolfo -  
López Mateos", (1959-1964).  
México, 1964.
5. FABILA MANUEL.  
"Cinco Siglos de Legislación Agraria" (1453-1940)  
Tomo I, Edit. Nuestro Tiempo, México 1975.
6. FRAGA GABINO.  
"Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa, S. A., México 1981.
7. LEMUS GARCIA RAUL.  
"Derecho Agrario Mexicano"  
Edit. Porrúa, S. A., México 1985.
8. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA COMENTADA.  
Edit. LIMSA, México 1974.

9. MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.  
"El Problema Agrario en México"  
Edit. Porrúa, México 1971.
10. O. RABASA EMILIO Y GLORIA CABALLERO.  
"Mexicano esta es tu Constitución"  
Cámara de Diputados, México 1982.
11. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983-1988)  
Poder Ejecutivo Federal, México 1983.
12. RIDING ALAN.  
"Vecinos Distantes"  
Edit. Joaquín Mortíz, S. A., México 1987.
13. SERRA ROJAS ANDRES.  
"Derecho Administrativo" Tomo I  
Edit. Porrúa, 17 Ed. México 1983.

#### LEGISLACION CONSULTADA.

14. CODIFICACION AGRARIA  
Edit. Andrade, 5 Ed. México 1965.
15. FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.  
"Reglas de Operación" FIFONAFE, México 1987.
16. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA,  
Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1971.  
REFORMAS A LA LEY.  
Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 1972.  
Diario Oficial de la Federación de 31 de dic. de 1974.  
Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1975.

Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1976.  
Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1984.

17. REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES,  
Diario Oficial de la Federación de 23 de abril de 1959.