



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

"Análisis Crítico Jurídico de la Institución
del Fondo Nacional del Fomento Ejidal".

T E S I S

que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :
ELIDA CALDERON ALTAMIRANO

México, D. F.

1 9 7 5.



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 esta 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.

A mis padres:

**Epifanio Calderón y
Natividad Elsa Altamirano.**

Con respeto y devoción.

A mis hijos:

Natividad Elsa y Edsel.

Con devoción y cariño.

A mi esposo:

Ing. Alfonso García Villalobos.

Con amor.

A mis hermanos:

Elvia, Hermelinda,
Gaspar y Thelma.

Con cariño.

A mi maestro:

LIC. ALVARO MORALES JURADO

(Maestro de Derecho Agrario de la Facultad de
Derecho de la UNAM).

Persona a quien debo la realización de esta -
tesis. Con estimación y respeto.

Con profundo respeto, al:

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO

Director del Seminario de Derecho --
Agrario.- Gracias su experiencia y-
dirección fue posible la terminación
de esta tesis.

A la memoria de mi abuelita:

HERMELINDA ORDAZ

A mis tíos, maternos:

CECILIA, FRANCISCO, CIRENIA,
MIGUEL, JUANITA, ERNESTO, BUL-
MARO y ANGEL.

A mis tíos paternos:

FACUNDA Y ZENON.

Con respeto y admiración a -
mi maestro de Procesal Civil
LIC. FRANCISCO MIRANDA CALDERON
(Magistrado de la 3a. Sala en el
Tribunal Superior de Justicia).

Con estimación:

A mis compañeros de trabajo de la
Sección V del Sindicato del IMSS.

DR. JORGE AYUB FERNANDEZ (Srío. General)

DR. VICTOR MANUEL VILICANA C. (Srío. de-
Asuntos Técnicos).

SR. RAFAEL VILLARREAL MARTINEZ (Srío. de-
Conflictos)

Con profundo respeto a mis maestros
de la Facultad de Derecho de la -
UNAM.

Con todo respeto: al C.
LIC. MANUEL ZARATE AQUINO,
(Gobernador Constitucional de
mi Estado de Oaxaca).

De quien espero justicia para
los campesinos de mi pueblo.

Al Paisano y amigo:
Dn. JOSE ESTEFAN ACAR.
(Director de Turismo del Estado de Oaxaca).

A mis compañeros de
mi Generación 70-74
de la carrera de Li
cenciado en Derecho.

A los sufridos, valientes y
tenaces.- Campesinos de mi-
pueblo que me vió nacer: -
Comitancillo, Oaxaca.

CAPITULO PRIMERO

DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES

- A).- Antecedentes y concepto.
- b).- Regulación de su destino, aplicación e inversión, en la legislación agraria anterior a la reglamentación de 1959.
- c).- Destino, aplicación e inversión de conformidad con el Reglamento de 1959.

CAPITULO PRIMERO

DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES

a).- Antecedentes y concepto.

El imperativo jurídico formal de constituir un "fondo común", aparece por primera vez en nuestra legislación - en el llamado Código Agrario de 1934. Sin embargo, como - certeramente señala el maestro Lemus García, ahondando un tanto en la investigación en busca de posibles antecedentes de la institución a través de nuestra historia, podemos encontrar tanto en la etapa prehispánica como en la subsecuente posterior a la Conquista, claros y notables antecedentes de lo que ahora denominamos fondos comunes ejidales -expresión, desde luego, genérica que comprende igualmente a los fondos de índole comunal-, antecedentes de los cuales habremos de ocuparnos a continuación.

"...En efecto, en la Precolonia -expresa el aludido estudioso del Derecho Agrario- los pueblos tenían el altepetlalli: tierras enclavadas en los barrios cuyos productos - se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo, así como al pago de tributos, constituyendo un típico fondo común..."*

Durante la Colonia, como también señala Lemus Gar--

* Lemus García Raúl: "Ley Federal de Reforma Agraria", Editorial Limsa, México, D.F. 1971, pág. 190.

cfa, podemos encontrar igualmente un antecedente de los actuales fondos comunes ejidales en las llamadas "Cajas de Comunidad", establecidas en la Nueva España siguiendo el modelo -como otra de las tantas instituciones trasladadas de la Metrópoli a la Nueva España- de los denominados "Positos" - que, desde hacía mucho tiempo atrás venían funcionando en los territorios hispanos del Viejo Continente, mismos que venían siendo, en términos azas amplios, una forma de graneros comunales, afectos al fin de prestar trigo a los labradores pobres quienes, a su vez, se comprometían a reintegrarlo en la época de la cosecha; también, un medio de que se valían las autoridades para evitar el alza de los precios de los granos y su monopolio y para fomentar la agricultura y proporcionarle crédito. Nos parece pertinente dejar sentado que, en un principio, los "Pósitos" pasaron a la Nueva España tal cual eran en su expresión hispánica, pero, no habiendo obtenido precisamente éxito allende el Océano Pacífico, se creó una institución semejante a la ibérica, aunque con características que se estimaron más en armonía con las especiales circunstancias prevalentes en la Nueva España. - Para dar una idea, lo más cercano a la realidad de lo que sucedió en tierras de América, nos permitiremos, previamente, referirnos a las características esenciales de tales Pósitos.

Escriche, en su celeberrimo "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", define el pósito expresando que por tal debe entenderse el establecimiento cuya exis

tencia es frecuente en ciudades, villas y lugares, donde se guarda la cantidad de granos en general y especialmente trigo, que se guarda a fines de reserva y prevención, con el objeto de prestarlo a los "labradores" para efectos de su siembra, como para consumo, con el objeto en los meses de mayor urgencia y escasez.

Cita, Escriche, el hecho de que el patriarca José, gobernando Egipto, mandó almacenar en todas su provincias grandes cantidades de trigo para los siete años de esterilidad que habian de suceder a otros tantos de abundancia, así como que, entre los romanos, habian disposiciones jurídicas que ordenaban a los habitantes de las provincias vender al fisco cierto número de fanegas de trigo que se custodiaban en suntuosos graneros para socorrer a los pobres y ocurrir a las necesidades públicas. En España, remonta su origen a los convenios de los vecinos de algunos pueblos o a fundaciones particulares de personas caritativas, entre los cuales destacó el célebre Cardenal Cisneros, que fundó a sus expensas los pósitos de Toledo y Alcalá, entre otros; los pósitos se generalizaron, afirma, en forma tal que se establecieron en cada pueblo bajo el gobierno y administración de una junta compuesta del corregidor; dicha junta tenía a su cargo la provisión o acopio de granos, su repartición, inversión y reintegro, así como el examen y aprobación de las cuentas del depositario, debiéndose destacar el hecho de que, en efecto, no se entregaba a los labradores partida alguna de granos sin que primero otorgasen la correspondien

te obligación de reintegro corroborada con fianzas y de que, llegada la época de la recolección, debe hacerse inmediatamente el reintegro, ya en granos, ya en dinero, a elección del interesado.

Ya dijimos, con anterioridad, que los pósitos fueron trasladados a la Nueva España y de que hubieron de modificarse las normas regulativas de tal institución, deviniendo a Cajas de Comunidad. Veamos el desenvolvimiento histórico-jurídico de tales Cajas de Comunidad.

~~De conformidad con la Ley II, Título III del Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias, el capital de las Cajas se integraba con todos los bienes comunes de todos los pueblos de indios y con las aportaciones de los mismos -que, por lo demás, eran obligatorias-, consistentes en el pago de una cuota de real y medio al año -por cabeza- admisible en especie, al tenor de lo dispuesto por la Ley - - XXXI, Título IV del Libro IV de dicha Recopilación, todo lo cual se traducía en que cada uno de los indígenas integrantes de una comunidad, debía labrar 10 brazas de maíz anualmente, en provecho de las Cajas.~~

En relación con las Cajas, aconteció en la Nueva España lo que sucedió con otros tantos buenos propósitos de la Corona. En efecto, era propósito de los monarcas iberoaliviarse en lo posible la situación de nuestros aborígenes, manifestándose tan loable intención en la disposición que formularon en el sentido de que con los fondos concentrados

en las referidas cajas, se ayudara a los indígenas más necesitados y se pagaran los tributos y los gastos y obras de conservación y mejoramiento de los bienes comunes de los pueblos, limitándose la disposición de tales bienes a tales fines. Como ya se insinuara, a las disposiciones no llegaron a cristalizarla en realidades, como consecuencia de la mala fe, voracidad y descuido de los encargados de administrar o cumplimentar tales disposiciones.

El manejo de las cajas de Comunidad por los llamados Oficiales Reales, los Intendentes, la Junta de la Real-Hacienda y otros muchos empleados o funcionarios de la colonia, desvirtuó los propósitos de ayuda para los aborígenes que fuera el sentido original de su creación; el mismo gobierno de la Metrópoli lo admitió así en una real cédula en 1668, que constituía la Ley XXXVIII, Libro VI, Título VI de la Recopilación de Leyes de Indias, la que después de establecer el sentido prístino de las cajas de que nos venimos ocupando -posibilitar que los indios tuvieran en ellas las cantidades indispensables para el alivio y socorro en sus necesidades-, reconoce que por la mala administración de dichas cajas, "resulta en su daño y perjuicio el remedio introducido para su alivio...".

Diferentes providencias legales dictó la Metrópoli para el objeto de que las cajas cumplieran con su cometido. De una de ellas, dictada en el mes de febrero de 1791 que, en lo general da a los Subdelegados instrucciones complementarias para fines de información o de integración, en su ca

so, de las repetidas Cajas de Comunidad, establece las bases para la substitución de la obligación de labrar una superficie determinada de terreno por una de entregar una determinada cantidad de dinero, tomaremos la parte conducente de su punto 8): "...La ley 31, tit. 4o., lib. 6o. de la Recopilación de Indias, manda que cada indio labre 10 brazas de tierra al año para maiz de su comunidad y no teniendo observancia esta real disposición... prevengo a vm., que desde luego con la mayor dulzura y actividad, haga entender a los referidos indios de los pueblos de su cargo, cuánto les conviene su observancia para lograr por su medio, socorro en sus necesidades y hambres... estimulándoles a que haga cada uno la referida siembra, su cosecha y custodia de los frutos en paraje seguro ...; en el concepto de que si absolutamente se niegan a ello con el pretexto de que las tierras sean de mala calidad por su situación u otras causas, en lugar de la siembra han de contribuir con real y medio para fondo de sus comunidades, sobre que a su tiempo dare a vm. la correspondiente orden".*

Podemos expresar que, en general, durante toda la etapa colonial las Cajas de Comunidad, mas que servir a acudir en auxilio del sector mayoritario de la población de la Nueva España para el que fueron creadas por la Corona Española, los aborígenes, sirvieron, en la práctica, para aumentar sus cargas y daños beneficiando, correlativamente, al

* Fabila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Tomo Primero, México 1941. pág. 47.

pequeño sector constituido por los funcionarios y empleados menores encargados de administrar dichas cajas o de hacer - cumplir las diversas disposiciones de la Metrópoli relativas a las mismas.

A grado tal perjudicó a los naturales el infame manejo de las Cajas de Comunidad, que Morelos al decretar el 17 de noviembre de 1810 la abolición de la esclavitud, la - extinción de tributos y castas, se pronunció también contra las Cajas de Comunidad, determinando que los indios recibirán "las rentas de sus tierras como suyas propias en lo que son sus tierras" y que, el gobierno español, amenazado por el movimiento independentista, y con el claro propósito de restar simpatías a dicho movimiento, decretó se repartieran inmediatamente tierras a los indios -de conformidad con el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de 9 de noviembre de 1812-, así como que las Diputaciones Provinciales intervinieran en relación con las Cajas de Comunidad de Indios en forma tal que éstas funcionaran mejor y en forma más generalizada en la Nueva España, resolviendo principalmente: "...2o. que las mismas Diputaciones puedan hacer uso, donde la necesidad lo exija, de los fondos de las Cajas de Comunidad de Indios, para habilitarles de las cantidades necesarias para poner al corriente sus sementeras, ejecutándolas con la mayor economía y con la obligación de reintegrarlas a los dos años. 3o. Que en los pueblos que no tengan fondos de Caja de Comunidad, se suplan de los más inmediatos en - que los haya y bajo la mancomunidad y responsabilidad de -

reintegro en el mismo tiempo por los vecinos del pueblo que los reciba... 5o. Que para que estos fondos se distribuyan bajo la forma, cuenta y razón correspondiente, arreglen las mismas Diputaciones un método sencillo y claro... 6o. Que las Diputaciones cuiden exactamente del reintegro de todas estas cantidades, cumplidos que sean los plazos... 7o. Que cuiden asimismo de que se establezcan Cajas de Comunidad en los pueblos que no las tengan, haciendo que siembren de comunidad algunas tierras que dedicarán a este objeto, cuyos productos líquidos sirvan de fondos para dichas Cajas..."*

Es de general conocimiento que la Ley de 6 de enero de 1915 constituye la piedra angular de toda nuestra legislación agraria revolucionaria, siendo, indiscutiblemente, el más cercano antecedente jurídico y doctrinario de nuestro artículo 27 constitucional. Ahora bien, en el artículo 4o. del instrumento jurídico revolucionario en cuestión se precisaron cuáles serían los órganos administrativos que se creaban por dicha Ley o, mejor dicho, cuya creación disponía dicho ordenamiento, para el efecto de cumplimentar sus disposiciones y, en el artículo 11o. del mismo, establecía que una ley reglamentaria determinaría la condición en que habrían de quedar los terrenos devueltos o adjudicados en la aplicación del propio ordenamiento de 6 de enero de 1915, así como la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos del pueblo beneficiado, quedando, entre tanto, para su-

* Fabila, Manuel: Opus cit., pág. 70.

disfrute en común entre los mismos.

Constituida que fué la Comisión Nacional Agraria - que mencionaba expresamente el citado artículo 4o. de la - Ley de 6 de enero de 1915, con el objeto de llevar a la - - práctica algunos de los preceptos o bien de aclararlos o interpretarlos legalmente en sus alcances o bien de poder llevarlos a su realización ante la presencia de determinadas - omisiones de la propia ley o el incumplimiento de determinada disposición en ella prevista, dicho órgano administrativo, esto es, la Comisión Nacional Agraria, emitió a partir del mes de abril de 1916 y durante varios años, ya vigente inclusive el artículo 27 de la Constitución de 1917 donde alcanzó el rango de constitucional dicha disposición de enero de 1915, disposiciones de aplicación general que han pasado a la historia de nuestra legislación agraria con el - nombre de "circulares", algunas de las cuales constituyen - directos antecedentes de las vigentes disposiciones legales en materia de fondos comunes ejidales. De ellas habremos de ocuparnos a continuación.

El 18 de abril de 1917, no habiéndose aún expedido la ley reglamentaria del artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915 y ante la incertidumbre de los pueblos respecto de la persona o personas "...que provisionalmente deban tener la administración de los ejidos y demás tierras que les pertenecen...", la Comisión Nacional Agraria expidió la Circular número 22, (*) relativa a la creación de los Comités -

* Fabila, Manuel: Obra citada, pág. 320.

Particulares Administrativos -antecedente histórico jurídico de los actuales Comisariados Ejidales-, compuestos "de tres personas por lo menos", que se renovarían anualmente - y sin posible reelección, que habrían de recibir de los Comités Particulares Ejecutivos los terrenos restituidos o dotados a los pueblos y de administrarlos a nombre de éstos, - facultados para proveer lo necesario para que los pueblos - los disfrutaran en común y de un modo gratuito, al tenor de lo dispuesto por el artículo 11 de la multicitada ley de enero de 1915, para dictar las medidas tendientes al mayor cultivo y conservación de tales terrenos, así como para dividirlos provisionalmente entre los vecinos de tales pueblos.

La Comisión Nacional Agraria expidió, con fecha 10. de septiembre de 1921, la Circular número 48 relativa referente -en lo general- al régimen interior al que habría de sujetarse el aprovechamiento de los "ejidos". En dicha Circular encontramos interesantes referencias a los fondos comunes ejidales de las que, acto seguido, nos ocuparemos.

La "regla" 23 de la mencionada Circular número 48, -refiriéndose a las superficies de pasteo en común, disponía que tales superficies se dedicaran efectivamente a ese aprovechamiento, bajo la dirección del Comité Particular Administrativo, mismo al que se facultaba para rentar las superficies excedentes -después de cubiertas las necesidades internas de los vecinos del pueblo, debe entenderse a personas ajenas a la "agrupación-pueblo" restituida o dotada de-

tierras y las rentas bajo ese concepto cobradas las haría ingresar a "los fondos del pueblo", para los efectos de la regla 42, a la que nos referiremos in extenso más adelante. En forma similar la regla 24 de la propia Circular proveía respecto de las superficies de monte o arbolado de aprovechamiento común; en efecto, no sin disponer que los jefes o cabezas de familia con derecho al aprovechamiento en cuestión podrían disponer para sus construcciones propias y usos domésticos, de acuerdo con las instrucciones de la Comisión Nacional Agraria y previo permiso temporal del Comité Particular Administrativo, disponía que a ningún extraño -al pueblo, se entiende- se podría extender uno de tales permisos sin el pago del precio estimado como justo que ingresaría, en su caso, a los fondos del pueblo para efecto de la aludida regla 42. Por lo que respecta a los trabajos de explotación sistemática de minerales o de productos de los árboles plantados en las superficies de aprovechamiento común, se especificaba que ya se tratara de los propios jefes de familia del poblado o de personas extrañas, habrían de sujetarse a las disposiciones que expresamente dictara en género la Comisión Nacional Agraria, ingresando, en todo caso, los productos de la explotación a los fondos comunes del pueblo para los fines de la multialudida regla 42.

La regla 25 de la Circular que venimos comentando, en relación con la materia minerales o vegetales propias para la industria que se encontraran en las superficies de pasteo, o de monte o arbolado, tales como cal, arena, cante

ra, etc., disponía que podían ser aprovechadas -previo permiso especial, temporal y especificado del Comité Particular Administrativo- por los jefes o cabezas de familia, pero que, en el caso de la "venta accidental" de las propias materias a personas extrañas, podría hacerse -también previo permiso especial, temporal y especificado del Comité Particular Administrativo-, pero mediante el pago estimado como justo que ingresaría a los fondos del pueblo para los efectos de la regla 42.*

Disponía la regla 21 de la Circular en cita que el Comité Administrativo habría de encargarse de la recaudación de censos o rentas que tendrían que pagar tanto los adjudicatarios de parcelas, como los jefes o cabezas de familia por el disfrute en común de los terrenos de pasteo y de monte o arbolado. A este respecto, la regla 26 aclaraba que el Vocal Tesorero de dicho Comité haría la distribución - anual de lo recaudado por tal concepto en los porcentajes - que se expresaban, entre Oficina Federal recaudadora de la jurisdicción, Oficina recaudadora estatal competente, Oficina municipal recaudadora correspondiente y un setenta por ciento del total para los servicios públicos del pueblo.*'

La regla 42 de la citada Circular, en su primer párrafo, se refería a que, en razón de los intereses de los propios trabajadores del campo y para el desarrollo de la -

* Fabila, Manuel: Obra citada, pág. 377.

*' Ibidem.

agricultura, los miembros de los pueblos beneficiados o jefes o cabezas de familia se organizarán sindicalmente, con vista a la explotación colectiva de la tierra laborable y a la consecución de fines comerciales y de crédito, "...abandonando de esta manera el sistema de los pequeños cultivos de un estado social primitivo a todas luces opuesto a la corriente económica moderna hacia la cooperación"* , agregando en el párrafo segundo a tal postulado económico, visionario hacia esa época de vigentes metas: "En tal virtud, los pueblos por medio de sus Comités Particulares Administrativos, comprarán con los fondos comunes los tractores y demás maquinarias necesarias para la siembra, la siega, la trilla y el desgrane. Comprarán también con los fondos comunes, y al por mayor, las semillas, bueyes, caballos, carros, arados, palas, etc. Harán, igualmente, con los fondos comunes, las obras hidráulicas de carácter general y administrarán los trapiches, molinos, etc., y demás empresas comunes que establezcan los mismos pueblos, para evitar las enormes desventajas de las operaciones de venta individuales, procurarán hacer al por mayor la venta de los productos de todos. Finalmente, con la responsabilidad colectiva de sus miembros, los propios pueblos tomarán el mayor empeño en conseguir el crédito refaccionario que necesiten..."*

La Circular número 51, destacada en la historia de nuestro Derecho Agrario por cuanto se propugnó a través de-

* Fabila, Manuel: Obra cit., pág. 380.

*¹ Ibidem.

ella la creación en forma cooperativa de la explotación ejidal, creando, inclusive, el Departamento de Aprovechamiento de Ejidos, encargado de dicha tarea, al igual que los instaladores de cooperativas a que se refirió la propia Circular, constituye, asimismo, antecedente claro de las disposiciones ahora vigentes en materia de fondos comunes, y, desde luego, hablan en forma genérica de que bienes -pertenecientes a los pueblos- como se denominaba a lo que hoy conocemos como ejidos- se encontraban afectos, a través de su explotación, a integrar los fondos del pueblo o fondos comunes.

Estipulaba la regla 180. de la Circular en cita que los productos obtenidos mediante la explotación comunal -la regla precedente determinaba que las superficies de cultivo disponibles de los pueblos deberían de explotarse en forma comunal, distribuyéndose los productos equitativamente de conformidad con la asamblea general del pueblo beneficiado-, se distribuirían en forma que el ochenta y cinco por ciento de tales productos correspondieran a los agricultores, dividiéndose en la forma que ellos mismos, en asamblea general determinasen; un diez por ciento serviría para la constitución de un fondo de impulsión cooperativa que permitiese a los pueblos la compra de maquinaria agrícola, animales de trabajo o reproducción etc.; y cinco por ciento para el pago de contribuciones y mejoras materiales o atenciones municipales.

De conformidad con el texto literal de la regla nú-

mero 19o. de la Circular que ahora nos ocupa, las superficies que no hubieran sido cultivadas serían administradas por el Comité Particular Administrativo, encargados por la propia Circular de la repartición equitativa de la explotación comunal, que determinaría la mejor manera de aprovechar las en beneficio común. Ello implica que en virtud de tal disposición, la explotación de tales superficies sería en beneficio de lo que la misma llamaba "fondos del pueblo", antecedente de lo que ahora llama la vigente Ley fondos comunes ejidales.

~~Al igual que lo establecido por la Circular número-48, en materia de superficies de pasteo en común, superficies de monte o arbolado de aprovechamiento común o de materias minerales o vegetales -propias para la industria, y no sujetas a leyes o disposiciones derivadas del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional-, que se encontrasen en superficies de pasteo, monte o arbolado, tales como la cal, arena, cantera, etc., la Circular número 51 de la aludida Comisión Nacional Agraria, preveía a través de sus reglas 20o, 21o. y 22o. que su explotación o aprovechamiento se sujetaría a las pautas que ya estudiamos a ocuparnos de la Circular citada en primer término, engrosándose en esta forma los fondos comunes, merced al ingreso de los productos correspondientes y haciéndose la aplicación en los términos de la regla 18o. ya analizada de la propia Circular 51.~~

Nos hemos ocupado de establecer cuáles sean los antecedentes históricos y legislativos de los ahora denomina-

dos fondos comunes ejidales, aparte del propósito de cumplir el principio gnoseológico de preguntarnos por el origen de las cosas, del punto de origen, con el objeto de facilitarnos la tarea de advenir a un concepto de lo que tales fondos comunes ejidales sean. De esta suerte, y convencidos de su bondad, hemos aplicado el método comparativo - histórico en búsqueda de la selección de materiales que nos lleven a desentrañar las notas características de lo que pueden considerarse como antecedentes remotos o cercanos de tales fondos o, si se quiere mejor, de aquellos elementos materiales de conocimiento tomados de la historia de nuestra legislación agraria, comprendiendo la interpretación correspondiente a una institución prehispánica, hasta el momento en que en la propia legislación -ya en la legislación agraria revolucionaria- se ordena formalmente la constitución de un fondo común para los pueblos restituidos o dotados, esto es, hasta la aparición a la escena histórico-jurídica nacional del llamado Código Agrario de 1934.

Obviamente, al ocuparnos de los antecedentes remotos o cercanos de lo que llamamos fondos comunes ejidales, no hemos querido tampoco perder de vista el otro propósito de este inciso o sea el de llegar a elaborar un concepto, desde luego lo más sencillo posible, pero que englobe, que comprenda a lo que hoy y en el pasado se conoce o ha conocido como fondos comunes ejidales o fondos del pueblo y cuyas notas esenciales aún puedan reconocerse, siquiera en forma aproximada, de lo que hemos señalado como antecedentes del-

actual conjunto de recursos económicos, azas importantes para su propio desarrollo, con que cuentan y deben contar ejidos y comunidades que constituye el fondo común ejidal.

Pero consideramos conveniente expresar algunas reflexiones sobre esta nuestra tarea de llegar a un concepto, suficientemente comprensivo históricamente, de los fondos comunes ejidales, advirtiéndole que, en su oportunidad continuaremos ocupándonos de los antecedentes precisos de tales fondos hasta llegar a la legislación vigente, prosiguiendo, claro está, del punto en que hemos dejado esta labor o sea de la Circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria.

Estimamos que, en realidad, a pesar de que puede considerarse, juzgadas las cosas por primera impresión, que no existiría mayores dificultades para establecer un concepto de lo que deba entenderse por fondos comunes ejidales, que resulta un tanto cuanto difícil el proponer un concepto preciso de tales fondos. Consideramos necesario y conveniente hacer, en seguida, más de una aclaración que sirva de advertencia para el futuro desarrollo de este estudio.

En primer término, tanto de conformidad con el precepto relativo del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de abril de 1959, mismo ordenamiento jurídico que viene a constituir el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuanto con lo previsto en el capítulo que concierne específicamente a la mencionada institución en la vigente Ley Federal de

Reforma Agraria, los llamados fondos comunes ejidales vienen a ser uno de los renglones de recursos -desde luego, - no el único- del ya citado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo que viene a explicar suficientemente, a nuestro juicio, que dediquemos todo un capítulo de este trabajo a la referencia más o menos pormenorizada de los que tales fondos comunales ejidales sean; sobre este mismo aspecto -el referente a la relación existente entre la institución que pretendemos analizar en este trabajo y los fondos comunes ejidales-, es pertinente recordar que la Ley Federal de Reforma Agraria, sustenta como un principio general que el financiamiento de la realización de los programas y planes de fomento económico y social que ha de llevar adelante el mencionado Fondo Nacional, como base esencial de sus actividades, -- ha de limitarse a ejidos y comunidades que sean cuentahabientes del Fondo y que tal aplicación tenga como límite -- -también dicho ésto en sentido general- el propio monto de sus respectivos depósitos.

En segundo término puede expresarse que a partir - del llamado Código Agrario de 1934, ordenamiento en el que por primera ocasión se ordena expresamente la constitución de un "fondo común" en cada ejido, pasando por los Códigos Agrarios de 1940 y 1942 hasta la vigente Ley Federal de Reforma Agraria inclusive, disposiciones varias que con las variantes varían entre sí, presentan, sin embargo, similitud esencial en la descripción de las fuentes de ingreso -- constitutivas de tales fondos comunes, en todos los ordena

mientos aludidos, repetimos, no se establece un concepto de dichos fondos sino que se particulariza, se precisa casi limitativamente el tipo de ingresos que deberá constituir dicho fondo. Decimos "casi limitativamente" porque como habremos de observar merced a una transcripción literal que estimamos necesaria de los artículos correspondientes de las principales de tales disposiciones, en todas ellas se incluyen -generalizando- los ingresos no pertenecientes a los --ejidatarios o miembros del núcleo de población de que se -trate, en lo particular.

El Código Agrario de 1934 que, como ya se expresara, fue el primer ordenamiento que categóricamente ordenó que - en cada ejido se constituyera un fondo común, indica en el Capítulo V de su Título Octavo:

"Artículo 153.- 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 la explotación hecha por cuenta de la comunidad.

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

III.- Los que se refiere el artículo 154.

IV.- Cualquiera otro que no pertenezca en particu--lar a los miembros de la comunidad.

Dicho fondo se destinará preferentemente a los objetuos 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 o 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 la consideración de la asamblea ejidal y aprobado por el Departamento Agrario"~~*

Hay que hacer notar que se transcribió la parte del artículo relativa al destino que debería darse a los ingresos pecuniarios integrantes de los fondos comunes, tanto - por ser este artículo el más lejano antecedente -en la etapa de nuestro Derecho Agrario positivo cubierta por los llamados Códigos Agrarios- del precepto relativo de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuanto por estricto apego a la fidelidad del texto original; como se hará ver en el siguiente inciso de este estudio, es el único ordenamiento que - agrupa en un sólo artículo tanto a los elementos constitutivos de los fondos comunes, como al objeto o destino preferente de dichos bienes o ingredientes. Por otra parte, - aclaremos, el artículo 154 del ordenamiento en cita, se re-

* Fabila, Manuel: Obra cit., pág. 606.

fiere a los posibles ingresos al fondo común por expropiación de terrenos ejidales.

El Código Agrario de 1940 conservó las disposiciones del ordenamiento anterior, agregando únicamente que también formarían parte de los fondos comunes, el producto del arrendamiento o enajenación de los solares excedentes en el fundo legal de los ejidos que hiciese el Comisariado Ejidal a las personas físicas que quisieren radicarse en el poblado.

Como ya se dejara entrever, en el Código de 1940, se hizo ya preceptuación aparte de las normas relativas a los elementos integrantes del fondo común de aquellas referentes al destino u objeto preferente al que deberían destinarse tales fondos. La legislación posterior a ese respecto, continuará separando ambos aspectos.

A su vez, el derogado Código Agrario de 1942, en su artículo 213 disponía:

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

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

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

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

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

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

Como se podrá observar del texto del artículo transcrito del derogado Código, substancialmente no existen diferencias en el aspecto de que nos venimos ocupando con lo --
dispuesto por sus precedentes; tan sólo puede señalarse la inclusión de las prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población a que se refiere la fracción III, si bien cabe señalar el hecho que ya el Código Agrario de 1940 se refería a este tipo de ingreso, aunque limitándolo al obtenido del arrendamiento o enajenación de solares excedentes -después de hechas las reservaciones de las zonas de urbanización, de las destinadas a prever el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, como señalaba su artículo 143-, así como al obtenido del saldo en los casos de expropiación de terrenos ejidales, después de cubrir las necesidades que el propio artículo establecía. En la posterior disposición, la del Código de 1942 a que nos referíamos, la aplicación al fondo común de las indemnizaciones correspondientes al núcleo de población por expropiaciones de terrenos ejidales, se contempló por separado en la fracción III del aludido ar

título 213 y en lo concerniente a las prestaciones derivadas de contratos incluye a todos los posibles a celebrarse de conformidad con lo permitido por el propio Código y no únicamente a los aludidos de arrendamiento y enajenación de solares excedentes fijados por el artículo correspondiente del de 1940.

La Ley Federal de Reforma Agraria, siguiendo el ejemplo de los derogados códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, en el articulado relativo, ~~especifica en forma casuística~~ los tipos de recursos integrantes del fondo común. Así, en su artículo 164, el ordenamiento jurídico vigente establece:

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

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

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

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

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

V. Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento;

miento de solares en la zona de urbanización;

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

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

Cabe recalcar que el texto del artículo transcrito no difiere -substancialmente- del relativo de los ordenamientos de pasada vigencia. Sí, desde luego, se ha añadido como posible ingrediente de los fondos comunes el importe de las sanciones fijadas por la Asamblea General, a aquellos ejidatarios o comuneros que no cumplan ciertas normas previstas por la propia Ley Federal de Reforma Agraria en materias de crédito, tipos de cultivo o vía de comercialización. Pero, sin embargo, puede considerarse plenamente válida la aseveración en el sentido de que no hay variación fundamental en el contenido de los fondos comunes ejidales desde el Código Agrario de 1934.

Del sintético recorrido que hemos efectuado hasta el momento de los antecedentes históricos, jurídicos -podríamos decir, strictu sensu, jurídico administrativos refiriéndonos a las circulares de la Comisión Nacional Agraria- y jurídico-legislativos de la vigente Ley o, para mejor decir, de la caracterización o descripción que hace el vigente ordenamiento agrario específico de los que constituyen los fondos comunes ejidales, podemos desprender varios elementos que nos sirvan para aportar una idea concepto de lo -

deba entenderse por tales fondos que, genéricamente, la Ley engloba bajo el común rubro de fondos comunes ejidales, pero que, debe entenderse, comprenden los propiamente llamados fondos comunes ejidales -pertenecientes a un ejido determinado-, así como lo que podría llamarse, incurriendo en cacofonía ~~fondos comunes comunales~~ o de la comunidad, referidos a los correspondientes o pertenecientes a la distinta -del ejido- institución social, jurídica y económica que es la comunidad.

En efecto, pueden decirse, por ejemplo, que encontramos notas comunes de identificación en la enumeración -descriptiva que se hace de los ingresos componentes del fondo del pueblo, como se decía en términos de las Circulares de la Comisión Nacional Agraria, a la verificada respecto -de los componentes del fondo común de los ejidos de que nos hablan los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como a la propuesta respecto de los integrantes de los fondos comunes ejidales a que se refiere la vigente Ley. Así, encontramos que en los diferentes instantes de la historia de -- los ahora llamados fondos comunes ejidales, se trata de elementos materiales de naturaleza patrimonial, pecuniaria, - que deben ir integrando, formando, una entidad jurídica y - económica regulada jurídicamente en su funcionamiento en - forma especial por disposiciones concretas y específicas, - ingredientes o elementos materiales pecuniarios obtenidos, - en lo general, por la institución socio-económica y jurídica o persona colectiva denominada ejido o comunidad, de la-

explotación o aprovechamiento por sí o por terceros de los bienes pertenecientes a la persona colectiva -ejido o comunidad- como tal, así como de los actos decisorios de las propias personas jurídicas colectivas -a través de su órgano fundamental, la asamblea general-, elementos pecuniarios que, en forma de recursos se destinan por la ley competente para cubrir determinados fines de interés colectivo, en lo general necesidades por satisfacer del propio ejido o comunidad indispensables para la vida normal o desarrollo de tales personas colectivas.

De esta manera, opinamos modestamente, pueden conceptuarse los fondos comunes ejidales como el conjunto de recursos económicos obtenidos por el ejido o comunidad provenientes de la explotación o aprovechamiento por sí o por personas ajenas al núcleo de población de que se trate, de los bienes pertenecientes al mismo o derivados de acuerdos propios, o de ingresos que al mismo correspondan en cuanto tal, destinados a fines de interés general o colectivo del propio ejido o de dicha comunidad.

b).- Regulación de su destino, aplicación e inversión, en la legislación anterior a la reglamentación de 1959.

Antes de entrar en materia, en el desarrollo propiamente dicho de este inciso, permítasenos hacer dos aclaraciones que estimamos conveniente formular.

La primera de ellas, consiste en que en esta parte del trabajo, únicamente haremos referencia detallada a las-

disposiciones que tuvieron vigencia a partir del Código - - Agrario de 1934, hasta que entró en vigor el "Reglamento pa- - ra la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones - de los Fondos Comunes Ejidales" de 15 de abril de 1959, pa- - sando -casi- por alto disposiciones anteriores referidas en el aspecto materia de este inciso a los fondos comunes. - - Ello, porque al ocuparnos en el inciso precedente de los an- - tecedentes jurídicos del actual contenido de tales recursos, hicimos pormenorizada cuenta de su destino y aplicación, - particularmente a través de la inserción en dicho inciso de las disposiciones relativas -azas claras- y por cuanto que, como ya se expresara, es a partir del aludido Código Agrario en que aparece ya en nuestro Derecho Positivo Agrario - la norma concreta imponiendo la obligación de constituir ta- - les fondos comunes.

La segunda de las aclaraciones es de que, al refe- - rirnos a lo que nuestro Derecho vigente con anterioridad al Reglamento de 1959 establecía en materia de destino, aplica- - ción e inversión de fondos comunes ejidales, lo haremos sos- - layando, omitiendo intencionalmente, el comentario crítico- - obligado en este tipo de estudios, dejando tal menester pa- - ra otra parte de este trabajo, específicamente para la refe- - rente a los motivos que tuvo el legislador para crear la - - institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Estimamos que podemos expresar que de conformidad - - con los ordenamientos de anterior vigencia al Código Agrario de 1934 -Circulares 48 y 51 de la Comisión Nacional - -

Agraria, el principio general del destino de los fondos comunes giraba en torno del propósito de que los ejidatarios-organizados sindicalmente o en forma de cooperativa para la explotación colectiva o comunal- adquirieran directamente, a través de los órganos de representación de los pueblos, los medios materiales y utensilios propios para el trabajo agrícola, así como para el desarrollo de la agricultura, en las mejores condiciones económicas posibles -desde tractores y demás maquinaria agrícola, arados, palas, animales de trabajo, hasta semillas-, al igual de que para que estuviesen en posibilidad material de devenir, en la vía del desarrollo agrícola, en directos beneficiadores de la propia materia prima rural producida merced al establecimiento de empresas de transformación, tales como trapiches, molinos, etc., así como de que les fuera posible realizar obras de infraestructura agrícola, como obras hidráulicas, etc. Todo ello, recalquemos, en forma directa a través de los órganos de representación y administración específicos: Los Comités Particulares Administrativos.

No queremos pasar por alto, aún a riesgo de salirnos un tanto del desarrollo de nuestros pensamientos, que en la Circular número 51 se pensaba en la forma cooperativa como forma óptima de organización de los ejidos-pueblos, no sólo con vista a la producción y su mejoramiento por medio de la introducción de maquinaria agrícola, sementales seleccionados para el ganado, etc., sino también a la mayor y mejor venta de los productos e inclusive para fines de obten-

ción de crédito o auxilio oficial.

Podemos decir, en suma, que el destino de los fondos comunes durante el período comprendido hasta antes del Código Agrario de 1934, es la formación de un patrimonio -- propio de los pueblos dotados o restituidos -- en cuanto tales pueblos eran entidades socio-económicas y jurídicas, -- que permitiese a los vecinos --campesinos beneficiados a través del fallo gubernamental correspondiente-- el mejoramiento de sus condiciones de vida y contar en cualquier momento con recursos propios de financiamiento, para impulsar sus -- actividades agrícolas ya existentes, o, en su caso, para -- crear o industrializar -- en forma incipiente, claro está -- otras nuevas dentro de las condiciones y técnicas más avanzadas, con vista a impedir que tuviesen los campesinos que recurrir a créditos leoninos o a la venta anticipada y ruinosa de sus cosechas. Agreguemos que durante este lapso, -- fueron los Comités Particulares Administrativos, creados -- por la Circular número 22 de 18 de abril de 1917, los órganos de los pueblos encargados de hacer la aplicación de tales fondos comunes y que, por último, como natural consecuencia del estado de desarrollo de la agricultura, tuvieron preferencia las inversiones de carácter productivo, es decir, las hechas por los campesinos en los gastos propios del cultivo -- semillas, fertilizantes, etc.--, para adquisición de implementos, animales de trabajo, de cría y de engorda y maquinaria agrícola, sin dejar de plantearse la posibilidad de destinar tales fondos a la industrialización --

de los productos del campo, a través de pequeñas plantas industriales, de acuerdo a la actividad prevaleciente de los vecinos o beneficiados del poblado de que se tratara, así como la formación de obras de interés colectivo, como las hidráulicas, no recuperables.

El artículo 153 del Código Agrario de 1934 -ya lo vimos en inciso precedente-, estatuyó que en cada ejido tendría que constituirse un fondo común integrado en la forma que en el propio precepto se estipula, disponiéndose en el mismo que dicho fondo se destinaría, preferentemente: a la ejecución de obras de mejoramiento territorial, tales como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.; a la constitución del fondo de explotación a que se refería la Ley de Crédito Agrícola; a la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc. En el renglón que nos ocupa -relativo al destino de los fondos-, se establecía expresamente la prohibición de emplear tales fondos para fines religiosos o políticos.

En el ordenamiento jurídico de que nos venimos ocupando -el repetido Código de 1934- se dispuso que el uso del fondo, en cualquier caso, debería ser puesto a consideración de la asamblea general de ejidatarios y aprobado por el Departamento Agrario, que vino a substituir a la Comisión Nacional Agraria de acuerdo a las reformas correspondientes al artículo 27 constitucional. De esta manera, los campesinos -ejidatarios- titulares del fondo común dejaron de tener la casi absoluta libertad que las Circulares apli-

cables les conferían para disponer de su fondo común a través de sus comités Particulares Administrativos, toda vez - que si bien ellos, constituidos en asamblea general, podían deliberar y acordar la aplicación de los recursos del fondo común en tal o cual sentido, era menester de acuerdo con - las nuevas disposiciones del Código de 1934 que el naciente Departamento aprobase la determinación de la asamblea.

~~Por cuanto se refiere a la inversión de los recur-~~
sos del fondo, es de hacerse notar que el referido artículo 153 tanto se refería a inversiones de carácter productivo, - tales como la adquisición de semillas, animales de trabajo - o de cría, etc., como a inversiones no recuperables, como - la ejecución de "obras de mejoramiento territorial" como lo eran en el pensamiento del legislador de 1934 la construc-- ción de escuelas o el empleo del fondo en los servicios ur- banos correspondientes.

El 23 de septiembre de 1940, tras de ser aprobado - por el Congreso de la Unión el proyecto relativo, se expi-- dió el decreto por el cual se aprobaba un nuevo Código, - - substituyendo al de 1934. El nuevo ordenamiento conservó ca - si en su totalidad las disposiciones del de 34, pero las -- agrupó en forma más sistemática y conveniente que su antece - dente, haciendo algunas adiciones que la experiencia aconse - jaba -de acuerdo con el criterio del legislador- y recogiendo las reformas que el de 1934 había sufrido desde su pro-- mulgación hasta la presentación de proyecto del nuevo Código ante las Cámaras al Congreso de la Unión. Nuestra aseve-

ración, consideramos, tiene plena validez en la materia concerniente al aspecto vinculado con los fondos comunes que venimos examinando.

Hemos expresado con anterioridad que el Código de 1940 conservó las disposiciones del de 34, en cuanto a la integración de los recursos económicos del fondo común, agregando solamente que también formarían parte del mismo, el producto del arrendamiento o enajenación de los solares excedentes en el fundo legal de los ejidos, que hiciere el comisariado ejidal a las personas que quisieran radicarse en el poblado. ~~Indicamos, también, que el derogado Código de 34 fué el último de los ordenamientos que en un mismo precepto se ocupó de la descripción de los recursos integrantes del fondo común, al mismo tiempo que de su destino y aplicación.~~

El artículo 158 del aludido Código Agrario de 1940, refiriéndose al destino que debería darse a los recursos del fondo, expresaba:

"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"*

Como puede colegirse de la observación del texto del artículo transcrito, las disposiciones de éste en materia del destino de los recursos del fondo común, eran similares a las contenidas en el artículo correlativo del ordenamiento anterior, esto es del de 34. Sin embargo, es de hacerse notar que en tanto que en el Código de 1934 se disponía que el uso o aplicación de los recursos del fondo común debería contar con la aprobación del Departamento Agrario, el ordenamiento que le sucedió estipuló que dicha aprobación -previa puesta en consideración de la asamblea general de ejidatarios, como en el de 34-, correría a cuenta de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, hacia esa fecha -dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La disposición a que hacemos referencia, atribuyéndole a la mencionada Dirección competencia para conocer y aprobar, en su caso, las deliberaciones y acuerdos de las asambleas de ejidatarios en relación con la aplicación de sus fondos comunes, era totalmente razonable, a nuestro mo-

* Fabila, Manuel: Obra cit. pág. 737.

desto conocimiento y entender, toda vez que la Ley de Secretarías y Departamento de Estado vigente hacia esa época, al referirse a las atribuciones del Departamento Agrario, no estipulaba para esta Dependencia del Ejecutivo Federal atribución alguna relacionada más o menos directamente con la aplicación de los fondos comunes, ni siquiera con la organización del aprovechamiento de los recursos ejidales y si, por el contrario, tal materia era de la competencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por lo menos en el renglón concerniente a la organización de los ejidos con vista a obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario. En todo caso, eran males de la época -la inconveniente distribución de atribuciones entre las Dependencias del Ejecutivo Federal- que permitían que en tanto que el entonces Departamento Agrario se ocupara de constituir los ejidos, otra Dependencia hubiese de preocuparse de organizar su desarrollo con base en el aprovechamiento de sus recursos.

El entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, había dispuesto económicamente - como lo explica en su exposición de motivos, en su mensaje dirigido a la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión - que, administrando los pueblos sus fondos comunes, serían depositados en una institución crediticia establecida por el Gobierno Federal; el nuevo Código, en su artículo 159, confirmó elevándola a disposición jurídico formal enmarcada en norma re

glamentar, a de un precepto constitucional la prealudida dis-
posición gubernamental, que databa de 1935, estableciendo -
que los fondos en ningún caso deberían ser depositados en -
las oficinas foráneas de la Secretaría de Agricultura, ya -
se tratase de Agencias o Delegaciones de Promoción Ejidal, -
"ni en cualquiera otra de los ejidos", sino en la institu-
ción crediticia ejidal establecida por el Gobierno Federal,
de conformidad con la Ley y Reglamentos respectivos, dispo-
niendo, además, que en el caso de que por alguna circunstan-
cia interviniera personal de la Dirección de Organización -
Agraria Ejidal en actos relacionados con los fondos en cues-
tión, debería actuar en forma de que tales fondos se deposi-
taran en la aludida institución crediticia oficial. Tal -
institución crediticia, casi huelga aclararlo, lo fué el -
Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En relación con la aludida disposición del Código -
de 40, la concerniente al depósito de los fondos comunes, -
cabe hacer notar que la misma representa una innovación con
respecto al artículo correlativo del Código precedente, to-
da vez que éste último no fijaba institución alguna -ajena
al ejido- que sirviera como depositaria de tales fondos, -
por lo que debería entenderse que sería el propio Comisaria-
do Ejidal, sucesor de los desaparecidos Comités Particula-
res Administrativos de las Circulares 22, 48 y 51 de la ex-
tinta Comisión Nacional Agraria, quien debería encargarse -
del depósito de los recursos que nos vienen ocupando. Es -
conveniente señalar que, durante muchos años, la parte rela

tiva del precepto que ordenaba depositar los fondos en institución crediticia del Gobierno Federal fué, en lo general, letra muerta, toda vez que los ejidos -con las notables salvedades de aquellos de vastos recursos de fondos ejidales,- como los que disponían de zonas boscosas explotables, por ejemplo- continuaron guardando y administrando en forma autónoma sus fondos comunes, al margen inclusive de la propia aprobación del Departamento como establecía el Código de 34 o de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, como lo disponía el ordenamiento jurídico subsecuente.

El Código Agrario de 1942, de aplicación obligatoria hasta que en 1971 entró en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria que ahora rige en la materia, no contiene en la parte relativa al destino que debería darse a los fondos comunes ejidales, disposiciones diferentes a las que sobre el particular establecía el ordenamiento 33 34 antecesor. -- Aclaremos que al decir que el Código de 1942 fué de aplicación obligatoria hasta que entró en vigor la actual Ley Federal de Reforma Agraria, nos referimos exclusivamente a su vigencia formal, pasando por alto las contradicciones en que se encontraron algunas de sus disposiciones con las correlativas del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales, contradicciones a las que habremos de referirnos en detalle en el subsecuente inciso. A éste, nuestro aserto, de que existieron contradicciones entre ambos ordenamientos en algunas de sus disposiciones, baste recordar que dicho Reglamento fué expedido el

15 de abril de 1959, durante la etapa de formal vigencia del aludido Código.

El ordenamiento jurídico agrario, precedente inmediato de la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, establece en su artículo 214, al referirse al destino de los recursos integrantes del fondo común, lo siguiente:

"El fondo común se destinará, preferentemente, a los siguientes objetos:

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

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

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

Queda absolutamente prohibido el empleo de fondos en fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la asamblea de ejidatarios y aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento".

Nos permitimos transcribir el contenido del mencionado artículo 214 del derogado ordenamiento, a efecto de que nos sirva de comparación -sus disposiciones- con las contenidas en el Reglamento de 1959, cubriendo, por otra parte la necesidad de comprobar nuestro aserto de que lo dispuesto por aquél no difiere, en el aspecto que nos ocupa,

de lo ordenado por su antecedente inmediato, el Código de 40. También con el propósito de citar en este lugar lo citable respecto de la regulación de los fondos, especialmente en lo que se refiere a su destino, aplicación e inversión, al mismo tiempo que literalmente reproducir sus disposiciones -las del Código de 42-, a efecto de hacer las correspondientes comparaciones y enjuiciamiento crítico, en relación con las correlativas del aludido Reglamento, lo cual nos evitará hacer transcripción de lo que ahora hacemos, indicaremos que el artículo 215 del Código de 42 establecía que también ingresarían al fondo común de los núcleos de población los fondos obtenidos por venta o arrendamiento de solares y que, el inmediato posterior, en su primer párrafo expresaba: "El fondo común de los ejidos deberá depositarse en las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal".

No resistimos la tentación de hacer un enjuiciamiento crítico general de las disposiciones concernientes a los fondos comunes, incluidas las relativas a su integración, contenidas en el ordenamiento jurídico que venimos comentando. Obviando innecesarias repeticiones, al referirnos a los recursos integrantes del fondo común al tenor de lo establecido por el Código de 42, nos remitimos a las fracciones ya transcritas en el primer inciso de este trabajo del artículo 213 de dicho Código.

Para entender el alcance de la fracción I del artículo 213, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 206 del propio ordenamiento que otorgaba derechos a los-

ejidatarios para usar libremente de las extensiones de pastos suficientes para sostener el número de cabezas y clase de ganado determinado por la asamblea general de ejidatarios y para usar de la madera muerta de los terrenos forestales para usos domésticos; de tal suerte que lo que ingresaría al fondo común, por concepto de explotación de pastos y montes, sería únicamente lo que los ejidatarios pagasen por las cabezas de ganado excedentes al número autorizado y los productos de la explotación forestal de los terrenos forestales, de la que sólo se decía que debería de hacerse por acuerdo de la mayoría de los ejidatarios a través de los comisariados y de conformidad con los planes formulados al respecto por la Secretaría de Agricultura o la institución crediticia refaccionadora del ejido.

Por cuanto se refiere a la fracción II del artículo 213, de acuerdo con nuestro punto de vista, se refería a los contratos para la explotación comercial o industrial de los recursos no agrícolas, ni pastales o forestales de los ejidos a que se refería el artículo 208 -piedras, calizas, canteras y otros recursos no vegetales localizables en terrenos ejidales, que no formaren parte del subsuelo, ni fuesen sujetos en su aprovechamiento a concesiones o permisos del Gobierno- pudiendo estar ubicados en las parcelas, en cuyo caso los ingresos derivados de su explotación por terceros ingresaban al patrimonio particular del titular de la parcela o bien ubicarse en terrenos de aprovechamiento comunal, único caso en que formalmente si correspondían al fondo común los ingresos derivados. Pero, la más importante

de las reflexiones que se nos ocurren es de que tal fracción II podía referirse a los contratos de permuta de terrenos ejidales por terrenos particulares -autorizadas por el artículo 146 del propio ordenamiento; a este respecto, cabe indicarse que para aplicarse este artículo siempre se tomaba en cuenta el Acuerdo Presidencial fechado el 9 de marzo de 1948 -razón por la cual nuestra crítica debe entenderse a partir de tal fecha- de conformidad con el cual, cuando había diferencias entre el valor de los bienes ejidales y los de los particulares en favor del núcleo de población -permutante, se hacía un programa para invertir las cantidades de dinero que debía entregar el particular para destinarlas al mejoramiento de las tierras adquiridas por el ejido como resultante de la permuta y a la creación de un fondo administrativo para el sostenimiento de los campesinos - que como consecuencia de la permuta cambiaran de residencia, hasta que estuviesen en condiciones de obtener los primeros productos de las nuevas tierras; en tales condiciones, no ingresaba nada al fondo común ejidal.

En el caso de la fracción III, referente a las indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales, es pertinente hacer notar que en el caso de expropiaciones totales de las tierras del ejido y de acuerdo con el artículo 189, si se indemnizaba en efectivo, la indemnización debería destinarse para adquirir tierras en compensación para el núcleo de población expropiado, pero que si los propios ejidatarios no aceptaban ocupar las tierras propuestas, la indemnización se destinaría a realizar obras o a adquirir -

elementos para impulsar la agricultura ejidal, por lo cual puede decirse que, estrictamente, no ingresaba al fondo común tal indemnización. Solamente en el caso de que la expropiación tuviese como materia bienes explotados en común, la indemnización en efectivo pasaba a ingresar el fondo común-ejidal; otro tanto acontecía si la expropiación tenía como objeto crear un centro urbano y las indemnizaciones eran en efectivo, pues éstas se destinaban a adquirir los terrenos necesarios para reponer las parcelas expropiadas y el excedente, a establecer servicios públicos de urbanización y al fomento agrícola, caso en el cual también podía hablarse de ingresos al fondo común.

La fracción IV del artículo 213 que venimos comentando, se apartaba bastante de la vida práctica de los ejidos, toda vez que, en efecto la única cuota que han acostumbrado entregar los ejidatarios a sus comisariados es el 15% del importe de sus cosechas -instituida por la Circular - - 51- con lo cual se cubre el impuesto predial, ingresando la parte restante al fondo del ejido. En los casos en que en los ejidos ha sido menester realizar alguna obra material -determinada, es común se acuerde por la asamblea una cuota-extraordinaria que, si bien podía pensarse ingresa al fondo común ejidal entretanto no se realiza tal obra, en realidad nunca es depositada por el comisariado respectivo en institución crediticia de carácter oficial alguna o dependencia oficial.

La disposición del artículo 215 no ofrece dudas.

Respecto del destino del fondo común ejidal, en los términos del artículo 214, creemos conveniente hacer la observación respecto del enunciado de la fracción I de dicho precepto, que, en realidad, al referirse, entre otras, a -- obras de riego, no se aclara ni se trata únicamente de su construcción o inclusive de su mantenimiento y conservación, ~~pues ésto -en relación con las obras hidráulicas-~~, al igual que los gastos de distribución de aguas, corresponden a los ejidatarios individualmente, en proporción con los volúmenes de agua individualmente utilizados de conformidad con lo que disponga el artículo 92 del ordenamiento en cita, lo que se corrobora con la circunstancia de que el artículo 93 decretaba la suspensión en sus derechos al aprovechamiento de las aguas al ejidatario que se negara a contribuir a tales gastos.

De otra parte y ya con vista a la confrontación de las disposiciones del Código que nos ocupa con las correlativas del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales, podemos desprender en interpretación hermenéutica del ordenamiento jurídico citado en primer término, que el manejo del fondo común ejidal correspondía al comisariado ejidal, atento lo establecido en el artículo 43 respecto de sus atribuciones para representar y administrar los bienes ejidales que se mantengan en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y administración -con las limitaciones que el propio ordenamiento establecía-, siendo con

veniente advertir que al tenor de dicho Código sólo se requería para que pudiese disponer de los recursos de dicho fondo común, el respectivo acuerdo de la asamblea general de ejidatarios y la respectiva aprobación de la Secretaría de Agricultura, no teniendo otra obligación los miembros de tales organismos representativos ejidales que la de depositar los recursos del fondo en las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

De conformidad con el artículo 211 del derogado Código al que nos venimos refiriendo, ~~en materia de crédito~~ para beneficio de los ejidos, se concederá preferencia para otorgarlo al Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones respectivas y se autoriza al Banco Nacional de Fomento Cooperativo e instituciones similares para operar, de encomendárseles alguna actividad de organización o de explotación de ejidos o industrias conexas con la producción ejidal, pudiendo, también hacerlo las instituciones "descentralizadas del Estado a las que se les delegue o encomiende la organización de los ejidos o el suministro de créditos"; en aquellos casos en que los ejidos no operen con las instituciones aludidas -disponía el precepto de referencia- la Secretaría de Agricultura vigilaría las operaciones celebradas con particulares, en beneficio de los ejidatarios. Para efectos del crédito, añadía el artículo 212, se equiparaban los comisariados de bienes comunales o los comisariados ejidales.

Haciendo especial mención al hecho de que el artícu

lo relativo del Código de 42, en relación con el destino de los recursos de los fondos comunes, al indicar que la disposición de tales recursos exigía necesariamente el acuerdo de la asamblea general de ejidatarios, hagamos la observación de que al mencionar a ésta no habla de formalidad alguna. Años más tarde, durante el año de 1954, el entonces Presidente de la República expidió un acuerdo a las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y al Departamento Agrario, dictando disposiciones con relación a las indemnizaciones correspondientes por expropiación de bienes ejidales por alguna de las causales previstas por el Código Agrario de 1942, expresando en el punto Segundo de dicho Acuerdo, que a la asamblea general de ejidatarios que fijase y aprobase el destino de tales fondos, deberían asistir representantes del Departamento Agrario y de la Dirección de Promoción Agrícola Ejidal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; que los bienes que los ejidos trataran de adquirir, "... ya se trate de terrenos, implementos de labranza o de otros para el beneficio de la colectividad" en todo caso debería ser valorizados a solicitud de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por peritos de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa -punto Tercero-, así como que la mencionada Secretaría -punto Cuarto- debería vigilar dicha compra, sujetándose a los términos de dicho avalúo.

El acuerdo presidencial de anterior referencia, de-

fechado el 16 de febrero de 1954, por diverso Acuerdo de fecha 7 de mayo del propio año, fué aplicado en todos los casos en que los ejidos recibían cantidades en efectivo por los bienes ejidales que hubiesen sido permutados o por pagos realizados por adquirentes no ejidatarios de solares urbanos, siempre que las cantidades correspondieran al fondo-común del ejido.

Con lo anterior, consideramos haber trazado las líneas directrices seguidas por las normas jurídicas aplicables al tema del inciso que estuvieron en vigor hasta la aparición a la escena de nuestro Derecho vigente del Reglamento de 1959 multicitado, así como sentado las bases para, por la vía de la confrontación de las disposiciones provenientes del Código de 42 y las derivadas del Reglamento encita, formular un comentario crítico que, se nos antoja, es indispensable en esta parte del presente estudio.

Pensamos que, por lo que se refiere a la aplicación o, como se le llama comúnmente -aunque impropia, de ser estrictos en el empleo de los términos- inversión de los fondos comunes ejidales, pueden clasificarse en tres posibles grupos, a saber: inversiones de carácter productivo, que podemos caracterizar en lo general indicando que son aquellas tendientes a producir ingresos en forma directa, de carácter recuperable, comúnmente referidas a los gastos propios del cultivo o explotación de los bienes ejidales o comunales, tales como la adquisición de semillas, de fertilizantes, de tractores o cultivadoras o de implementos de traba-

jo: sillas de montar, animales de crías o engorda, camionetas, etc., o a la industrialización de sus productos merced al establecimiento de unidades industriales rurales etc.; - inversiones para obras de beneficio social o colectivo, caracterizadas por tender a satisfacer necesidades colectivas, pero sin producir ingresos en forma directa, siendo de carácter no recuperable, tales como la construcción de escuelas, introducción de energía eléctrica, la compra de determinados materiales para el mejoramiento de las casas-habitación de los ejidatarios, introducción de agua potable, etc., siendo este tipo de inversión la que en mayor número de casos coincide o hace indispensable la intervención económica -para obra concreta- de los Gobiernos Federal y Local; y, - por último, las inversiones de consumo inmediato, caracterizadas por representar la compra de bienes fungibles o no duraderos, tales como la adquisición de maíz, trigo, arroz, -azúcar, etc.

Al tenor de la anterior clasificación en las posibles formas de inversión de los recursos de los fondos comunes ejidales, creemos que puede aseverarse que la etapa jurídico-legislativa anterior al Reglamento de 1959, se orientó a la preceptuación de las formas o tipos de inversión citadas en primero y segundo término, es decir, a la regulación de las inversiones de carácter productivo y a las que tienen por objeto obras de beneficio colectivo o social.

c).- Destino, aplicación e inversión de conformidad con el Reglamento de 1959.

El día 15 de abril de 1959, el entonces Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos promulga el "Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales". Tenemos la convicción de que tal fecha significa el inicio de una nueva época en la regulación de la aplicación de los fondos comunes ejidales, no anulando la validez de tal aseveración el hecho de que FONAFE, en cuanto institución, haya llevado durante los primeros años de su existencia, una vida relativamente precaria. De cualquier forma, al reglamentarse el control y vigilancia de los fondos comunes ejidales -a los que se sumaron, formando unidad otros recursos-, creando, para su manejo, un Comité Técnico de formación intersecretarial con representación del sector campesino ejidal, dando un giro de 180 grados al principio de quien debería aplicar los multicitados fondos comunes ejidales, los mismos iniciaron una nueva vida.

El artículo 1o. del Reglamento en cuestión expresaba:

"Se crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Este Fondo se integrará con los siguientes recursos:

I.- Los fondos comunes ejidales;

II.- Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permutas de terrenos eji

dales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, en compensación de las que les fueron afectadas;

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

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

V.- El dinero en efectivo que se reciba en sustitución de las crfas que deben entregar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas;

VI.- Las aportaciones del Gobierno Federal, de los Estado o de los Municipios, y

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

Desde luego, permítasenos hacer una distinción que salta a la vista de leer cuidadosamente el Reglamento en cita: debe diferenciarse el Fondo Nacional de Fomento Ejidal -en cuanto entidad integrada por un conjunto de recursos y bienes y al que se refiere el propio Reglamento, de la entidad administrativa del mismo nombre, subyacente a la integración y manejo del Fondo -considerado éste como conjunto de recursos pecuniarios, como patrimonio-, entidad administrativa a la que no hace referencia alguna, por lo menos ex

plícita, el citado Reglamento y que, a la fecha, se encuentra registrada en la Secretaría del Patrimonio Nacional como organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

Asimismo, permítasenos hacer la observación de que los propiamente llamados fondos comunes ejidales mismos a los que se refiere la fracción I del artículo primero insertada con antelación, no son sino uno de los elementos integrantes, si bien a su vez significan por sí un conjunto de recursos, del mayor conjunto de recursos y bienes que constituyen el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Empero, no podemos menos que admitir o señalar la frecuencia con la que se designa el todo integrado por diversos recursos de carácter patrimonial con el nombre de uno de sus componentes. Y, por lo demás, no consideramos que existe una marcada diferencia entre los fondos comunes ejidales de que habla la fracción I y las aportaciones, por ejemplo, del Gobierno Federal a que alude la fracción VI del ya repetido artículo primero.

Desde luego, sí existe una diferencia entre los tipos de recursos a que se refieren las fracciones I y VI del multicitado Reglamento por cuanto se refiere a su origen; sin embargo, desde el punto de vista de su destino, formando ambos parte del Fondo Nacional de Fomento Ejidal -tomado éste en su sentido de conjunto de recursos o ingresos afectos a un fin-, se encuentran encaminados a los fines que el propio Reglamento establece en su artículo 3o. y no hay diferencia perceptible alguna entre ambos. Pero ello, a virtud, exclusivamente de la disposición de la Ley -Reglamen--

to-, faltando por verse si tal disposición es inobjetable legalmente. Y, pensamos, que el asunto de que se trata bien merece especial comentario, por lo que es menester que hagamos un pequeño alto para examinar de cerca la cuestión.

Sin necesidad de reflexionar mucho sobre el particular, podremos aseverar que, en términos generales, el destino de los fondos todos que integran el conjunto unitario - fondo nacional- a que se refiere el Reglamento, se encuentra ya trazado con lineamientos ideales amplios en el Considerando Sexto de la reglamentación en cita, que a la letra expresaba: "~~Que los productos y beneficios derivados de las~~ tierras, bosques y demás bienes que la Revolución ha entregado a los pueblos no deben ser para provecho de especuladores y pequeñas minorías, sino para ampliar, consolidar y perfeccionar la Reforma Agraria, favorecer a la población campesina y contribuir al desarrollo general del país..."*

De otra parte, antes de ocuparnos en concreto de -- las disposiciones que regían el destino, aplicación e inversión de los fondos comunes ejidales de conformidad con la reglamentación de 1959, estimamos conveniente aclarar que, como se expresa en el Considerando Séptimo del ordenamiento jurídico en cuestión, dicho Reglamento fué expedido por el Presidente de la República, en uso de las facultades que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución Po-

* "Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales". Tomado de: Código Agrario y Leyes Complementarias, Colección Porrúa, Décima primera edición, México, 1964, pág. 392.

lítica Federal, y con apoyo, además, en los artículos 361 y 362 del entonces vigente Código Agrario de 1942, el primero de estos últimos que ordenaba que el Ejecutivo de la Unión proveyera al estricto cumplimiento de los preceptos contenidos en dicho Código, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueran necesarios, y el segundo que autorizaba al propio Ejecutivo para resolver las dudas que se susciten en la aplicación de las disposiciones del propio Código.

Indicábamos antes que en el Considerando Sexto de la Exposición de Motivos del Reglamento en cita puede comprenderse sintetizado, aún cuando en términos bastante amplios, el espíritu ideal que orienta al precitado Reglamento. El Considerando Séptimo de dicha Exposición alude, sin embargo, a los propósitos prácticos inmediatos al expresar que para los efectos de obtener los propósitos enmarcados en el Considerando Sexto y, puede decirse por el propio texto, los demás considerandos precedentes -resumibles en concreto en el sexto-, es necesario, "...con fundamentos en los artículos 199, 210, 211 fracción III, 361 y 362 del Código Agrario, fijar con precisión el alcance de la expropiación y de la permuta de terrenos ejidales por particulares- y organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos..."*

El enunciado del Considerando séptimo nos merece un

* Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia...", Tomado de obra citada, pág. 392.

comentario que consideramos salta a la vista. Efectivamente, se desprende en primera lectura que se pretende reglamentar los tres primeros artículos mencionados del precitado Código de 42, aunque de inmediato tenemos que pensar que si de organizar el buen manejo de los fondos comunes se trata, debió incluirse a los artículos del propio ordenamiento que van del 213 al 216 inclusive, toda vez que en dichos artículos se define, mejor dicho se indica que recursos constituyen tales fondos, el destino y la institución en que deben depositarse tales fondos comunes. Empero, un examen cuidadoso de las disposiciones del Reglamento, de los propios términos en que está concebido, nos permite llegar a la conclusión de que no se trata precisamente de reglamentar los preceptos antes aludidos, constituyendo para efectos de una mejor aplicación de los mismos una dependencia más del Departamento, sino que, en realidad se trata de crear una entidad administrativa u organismo descentralizado, independiente de dicho Departamento Agrario, carente del carácter de autoridad, no obstante lo cual se le faculta en el Reglamento susodicho para ocuparse del conocimiento y resolución de problemas de la competencia establecida en favor de dicha Dependencia del Ejecutivo Federal y para tal propósito se modifica y adiciona el Código Agrario entonces vigente y se derogan las disposiciones reglamentarias del mismo que se opongan a las del Reglamento, particularmente las contenidas en el Acuerdo Presidencial de 9 de marzo de 1948 -que fija normas para efectuar las permutas a que se refería el artículo 146, en su parte final, del Código de 42- y el tam

bién Acuerdo Presidencial de 16 de febrero de 1954, relativo al manejo de las indemnizaciones en efectivo correspondientes a expropiaciones ejidales. Y aquí cabe preguntarse si jurídicamente, a través del Reglamento en cuestión, podían derogarse las disposiciones opuestas del Código vigente en 1959, adicionarlas o modificarlas, tomando debidamente en cuenta que tales disposiciones formaban parte de una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y, también, claro está, si a través del aludido Reglamento puede constituirse una institución con las características de autonomía e independencia con respecto del Departamento ya señaladas, que viniese a suplir precisamente a éste en funciones o atribuciones propias de acuerdo con la ley de competencia aplicable.

Lo anterior requiere que nos expliquemos más en detalle, ejemplificando inclusive, para lo cual tendremos que hacer un parangón entre lo establecido en ciertas materias por el derogado Código que nos ocupa y lo que correlativamente se disponía en el multicitado ordenamiento de 1959.

Ya vimos en otra parte de este trabajo que el artículo 213 del derogado Código de 42 disponía que en cada ejido debería de constituirse un fondo común, integrado, entre otros conceptos, por la explotación por cuenta de la comunidad de pastos u otros recursos del ejido; indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales y las cuotas acordadas por la asamblea general de ejidatarios para obras de mejoramiento colectivo, etc., y que el artículo 214 del orde-

namiento en cita establecía que dicho fondo común se destinaría, preferentemente, a obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc; a la constitución del fondo de explotación de que hablaba la Ley de Crédito Agrícola; a la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, - - etc.; y, por último, que de conformidad con el artículo citado en último término, sólo podía disponerse de ese fondo por acuerdo de la asamblea general de ejidatarios y aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El Reglamento de 1959 de que hemos venido hablando, a diferencia de que ya vimos establecía el Código de 42, determinó que los fondos comunes ejidales era uno de los recursos con los cuales debería integrarse el "Fondo Nacional de Fomento Ejidal" que, como se desprende de su artículo 10, estaba además constituido, entre otros, con los remanentes en efectivo de las indemnizaciones por expropiación o permuta de terrenos ejidales, después de la adquisición de terrenos que deberían entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados; con los intereses derivados de las operaciones que se realicen con el Fondo o con la inversión de sus disponibilidades, etc. A propósito de esta disposición del multicitado Reglamento, el Dr. Mendieta y Nuñez, refiriéndose al capítulo que en la vigente Ley Federal de Reforma Agraria se ocupa del Fondo Nacional de Fomento Ejidal expresa que el mismo es una innovación, toda vez que no existía en el Código de 42, agregando: "...con el mismo ca-

rácter de novedad se incluyó un capítulo con el nombre de Fondo Nacional de Fomento Ejidal en "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario", aún cuando con orientaciones diversas - de las que sustenta el artículo antes transcrito, pero que fué inspirado seguramente en el mencionado Anteproyecto. A nuestro parecer, el artículo lo. del reglamento mencionado era anticonstitucional porque integraba los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal con: I. "Los fondos comunes ejidales". Se privaba de esta manera a los ejidatarios - de lo que legítimamente es de su propiedad..."*

Efectivamente, en la obra de Mendieta y Nuñez -autor cuya capacidad y autoridad intelectual en materia de Derecho agrario nadie razonablemente puede discutir-, hace - mención de un ensayo de modificaciones y adiciones y derogaciones que, conjuntamente con su coautor, Ing. Agrónomo - Luis G. Alcérreca -ex funcionario del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, del que hemos tenido conocimiento que a su preocupación por la problemática agraria, - sumaba capacidad y amplísima experiencia que databa de la época en que existía la Comisión Nacional Agraria -intituló "Un anteproyecto de Nuevo Código Agrario", misma obra que - señala o propone nuevas orientaciones o principios en algunos aspectos para un nuevo código -que a la fecha de su elaboración era discutido por los sectores interesados- que -

* Mendieta y Nuñez, Lucio: "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1974, pág. 407.

han de figurar en la vigente Ley de Reforma Agraria, comentándose la fracción I del artículo 10. del Reglamento de -- 1959, se comenta: "... Esta disposición es anticonstitucional porque priva a los ejidos de fondos que les pertenecen, violando los artículos 14 y 16 de la Constitución. Es por esto que en este capítulo del anteproyecto, únicamente se autoriza que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se forme, entre otros recursos, con el diez por ciento de los fondos comunes ejidales, como una especie de contribución o de -- aportación justificable por el hecho de que los ejidos se otorgan gratuitamente y por las finalidades del Fondo... Se incluye como capítulo especial en este anteproyecto de Nuevo Código Agrario, todo lo relativo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como continuación o complemento de las disposiciones que contiene el vigente sobre Fondo Común de los Núcleos de Población"*

El Reglamento que venimos comentando, por otra parte pero en relación estrecha con disposiciones aludidas del código de la materia vigente hacia 1959, a las que ya hicimos mención y que contraría totalmente el Reglamento, dispone en su artículo 30. que todos los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal estarían destinados únicamente a la realización de los programas y de los planes de fomento económico y social formulados conforme el Reglamento, y que los recursos del Fondo quedarían afectados permanentemente

* Mendieta y Nuñez, Lucio y Alcérreca, Luis G., Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1964, pág. 132.

y exclusivamente a los fines para los que fué creado el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Aún más, establecía el precepto mencionado que la disposición de sus recursos, de implicar violación a las prescripciones del propio Reglamento, de sus normas complementarias o de las del contrato de fideicomiso o de las reglas de operación que formulara el Comité Técnico y de Inversión de Fondos que el propio Reglamento establecía, traían apareja nulidad de pleno derecho y sería causal de responsabilidad para los funcionarios que llevaran a cabo tal disposición.

Por otra parte, en el artículo 4o. del mencionado ~~Reglamento se estipulaba que el fondo nacional de fomento ejidal~~ -entendido éste, pensamos, como unidad o conjunto de recursos, como patrimonio- se entregara en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, a efecto de que éste lo representara en los términos del propio Reglamento, "de sus normas complementarias, del contrato de fideicomiso que se celebre y de las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos..."; asimismo, de conformidad con el artículo 5o. del ordenamiento en cita, los recursos y bienes recibidos por el Banco de Crédito Ejidal, en cuanto integrantes del fondo nacional de fomento ejidal, se rían entregados a la Nacional Financiera -en tanto que institución tesorera- que, llevando una cuenta especial de dichos fondos y debiendo rendir a los núcleos de población de posigrantes la cuenta de sus aportaciones, no podría darles otra inversión a los mismos que no fuera la expresamente se

ñalada por la institución fiduciaria -Banco de Crédito Ejidal- con acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos. El artículo 6o. subsecuente, recalando que el Banco de Crédito Ejidal -como institución fiduciaria- no podría disponer del fondo nacional de fomento ejidal, sin acuerdo escrito del Comité Técnico y de Inversión de Fondos -del que nos ocuparemos in extenso en posterior capítulo-, señalaba como nula de pleno derecho la disposición del fondo nacional de que hablamos en violación de la propia norma.

Recordemos, también, que formando parte de las atribuciones conferidas por el Código de 42 a las asambleas generales de ejidatarios el acordar respecto de la forma de aplicación del fondo común del ejido correspondiente, el mismo ordenamiento fijaba como atribuciones de los comisionados ejidales -fracción IX de su artículo 43- el cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las asambleas generales, atribución -en su modalidad de obligación jurídica- cuyo incumplimiento la fracción I del artículo 24 del mismo ordenamiento sancionaba con remoción.

Pero si el Código confería a las asambleas generales la facultad de tomar acuerdos respecto de la aplicación de sus fondos comunes, aplicación condicionada a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento, mismos fondos que eran depositados en el Banco de Crédito Ejidal, en el artículo 5o. Transitorio del Reglamento se ordenaba la suspensión de toda entrega de numerario perteneciente a los fondos comunes de los núcleos de población, a fin de que se

diera a los mismos la aplicación prevista por el propio Reglamento. El artículo 7o. Transitorio disponía, a su vez, - que dentro del tercer día de la vigencia del Reglamento, el Banco de Crédito Ejidal debería entregar a la Nacional Financiera, en su carácter de institución tesorera, todos los saldos que tuviere recibidos en depósito como fondos comunales o por concepto de indemnizaciones en efectivo o compensaciones, a efecto de que la Nacional Financiera diese a tales recursos el empleo previsto por el propio ordenamiento.

De esta manera, podemos ver con claridad meridiana que el Reglamento, a través de sus disposiciones viene a modificar substancialmente las contenidas en el Código de 42- respecto del destino de los fondos comunes ejidales, toda vez que los hace ingresar al fondo nacional de fomento ejidal, fondo cuyos recursos deberán destinarse únicamente a la realización de los programas y planes que se elaboren conforme al propio Reglamento, haciendo caso omiso de los fines a que se refiere el artículo 214 del Código; por otra parte, las asambleas generales de ejidatarios se encontraban impedidas -de conformidad con lo preceptuado por el Reglamento- para ejercitar las atribuciones de disposición del fondo común que, sin otro requisito que la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento, les confería el multicitado Código y que los comisariados ejidales no podrían cumplir los acuerdos tomados por el órgano máximo del ejido o sea la asamblea general, relativos a disposición de fondos, ya que el Reglamento establecía que sólo podía dis-

ponerse del fondo nacional de fomento ejidal -al que pasaron a pertenecer los fondos comunes ejidales- por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su carácter de institución fiduciaria, y con acuerdo por escrito, en todo caso, del Comité Técnico y de Inversión de Fondos; y, por último, habremos de sacar en consecuencia de las disposiciones analizadas de los ordenamientos comparados que, si por una parte - el Código disponía que los fondos comunes se depositaran en el Banco Nacional de Crédito Ejidal quien los tendría a la disposición de los ejidos depositantes por intermedio de sus representantes legales -mandatarios, los comisariados ejidales, actuando éstos en cumplimiento de acuerdo aprobado por Agricultura y Fomento, el Reglamento transformaba el carácter con el cual los recursos aludidos se encontraban en el repetido Banco, transformándolos de depósito en fidei comiso -conjuntamente con otros bienes constituyendo parte alícuota del fondo nacional de fomento ejidal-, y los entregaba a la Nacional Financiera, para que ésta en su calidad de tesorera los tuviese a disposición de los fines específicos señalados en el Reglamento con desestimación formal de los posibles deseos de asambleas generales y comisariados, quienes, en lo sucesivo, no podrían obtener la devolución directa de sus fondos comunes para afectos de aplicación en los términos acordados libremente -dentro de los lineamientos del Código- por las repetidas asambleas generales de ejidatarios.

Existen otros varios puntos o aspectos en que las disposiciones contenidas en el Reglamento difieren o contra

dicen las correspondientes del Código de 42. Así, en materia de expropiaciones de terrenos ejidales o de permutas o de indemnizaciones por uno u otro concepto, distinto es el contenido de las normas aplicables de dichos ordenamientos en la materia de que se trate; sin embargo, consideramos -- que con la ejemplificación que hemos hecho referida específicamente a los fondos comunes ejidales hemos logrado nuestro objetivo, esto es, señalar cuales con las directrices -- que respecto del destino, planeación e inversión de los fon dos comunes establece la reglamentación de 1959 y, por otra parte, nuestra aseveración de que ésta modifica, adiciona y deja sin efecto jurídico -tácita o expresamente- las contenidas en el Código aplicable, reglamentarias de un precepto constitucional.

Del contenido de los considerandos del Reglamento, -- especialmente del Considerando Sexto, así como del de algunos artículos especialmente de las fracciones I, II y III -- del artículo 7o. de dicho ordenamiento, podemos derivar, re sumiendo, las directrices generales que, a nuestro juicio, -- orientaron la planeación de la inversión de los fon dos comunes en la reglamentación de 1959; en efecto, por ejemplo, -- ya vimos que en el precitado considerando se postulaba que los productos y beneficios derivados de las tierras, bos -- ques, etc., entregados por nuestra Revolución a los pueblos, no deberían ser para provecho de especuladores, sino para -- ampliar, consolidar y perfeccionar la reforma agraria, en -- beneficio de la masa campesina y del propio desarrollo del país, con lo cual se significaba, a nuestro entender, que --

prevaleciendo siempre el interés colectivo sobre el interés particular de los individuos o grupos, al servir a los intereses generales del país, con un criterio de justicia social -o lo que es lo mismo, para ampliar, consolidar y perfeccionar la reforma agraria-, en asuntos relacionados con las tierras, bosques y demás bienes que la Revolución dió a los núcleos de población campesina, los primeros y más directamente beneficiados con esas medidas de carácter general, son los propios ejidatarios del país; del texto de la fracción I del artículo 7o. -continuemos con la ejemplificación-, estimamos poder inferir que las actividades e inversiones de la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal, -inclusive las relacionadas con los fondos comunes ejidales- se orientan al fomento económico del ejido, lo que implica el desarrollo y aumento de la productividad de los bienes -propiedad del mismo -mediante la aplicación, verbi gratia, de maquinaria agrícola, empleo de fertilizantes, campaña -contra las plagas, industrialización de los productos agrícolas, etc.-, lo que se traduce en inmediato beneficio de los núcleos de población ejidales y de sus integrantes y en mediato beneficio del país.

En síntesis y como ya se apuntaba, haciendo un análisis exegético de los considerandos y preceptos citados, principalmente, podemos decir que fueron directrices de la planeación de la inversión de los recursos del fondo nacional de fomento ejidal -y, por ende, de los fondos comunes ejidales integrantes, con otros recursos- las que pudieran-

expresarse así: utilizar los recursos económicos de los ejidos en obras de mejoramiento social; consolidar la primera fase de la reforma agraria -redistribución de la tierra-, coordinando la técnica agropecuaria con la inversión de los fondos comunes ejidales; y, constituir un patrimonio agrícola ejidal que posibilite el que los ejidatarios mejoren sus condiciones de vida y cuenten, en cualquier momento, con seguro medio de financiamiento no sólo para sus presentes actividades agropecuarias, sino para nuevas y progresistas actividades del ramo dentro de técnicas más avanzadas, inclusive la actividad industrial rural, sin necesidad de acudir a créditos leoninos con particulares.

Pero, si lo anterior podemos colegir de la intención del legislador autor del Reglamento haciendo una interpretación libre de su texto, si nos atenemos al texto literal del Reglamento habremos de admitir que dicho Reglamento no es explícito, toda vez que su artículo tercero, donde se expresan los fines a los que estaban destinados los recursos todos del fondo nacional de fomento ejidal -y, por tanto, los fondos comunes ejidales-, se concreta a decir que "...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", sin dar mayores explicaciones, en una forma asaz imprecisa, sin especificar ni siquiera sugerir que mateiras deberían comprender los programas y planes que tendría que tomar en cuenta el Comité Técnico y de Inversión de Fondos para formular las "re-

glas de operación"; ni siquiera el texto de las fracciones I, II y III del artículo 7o. del ordenamiento en cita, viene a llenar del todo esta omisión que señalamos respecto de la clarificación del destino de los fondos, enunciado en la forma imprecisa a que hemos aludido en el artículo 3o.

De conformidad con el Reglamento de 1959, la planeación de todas las inversiones del fondo nacional de fomento ejidal -por tanto, las de los fondos comunes-, es de la competencia exclusiva del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, que es el ~~órgano superior del Fondo Nacional de Fomento Ejidal~~, en cuanto institución. Por cuanto a que en capítulo especial habremos de ocuparnos en detalle del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, no ahondaremos en este lugar respecto de la planeación de las inversiones a su cuidado, concretándonos a expresar que dicha planeación podía -asumir las formas ya de planes generales de fomento económico ejidal o de planes particulares advirtiendo sin embargo, desde ahora, que en nuestra modesta opinión es conveniente y necesaria la elaboración de un reglamento actualizado de atribuciones y funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal -en cuanto a institución- a que se refiere la vigente Ley Federal de Reforma Agraria y, claro es, de su órgano superior de planificación y decisión como lo es el repetido Comité Técnico, reglamento que en este aspecto venga a señalar las directrices que debe seguir dicho Comité para formular las normas de operación a que se refiere el artículo -170 de la Ley en cita, especificando su esfera de competen-

cia -como lo establecía el artículo 7o. del Reglamento de - 1959- particularmente, aunque no exclusivamente pero aquí de bemos referirnos a ese aspecto, en lo que atañe a pautas o módulos de planeación de inversión de los fondos comunes - ejidales.

Por lo que se refiere a lo que estipulaba la reglamentación de 1959 respecto de las formas o tipos de inversión y considerando los posibles tipos de inversiones de - fondos comunes ejidales a que nos referimos en otra parte - de este trabajo, esto es, a las de carácter productivo, a - las hechas para obras de carácter colectivo o social y a -- las de consumo inmediato que, entendemos, son las que a la fecha realiza u ofrece realizar el FONAFE, después de anali zado el texto del Reglamento de 1959, es fuerza aseverar - que el mismo no incluía preceptuación expresa y precisa, ca si, que señalase pautas a seguir respecto de tales formas - de inversión; en efecto, fuera de esas referencias un tanto cuanto difusas, vagas, inconcretas, a la formulación de pla nes generales o particulares de fomento económico ejidal o de resolver sobre las solicitudes de aplicación de fondos - hechos por los núcleos de población - actividades atribuidas al Comité Técnico- y la atribución, también establecida pa ra dicho órgano en el propio artículo 7o. del Reglamento, - de otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la - promoción de actividades productivas, apenas si se delinea en los artículos 18 y 19 la posibilidad de aplicar los fon dos a obras de servicio público o de mejoramiento social. -

De tal manera, podemos decir que en la reglamentación de 1959 se contempla, casi exclusivamente y en forma no muy precisa, la posibilidad teórica formal de que los fondos comunes ejidales fuesen invertidos en inversiones de carácter productivo y en inversiones para obras de carácter colectivo o social.

Queremos referirnos, para finalizar este capítulo, a las reflexiones que suscitó en nosotros el conocimiento de la tácita o expresa adición, modificación o derogación a las disposiciones del Código de 42 hecha por las correlativas del Reglamento de 1959.

Efectivamente, como ya lo hemos expresado y comprobado con antelación, el Reglamento de 1959 pretendió adicionar, modificar o derogar inclusive, algunas disposiciones contenidas en el Código Agrario de 42. Pero, legalmente, ¿ésto era posible?. Nos inclinamos a pensar que no, con vista en la autoridad o jerarquía formal de las leyes.

Por principio de cuentas indiquemos que el Ejecutivo Federal, para la marcha de una buena administración se encuentra dotado de diversos medios para desarrollar su acción administrativa, entre los que figuran, principalmente, el dictar providencias, resoluciones, circulares y reglamentos, medios de que se vale el Ejecutivo de los cuales cabe decir que los dos primeros son meros acuerdos sobre asuntos particulares que recaen a una solicitud o estipulan reglas para un caso determinado; que las circulares contienen instrucciones que se giran a una dependencia u oficinas de una

dependencia, para los trabajos económicos del personal o para la interpretación de los reglamentos y, de estos últimos, que sirven para ejecutar la ley, teniendo por finalidad desenvolver en detalle los principios y normas de la ley, pero que no pueden jurídicamente suplir sus deficiencias, comprender más casos que los previstos en ellas ni mucho menos contrariarlos o derogarlos. De conformidad con la doctrina de reputados autores y la propia jurisprudencia, la facultad conferida al titular del Ejecutivo Federal para expedir reglamentos, se encuentra contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional que a la letra, expresa, refiriéndose a facultades y obligaciones del Presidente de la República: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...".

En relación y en apoyo de nuestro firme criterio de que un reglamento se encuentra en relación jerárquica superior respecto del reglamento, citemos lo que sobre el particular ha dicho el Maestro Fraga: "...El Reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo..."; "...Es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales..., supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado... El Reglamento, en efecto, tiene por obje-

to desarrollar y detallar los principios generales contenidos en la ley para hacer posible y práctica la aplicación de ésta... Que de los principios que sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, el primero "es el de la preferencia o primacía de la ley", que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación..."*

En similar sentido se han pronunciado distinguidos autores como Serra Rojas o Tena Ramírez, quien expresamente hace notar en su obra "Derecho Constitucional" que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión -si de la facultad reglamentaria a que se refiere la fracción I del artículo 89 constitucional se trata-; que tal facultad reglamentaria no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues su reglamentación incumbe a las leyes reglamentarias -tales como el Código Agrario de 42, en el caso- u orgánicas de la Constitución; que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley, no pudiendo el reglamento-

* Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México 1948, pág. 121 y siguientes.

ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, de biendo respetarla en su letra y en su espíritu, siendo el - reglamento a la ley, lo que ésta es a la Constitución, por- cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformi- dad con la ley.

Digamos, también, que la Suprema Corte de Justicia- de la Nación ha establecido en ejecutorias que los reglamen- tos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; que el reglamento tiene que estar subordinado ne- cesariamente a la ley, de lo cual depende su validez no pu- diendo derogar, modificar, ampliar o restringir el conteni- do de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la - exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de - la Unión.

De acuerdo, pues, con la doctrina de reputados tra- tadistas mexicanos y el criterio de la Suprema Corte de Jus- ticia de la Nación, podemos decir que el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Eji- dales, en cuanto modificaba, adicionaba o derogaba precep- tos del Código Agrario, derogado, de 1942 fué, en su tiem- po, inconstitucional, tomando en cuenta los límites a que - se encuentra confinada la facultad reglamentaria de la frac- ción y artículo ya citados, pues si se hubiese tratado de - un reglamento de uno o varios preceptos de dicho ordenamien- to jurídico agrario no podría excederse en cuanto al alcan- ce de los mismos, ni contrariarlos y si, a mayor abundamien- to, no se hubiese tratado de reglamentar dicho Código en as

pectos que son materia del mismo, tampoco podría haberse dictado legalmente dicho reglamento, pues todo ordenamiento de esta índole debe referirse precisamente a una ley del Congreso de la Unión, debiendo, en cualquier caso, quedar subordinado a sus preceptos, guardando fidelidad con respecto de la misma, como ya se dijera, en su letra y en su espíritu.

Si, con vista en los argumentos hechos valer podemos desprender que las disposiciones que contenía el Reglamento de 1959, en cuanto entraban en colisión con relativas del derogado Código de 42, carecían de validez legal en sentido estricto, a la luz de los principios constitucionales que nos rigen, no podemos menos que hacer la observación de que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, constituido por dicho Reglamento, adolecía, igualmente, de vicios jurídicos en su creación por análogas razones a las ya expuestas, toda vez que el mencionado tantas veces Reglamento le atribuía competencia para conocer y resolver en cuestiones o asuntos reservados por la ley aplicable reglamentaria de precepto constitucional al entonces Departamento Agrario.

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO - EJIDAL.

- a).- Generalidades: Origenes y Naturaleza Jurídica de la -
Institución.
- b).- Sus recursos, captación y fines a los que deben desti-
narse estos recursos.
- c).- Su integración administrativa, funciones primordiales-
y atribuciones concretas de la Institución.
- d).- Ubicación jurídico administrativa de la Institución en
el Decreto creativo y en la legislación agraria vigen-
te.

a).- Generalidades: Orígenes y naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Previamente al análisis estructural y funcional de la institución denominada Fondo Nacional de Fomento Ejidal, he creído conveniente formular algunas consideraciones que permiten establecer una clara identificación y relación de la expresada institución con las finalidades de lo que modernamente se entiende bajo el concepto de Reforma Agraria, y, desde luego, adelanto la aseveración de que la institución a estudio, constituye un instrumento de la Reforma Agraria. Pero es conveniente, aún cuando sea de manera somera ocuparnos del concepto de Reforma Agraria, de manera previa, y al efecto, cabe recordar que el concepto de Reforma, lo derivan los tratadistas del latín "reformare" que puede traducirse como: dar nueva forma, volver a formar, rehacer, restablecer, corregir, etc. y de ahí el licenciado Raúl Lemus García, parte para ensayar la siguiente definición: "La Reforma Agraria Mexicana, es una Institución, cuyo objetivo total se orienta al logro de un reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sabia justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, y de la Nación, en general".*

* Lemus García, Raúl; "Revista del México Agrario", Edit. Campesina, Bimestre Enero-Febrero 1968, México, pág.22.

El Maestro Lemus García, desde luego, quiere referirse de manera concreta a la Reforma Agraria en México, si bien su definición reviste características genéricas y de aplicación igualmente general, que no solamente pueden circunscribirse a nuestro país; en efecto, la reforma Agraria que se viene operando en la mayoría de los países latinoamericanos, tiende medularmente a corregir inveteradas injusticias relacionadas con la tenencia y la explotación de la tierra que son los conceptos fundamentales de la definición de Lemus García. Para corroborar aún más lo anterior, tomemos aún cuando sea de manera aislada el ejemplo de la República del Ecuador, entre los países latinoamericanos; en este país, subsiste un estado de injusticia respecto de la distribución de la tierra, dominando los latifundios las estructuras económicas de ese país, al lado de los minifundios en donde los campesinos viven de manera miserable, además de que los latifundios son explotados por medio de jornaleros o aparceros; pero, el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, refiriéndose a la cuestión agraria en dicho país, entresaca de la exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria y Colonización expedida por la Administración de la Junta Militar de Gobierno el 11 de julio de 1964, los siguientes conceptos que describen de manera clara la problemática agraria de este país hermano: "La estructura de tenencia de la tierra en el Ecuador es la herencia de la Colonia que con mayor rigor ha perpetuado formas de producción y modalidades de relación social que hoy son absolutamente anacróni

cas y opuestas a los ideales de la sociedad del estado moderno". Su primer rasgo es la concentración en pocas manos de gran parte de los recursos territoriales del país en actual explotación ..."*

Toda Reforma Agraria, por tanto, debe encaminarse a la solución de la problemática planteada en el contexto de la anterior definición, bajo dos propósitos fundamentales: - la reestructuración radical de la tenencia de la tierra y - la reestructuración radical de los sistemas de explotación de la tierra, reformas que se fundamentan en la realización de la justicia social en beneficio de los sectores campesinos.

Mendieta y Nuñez, por su parte, hace un planteamiento más amplio de las metas hacia las que debe encaminarse - toda Reforma Agraria, metas que resume en las siguientes - cuatro fases, evidentemente sucesivas: "a).- Redistribución de la propiedad territorial; b).- Crédito para la explotación de la tierra que ha sido objeto de distribución; c).-- Asistencia técnica a los nuevos propietarios para la mejor explotación de las extensiones territoriales que hayan recibido como consecuencia de la primera fase de la Reforma; y d).- Asistencia social con el fin de que alcancen más altos niveles materiales y morales de existencia".*'

Ciertamente, todo programa de Reforma Agraria, debe

* Mendieta y Nuñez, Lucio: "Derecho Agrario", Editorial - Porrúa, S.A., México, 1966, 2a. Edición. pág. 209.

*' Autor citado, opus cit., pág. 246.

partir de una primera fase ineludible, consistente en la necesidad de un justo reparto de la tierra; pero ello, de por sí, no puede ni debe agotar ni dejar resuelta la problemática que precisamente pretende y debe resolver toda Reforma Agraria, de donde la necesidad de las fases ulteriores de la Reforma Agraria que propone Mendieta y Nuñez y que pueden resumirse en la necesidad de la explotación racional de la tierra, mediante la ministración de: créditos, asistencia técnica, organización y asistencia social. Asimismo, el propio Autor, señala que los anteriores objetivos que plantea para la Reforma Agraria, coinciden en espíritu y letra respecto de la Recomendación No. 83, aprobada por la Décima Conferencia Interamericana, que considera como bases de la Reforma Agraria las siguientes: "...una distribución justa de la tierra y su incorporación a la producción con el fin de mejorar el nivel de vida de la población campesina..."*

Refiriéndonos a la fase inicial de toda Reforma Agraria, que se traduce en el reparto justo de la tierra, podemos aseverar, sin lugar a duda, que en México, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos cuyos planes de Reforma Agraria son relativamente incipientes, se está a punto de llegar a concluir este primer paso de la Reforma Agraria y síntoma de ello es el hecho de que son ya cosa del pasado, los llamados Actos Agrarios organizados --

* Citado por Mendieta y Nuñez, Lucio: "La Reforma Agraria de la América Latina en Washington", págs. 19 y 20.

por las autoridades agrarias en las distintas Entidades Federativas del País, consuetudinariamente presididos por el Titular del Ejecutivo Federal y en los que, aún cuando sea de manera simbólica, se hacían repartos de considerable superficie de tierra para beneficiar a múltiples núcleos de población solicitantes; podemos considerar, asimismo, en apoyo de nuestra aseveración el auge que determinados regímenes revolucionarios cobró el reparto de la tierra y finalmente el natural crecimiento de la población rural que necesariamente debe llevarnos a la conclusión de que materialmente pronto no existirá tierra suficiente para atender las demandas del sector campesino nacional y, al efecto, Emilio Alaniz Patiño, en un ensayo, expresa: "...Se estima que la población económicamente activa en la agricultura ha crecido a la tasa de 2.5 por ciento anual durante el decenio que terminará en 1970, pero este incremento aún añade en promedio cada año ciento sesenta y nueve mil personas activas a la población agrícola, ya excesiva con respecto a los recursos disponibles en el campo..." *

Conviene, por otra parte señalar, que la Reforma Agraria en México, es el resultado de una añeja transformación social; en efecto, representa la cristalización de la Revolución Social de 1910 que se traduce en instrumentos legales, como lo son, primeramente la llamada Primera Ley -

* Alaniz Patiño, Emilio: "La Reforma Agraria Integral y la Política de Cabal Empleo", Revista Mexico Agrario, Vol. 3 y 4, 1969, Editorial Campesina, México, pág.94.

Agraria o Decreto del 6 de enero de 1915, Ley preconstitucional expedida por Don Venustiano Carranza y posteriormente nuestra Carta Magna, la obra del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, cuyo artículo 27 Constitucional recoge los principios fundamentales de nuestra Reforma Agraria, desarrollados sucesivamente en el Primer Código Agrario de 1934, y sucesivamente en los Códigos de 1940, de 1942 y finalmente en la Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente en vigor. Muchos años pues, han transcurrido, desde que a la luz del orden jurídico emanado de la Revolución de 1910, se hicieron los primeros repartos de tierras en favor de los campesinos y no pasamos por alto las dotaciones de tierras hechas por los Jefes Revolucionarios, como Zapata y Villa, en el fragor de la lucha; pero hagamos un breve resumen y referencia de los gobiernos revolucionarios que mayormente se han distinguido en la realización de la fase inicial de nuestra Reforma Agraria, el reparto de la tierra con justicia.

Extractamos los siguientes datos del ensayo denominado Balance Doctrinario de la Reforma Agraria, obra de Vicente Bravo Fernández, quien señala que durante el Gobierno del General Alvaro Obregón (1920-1924), se ejecutaron cerca de 650 resoluciones definitivas que alcanzaron una superficie total de 1,170,000-00-00 Has. (un millón ciento setenta mil hectáreas). En el período Gubernamental del General Plutarco Elías Calles iniciado en 1924, se repartieron - - - 3,045,802-00-00 Has. (tres millones, cuarenta y cinco mil ochocientos dos hectáreas) y aquí conviene recordar como lo

señala este autor, que el General Calles, el 30 de noviembre de 1924, un día antes de tomar posesión de la Presidencia de la República, expresaba su preocupación por la problemática fundamental de la Reforma Agraria, en los siguientes términos: "La aplicación de las leyes agrarias ha producido, en parte, los beneficios deseados por los gobiernos revolucionarios, pero no se obtendrán de modo tal estos beneficios, en mi concepto, en tanto que no se aborde el problema de las tierras de un modo completo e integral que comprende no sólo la entrega de la tierra, sino la garantía de su producción..."*

En cuanto a la administración Cardenista, cuyo sexenio de Gobierno comprendió de 1934 a 1940, se entregó la superficie sin precedente de 18,353,375-00-00 Has. (dieciocho millones, trescientos cincuenta y tres mil doscientos setenta y cinco hectáreas) para beneficiar a un millón, veinte mil quinientos noventa y cuatro campesinos.

El Presidente licenciado Adolfo López Mateo, durante su gestión, entregó dieciseis millones de hectáreas, o sea más de la tercera parte de las tierras repartidas en 44 años de vigencia de la Ley Agraria. Durante su Régimen Presidencial, se creó, asimismo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Finalmente, durante el período presidencial del li-

* Fernández Bravo, Vicente, opus, cit. Revista México Agrario, Volúmenes 3 y 4, 1969, Edit. Campesina, pág. 64, in fine.

cenciado Gustavo Díaz Ordaz, hasta el penúltimo año de su gestión que computa Fernández Bravo, se había repartido una superficie de 3,836,818-00-00 Has. (tres millones ochocientos treinta y seis mil ochocientos dieciocho hectáreas) para beneficiar a 69,193 campesinos.

Toca, ahora, señalar el desenvolvimiento de la Reforma Agraria en México, en cuanto a la realización de la segunda e importantísima etapa o fase de toda Reforma Agraria y que se traduce en la explotación racional de la tierra y sus recursos; trátase, en efecto de lo que Fernández-Bravo denomina "Revolución Agrícola" y que en su concepto comprende: "...La organización, productividad, tecnificación e industrialización del ejido y la pequeña propiedad."

*

A propósito de esta segunda etapa de la Reforma Agraria, el anterior autor señala que el Gobierno debe atacarla con mayor energía, dada su extraordinaria importancia para consolidar la organización del campo, aumentar la productividad de la tierra y mejorar el nivel cultural y económico de las comunidades campesinas, lo que en esencia, es el mismo concepto que desenvuelve Mendieta y Nuñez en las tres fases ulteriores a la redistribución de la propiedad territorial; o sea, créditos para la explotación de la tierra, asistencia técnica para la organización de la productividad y, finalmente, asistencia social al campesino en la búsqueda de más elevados niveles materiales y morales de --

* Autor citado, Obra citada. pág. 73.

existencia.

Los gobiernos de la Revolución, creemos, que de ninguna manera han olvidado la fase segunda de la Reforma Agraria, lo que corroboramos con la siguiente somera exploración de su obra; en efecto, recuérdese lo que expresaba don Plutarco Elías Calles, en noviembre de 1924, antes de tomar posesión de su alto cargo, al insistir en la necesidad de abordar el problema de las tierras de un modo completo e integral, atendiendo, no sólo la entrega de la tierra, sino la garantía de su producción, haciendo que quien la recibe, fuese dotado también de semillas, agua, implementos y crédito necesario para el cultivo de las tierras; de esa suerte y acorde con tales ideas, expide la Ley de Irrigación, la Ley de Crédito Agrícola y crea las Comisiones Nacionales de Caminos e Irrigación.

Corresponde al General Cárdenas, el mérito indiscutible de la fundación en diciembre de 1935 del Banco Nacional de Crédito Ejidal, con capital inicial de ciento veinte millones de pesos; esta Institución, además de su función primordial crediticia, se había hechado a costas la responsabilidad de procurar una mejor organización económica y social del ejido, haciéndose posible la integración de sociedades de crédito ejidal que funcionando como cooperativas de producción y consumo, dieron un impulso al cooperativismo agrario, cobrando auge el ejido colectivo, en el que, ahora, vuelve nuevamente a pensarse, como se colige de disposiciones concretas de la vigente Ley Federal de Reforma -

Durante el sexenio presidencial del licenciado Don-Adolfo López Mateos, se crea la institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal que en seis años obtiene una captación de doscientos dieciocho millones de pesos y aprobándose planes de inversión por la cantidad de noventa y ocho millones, doscientos cincuenta y dos mil pesos para obras de beneficio colectivo de ejidos y comunidades del país. El clima de tranquilidad y seguridad económica de este sexenio, impulsó a la Banca Privada a otorgar créditos a los campesinos que alcanzaron la increíble suma de mil ciento cuarenta y cinco millones de pesos.

Señalaremos, a continuación, algunos instrumentos legales emanados de los gobiernos de la Revolución y que se refieren de manera concreta a la realización de la segunda fase de la Reforma Agraria y cabe señalar inicialmente, la Ley de Tierras Ociosas, expedida el 23 de junio de 1920, en los inicios del Gobierno del General Alvaro Obregón y que faculta a la Nación para disponer temporalmente para fines agrícolas de las tierras que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivan, entregándose por conducto de los Ayuntamientos en aparcería o arrendamiento a quienes las soliciten. Los propósitos evidentes de esta Ley, referíanse a la necesidad de incrementar la producción agrícola, desafortunadamente a la fecha, parece inaplicable e impónese su revisión y reestructuración.

Cabe mencionar, asimismo, mencionar la Ley de Aguas Propiedad Nacional, expedida el 30 de agosto de 1934 que -

viene a regular los aprovechamientos de aguas propiedad nacional y a establecer las sociedades de usuarios.

La Ley de Crédito Agrícola, en vigor, expídese con fecha 30 de diciembre de 1955 y viene a organizar el sistema nacional de crédito al campo en dos ramas: la agrícola y la ejidal, correspondiendo a cada una de ellas las instituciones crediticias: Banco Nacional de Crédito Agrícola y Banco Nacional de Crédito Ejidal respectivamente, con sus correspondientes Bancos Regionales, de manera que las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, integradas por ejidatarios y comuneros, vienen a constituirse en instituciones auxiliares. Redúcense a cuatro las operaciones fundamentales de estas instituciones de crédito: a) Préstamos comerciales, destinados a finalidades de producción o de consumo; b) Préstamos de avío, destinados a cubrir los gastos ordinarios de cultivo, explotación agrícola y compra de materias primas; c) Préstamos refaccionarios, cuya finalidad es la adquisición de aperos de labranza, pies de cría de ganado, abonos, fertilizantes etc. y d) Préstamos inmobiliarios, destinados a la realización de obras de cierta magnitud como: irrigación, construcción de caminos, adquisición y colonización de tierras, instalación de fábricas, plantas o talleres para beneficiar productos agrícolas.

La Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, expedida el 30 de diciembre de 1961, encaminada a la protección del agricultor contra las pérdidas de sus cosechas e inversiones, por fenómenos naturales o causas imprevisibles.

La Ley del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, expedida el 31 de diciembre de 1954, viene a crear un Fondo de Garantía y Fomento - manejado en fideicomiso por el Banco de México, S.A., tiene como finalidades fundamentales: a) abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de crédito privadas para que los destinen a la producción agropecuaria y b) realizar con dichas instituciones privadas de crédito, toda clase de operaciones que tiendan al beneficio de la agricultura nacional.

Singular importancia reviste la Ley Forestal expedida con fecha 19 de febrero de 1960 y su Reglamento del 23 de enero de 1961 que en títulos específicos vienen a regular los aprovechamientos forestales de ejidos y comunidades y pensamos que la aplicación de esta Ley tan importante, hizo posible la racional explotación de los bosques de ejidos y comunidades y su integración a la producción nacional, generando la captación de fondos de ejidatarios y comuneros - en la institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al tenor de la reglamentación de 1959 relativa al control, vigilancia e inversión de los fondos comunes ejidales.

Debemos señalar igualmente la Ley de Educación Agrícola, expedida el 6 de julio de 1946, que declara la educación agrícola como un servicio público, estableciendo tres tipos de educación agrícola: la elemental, la práctica especial y la superior y finalmente mencionamos el Decreto del 30 de diciembre de 1959 que amplía la vigencia del Seguro -

Social obligatorio a todos los trabajadores del campo: ejidatarios, comuneros, aparceros, medieros y pequeños agricultores.

De las instituciones creadas por la obra legislativa de los gobiernos de la revolución, nos interesa, en particular, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tema central de nuestro trabajo, e instrumento de la Reforma Agraria Mexicana que viene a contribuir en la actual etapa de su desenvolvimiento, a la realización de la ya apuntada segunda fase de la Reforma Agraria y es justamente de este instrumento, de este organismo del que habremos de ocuparnos a continuación.

Orígenes del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.- El Código Agrario de 1942, en su título Segundo, Capítulo Tercero, imponía la obligación a ejidos y comunidades de integrar en un Fondo Común los ingresos provenientes de los siguientes conceptos: a) explotación de montes, pastos u otros recursos; b) derivados de contratos celebrados por el núcleo de población; c) indemnizaciones por expropiaciones de bienes agrarios y d) cuotas acordadas por las asambleas generales de ejidatarios. Dicho fondo común debía destinarse a obras de beneficio colectivo y de manera particular para constituir el fondo de explotación de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley de Crédito Agrícola.

Podemos afirmar, sin lugar a duda, que la mayor parte de ejidatarios y comuneros, venía generalmente incumpliendo la obligación de integrar sus ingresos por los ante

riosos conceptos en el fondo común y salvo el caso de explotaciones forestales e indemnizaciones por expropiaciones, - ingresos controlados por las autoridades agrarias, los ingresos derivados de cuotas y ventas de pastos, se disgregaban y lejos de ir a integrar el fondo común, resultaban - aplicados a criterio de las autoridades de los núcleos de población ejidal y comunal y debe recordarse que el Código de 1942, autorizaba a los núcleos de población ejidal y comunal a vender los excedentes de pastos a particulares, - cuando estuviesen satisfechas las necesidades en los ejidatarios o comuneros propietarios de ganado; de tal manera - que la aplicación de dicha disposición legal, dió lugar a la intervención de la Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal, elaborase algunos estudios para el aprovechamiento de los pastos o agostaderos de ejidos y comunidades del - país, con la idea de que, los derechos por venta de pastos a ganaderos particulares, se cobrasen no en dinero, sino en especie; es decir, en cabezas de ganado de determinada edad, con la mira de integrar pie de cría de ganado, para que de esa suerte, con el transcurso del tiempo, los ejidatarios y comuneros, pudiesen cubrir con ganado de su propiedad los excedentes de pastos; desafortunadamente esta medida no dió resultado, dado que los ganaderos particulares consideraron incosteable en las condiciones planteadas, comprar excedentes de pastos de ejidos y comunidades; por otra parte los ejidatarios y comuneros propietarios de los pastos, se vieron en la necesidad de seguir contratando la venta de sus pastos a los ganaderos particulares, en las condiciones an-

teriores a la reglamentación de pastos ideadas por la Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal, dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; de esa suerte los ingresos que obtenían ejidos y comunidades por las ventas de sus pastos, quedaban fuera de todo control y sólo eran aprovechados por los Comisariados Ejidales y Comunales, sin llegar a integrar el fondo común de cada ejido o comunidad.

Por lo que respecta a la funcionalidad del Banco de Crédito Ejidal, que venía a complementar la entrega de la tierra con los créditos y la asesoría técnica necesaria para cultivarla, vamos a citar algunas consideraciones del ingeniero José Gazcón Mercado, actual Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y quien expresa: "...los campesinos, no tenían la experiencia ni la fuerza necesaria para superar los obstáculos que les impedían hacer productiva la actividad agrícola y tuvieron que caer en una gran proporción, en manos de los acaparadores y agiotistas, lo que obligó al Estado a crear de manera marginal diversos instrumentos que vinieron a regularizar los precios de los productos agrícolas, para garantizar a los campesinos una efectiva defensa de sus intereses en la comercialización de sus productos..."*

* Gazcón Mercado, José: Operación e Importancia para el Desarrollo Agro-Industrial del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Colección el Ejido Industrial, No. 2, Edit. Summa Ediciones, México 1973, Pág. 12.

Señala más adelante dicho funcionario, que la idea de industrialización del país como fórmula de desarrollo, -- relegó al campo al papel de subsidiario de la industria, -- dando lugar a la descapitalización del campo en virtud de-- dicha "transferencia", lo que trajo como consecuencia la mi-- seria para el sector campesino.

La evidente necesidad, pues, de capitalizar los eji-- dos y comunidades, imponía la creación de fuentes de finan-- ciamiento para el mejor aprovechamiento de los recursos, ya que como se dijo, no todos los ejidos y comunidades del -- país se habían plegado a la obligación de integrar su Fondo Común y de llegar a formarse dicho Fondo Común por los só-- los ingresos de cuotas y ventas de pastos de los ejidata-- rios y comuneros, la suma resultante, sería insuficiente pa-- ra realizar planes de incremento de la productividad de eji-- dos y comunidades; pero quedaba patente una fuente de capi-- talización representada por los ingresos que por derechos -- de explotación de sus bosques y otros ingresos importantes-- como los derivados de expropiaciones ejidales o indemniza-- ciones por permutas, que el Banco Nacional de Crédito Eji-- dal recibía de los particulares y que entregaba a los ejida-- tarios interesados o comuneros, según el caso; de esa suer-- te originase la idea de aprovechar los fondos comunes como-- instrumento eficaz de autofinanciamiento de ejidos y comuni-- dades, creándose primeramente una Dirección de Promoción -- Agrícola Ejidal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y posteriormente la expresada Dirección General

de Fomento Agrícola Ejidal dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, órganos que sustentan el origen del Decreto del 23 de abril de 1959 que viene a reglamentar la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales y que viene a crear el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la naturaleza jurídica de un fideicomiso, en el que el fideicomitente es el Gobierno Federal y el fideicomisario es el Banco Nacional de Crédito Ejidal, creándose asimismo de manera concomitante un Comité Técnica de Inversión de Fondos, como organismo intersecretarial de manejo y fiscalización del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Actualmente y al tenor de disposiciones relativas de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se ha entregado en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A., que actúa como representante del Fondo, como institución tesorera y como agente financiero del propio Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Es así, pues, como surge este nuevo instrumento de la Reforma Agraria que viene a encaminarse a la realización de los objetivos de la segunda fase de la Reforma Agraria, el impulso de la productividad de la tierra.

Naturaleza jurídica de la Institución.- El Reglamento de 1959 para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunales ejidales, que creó la institución de que se trata, establecía en su artículo 4o. que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se entregaría en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal; posterior-

mente, la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, en su artículo 170, párrafo primero, viene a establecer que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se entregará en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A.; por tanto dicha Institución resulta afectada en su naturaleza jurídica a una figura contractual atípica de tipo mercantil, el fideicomiso del que habremos de ocuparnos a continuación, sin perjuicio de la ubicación de la institución a estudio, en el marco del derecho administrativo.

El fideicomiso, tiene su origen en la tradición jurídica romana, habiéndose instituido con dos finalidades: - facilitar la testamentificación, para que dispusiesen de sus bienes los peregrinos o los que por otras causas no pudiesen hacer testamento y para hacer llegar la herencia a las personas incapacitadas. Las Leyes de Partida, en su prurito imitativo del derecho romano, introdujeron los fideicomisos en España y de esa manera la Ley 14a., Título V, Partida VI, viene a definir el fideicomiso de la siguiente manera: "...Fideicomisaria substitución, quiere decir establecimiento que es puesto en fê de alguno que la herencia deja en su mano que la dê a otro, como si dijese el testador: Establezco por mío heredero a Fê ruégole, o quiero, o mando que esta mi herencia la tenga tanto tiempo, é que después la dê o entregue a F..."*

En cuanto a la Doctrina del Derecho Mercantil, el -

* Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, W.N. Jackson Editor, pág. 335, in fine.

catedrático universitario Jorge Barrera Graf, señala que mediante el negocio fiduciario, se atienden innumerables necesidades e incontables finalidades humanas y que no es posible ofrecer una figura que comprenda todos los casos hipotéticos, ni encerrar en un cartabón rígido o en una reglamentación exhaustiva, la variedad infinita de casos de negocios fiduciarios a los que se puede recurrir en la búsqueda de satisfacción de necesidades ante las limitaciones de las figuras reglamentadas y en torno a la definición del fideicomiso, recurre a notable sentencia pronunciada en el año de 1956 por la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales y que en su Considerando Tercero afirma: "...el fideicomiso es un negocio fiduciario... se trata por tanto de un negocio de carácter traslativo en cuya virtud el fideicomitente transmite al fiduciario ciertos bienes o derechos con la obligación de destinarlos a un fin cierto y determinado..."*

Este autor, sostiene fundadamente pues, que el fideicomiso es un negocio fiduciario con las siguientes características fundamentales: a) se trata de un negocio que atribuye a alguien un derecho patrimonial en interés de otro, presentándose una doble relación; la transmisión de bienes y derechos al fideicomisario y la obligación que asume de afectar dichos bienes o derechos a una determinada finalidad; b) El fideicomisario, tiene la potestad del abuso,

* Barrera Graf, Jorge: "Estudios de Derecho Mercantil", Editorial Porrúa, S.A., México, 1958, pág. 349.

la que no corresponde ni al fideicomitente ni al beneficiario; c) el fideicomiso es un negocio fiduciario, trátase - del fideicomiso testamentario o del contractual, como fiduciario lo es el fideicomiso bilateral en el que existen solamente fideicomitente y fideicomisario y el fideicomiso -- plurilateral en que ocurren el fideicomitente, el fideicomisario y el beneficiario, lo que representa una estipulación a favor de tercero.

Suele ocurrir que en un negocio de fideicomiso, - sean tres las personas que intervengan, como sería el caso de que se asimilase a la estipulación en favor de tercero; - ello nos llevaría a preguntar, si en tal caso el fideicomiso sería un negocio plurilateral, entendiendo por plurilateral aquel negocio en el que concurren más de dos partes - con derechos y obligaciones mutuas; pero ello no ocurre así en el anterior tipo de fideicomiso "inter vivos" al que nos venimos refiriendo, ya que el beneficiario antes de aceptar el beneficio que se le otorga en el fideicomiso, es ajeno a la relación contractual entre el fideicomitente y el fideicomisario y con posterioridad a su aceptación, el beneficiario, se vincula con ambas partes; es decir, con el fideicomisario, en el ejercicio de acciones, derechos y obligaciones derivadas del acto constitutivo del fideicomiso y - con el fideicomitente en el ejercicio de las obligaciones - contractuales asumidas por el fideicomitente, de donde se desprende que el fideicomiso resulta un contrato bilateral y de ninguna manera plurilateral; en efecto y se insiste so

bre el particular, las obligaciones que pudiesen imponer al beneficiario en el acto constitutivo del fideicomiso, no crea una relación jurídica distinta frente al fideicomisario, o como explica Barrera Graf: "... La posición del beneficiario se explica plenamente como la de un tercero cuyos derechos y obligaciones surgen de un contrato celebrado entre el fideicomitente y fideicomisario, en el que aquel es estipulante y éste promitente..."*

De manera que, conforme a lo expuesto por Barrera Graf, el beneficiario, viene a ser el tercero estipulado.

Ocurre, por tanto la estipulación a favor de tercero en la figura del fideicomiso, con las siguientes características fundamentales: a) la estipulación tiene su fuente en un contrato, que en el caso sería el de fideicomiso en el que concurren fideicomitente e institución fideicomisaria y en él no participa el beneficiario o tercero estipulado; b) la aceptación del tercero de la estipulación otorgada a su favor la perfecciona y en ese momento se crea un derecho frente al promitente o fideicomisario, derecho que le permite al beneficiario exigirle al promitente el cumplimiento de la prestación a que se obligó ante el estipulante o fideicomitente; c) la estipulación puede ser revocada, mientras el tercero beneficiario o estipulado, no haya manifestado su voluntad de aprovecharla. Corrobórase lo afirmado en el primer inciso, de la definición que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito hace del fideicomiso en

* Autor citado, Obra cit. pág. 360.

los siguientes términos: "Artículo 346.- ... negocio en virtud del cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria..."

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en el contexto de la figura contractual de carácter mercantil del fideicomiso, al tenor del imperativo del artículo 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que le impone tal naturaleza jurídica, resulta equivalente a una estipulación en favor de - tercero cuyos elementos serían: 1.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, aparece como institución o parte fideicomitente o estipulante. 2.- Nacional Financiera, S.A., aparece como institución fiduciaria o parte promitente o fideicomisaria y 3.- El tercero beneficiario, tercero estipulado, viene a ser el núcleo de población ejidal o comunal, en cuyo beneficio se constituye el fideicomiso.

Señalamos, finalmente que el fideicomiso regúlase - mediante disposiciones expresas de la vigente Ley General - de Títulos y Operaciones de Crédito, ordenamiento legal al que debe sujetarse el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en la constitución del fideicomiso, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de las obligaciones contraídas - como fideicomitente o parte estipulante, en la integración de la figura contractual del fideicomiso. Al propio Ordenamiento, sujétase, asimismo, la Institución fiduciaria, es - decir Nacional Financiera, S.A., en cuanto al cumplimiento - de las obligaciones contraídas, como parte promitente, en -

la constitución del fideicomiso.

Conviene abundar aún más en algunas consideraciones doctrinarias en torno al fideicomiso, a efecto de conocer de manera clara la naturaleza jurídica de este negocio contractual, eminentemente mercantil. Esta figura aparece en nuestra legislación en la Ley de Instituciones de Crédito de 1924; posteriormente en la Ley de 1926 se reglamentó bajo la forma de un mandato irrevocable, característica que conserva a la fecha y en la vigente Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, surge esta institución como negocio fiduciario.

El fideicomiso, puede ser unilateral, cuando es testamentario y puede ser bilateral en los demás casos, llegando inclusive a configurar una estipulación en favor de tercero.

Redúcense a tres los elementos personales del fideicomiso bilateral: fideicomitente, fiduciario y fideicomisario. El fideicomitente, viene a ser la persona que mediante declaración unilateral de la voluntad constituye el fideicomiso, formándose de esa suerte un patrimonio autónomo de afectación; el fiduciario, es la persona a quien se encomienda la realización de los fines establecidos en el acto constitutivo del fideicomiso, atribuyéndosele la titularidad de los bienes fideicomitados que constituyen el patrimonio autónomo de afectación y finalmente, el fideicomisario, es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso, pudiendo darse el caso de que el propio fideicomitente sea el beneficiario del fideicomiso, pero nun-

ca lo puede ser el fiduciario. Hemos aludido a la creación de un patrimonio autónomo y de afectación, siguiendo las ideas del Maestro Raúl Cervantes Ahumada quien expresa: - - "...Por patrimonio autónomo entendemos un patrimonio distinto de otros y distinto de los patrimonios propios de quienes intervienen en el fideicomiso (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario). A ninguno de los tres elementos personales, puede ser atribuible el patrimonio constituido por los bienes fideicomitidos; sino debe entenderse que se trata de un patrimonio afectado a un fin determinado..."*

Este autor, menciona, en cuanto a las aplicaciones prácticas del fideicomiso, tres clases: de garantía, sustitutivo de la hipoteca y equiparable a un contrato de mutuo en el que se garantiza el pago de un préstamo con una finca que se entrega en fideicomiso a un banco; testamentario, -- cuando el fideicomitente entrega sus bienes en fideicomiso a un banco para que a su muerte los bienes fideicomitidos se titulen en favor de las personas designadas en el acto constitutivo del fideicomiso y, finalmente, de administración, como es el caso de que el fideicomitente encomiende a un Banco la administración de fincas, aún cuando, en este tipo, opina Cervantes Ahumada que no existe fideicomiso por no existir especial afectación de bienes, lo que, por el contrario ocurre, en otros tipos de fideicomiso de administración, cuando los bienes fideicomitidos están constituí--

* Cervantes Ahumada, Raúl: "Títulos y Operaciones de Crédito", Editorial Herrero, S.A., 1969, México, pág. 289.

dos por valores.

b).- Sus recursos, captación y fines a los que deben destinarse estos recursos.

Sus recursos.- El artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria, enumera diversos renglones que constituyen las fuentes de las que obtiene sus recursos el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, destacando los ingresos que representan los fondos comunes ejidales y de éstos, ocupan un papel principal los siguientes conceptos: a) recursos derivados de la explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad; b) prestaciones derivadas de contratos celebrados con terceros por el núcleo de población y c) indemnizaciones que corresponden a los núcleos de población por expropiación de terrenos ejidales o comunales según sea el caso. (Artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Podemos resumir en dos capítulos los anteriores conceptos de ingresos: a) recursos derivados de la explotación de los recursos naturales de ejidos o comunidades y b) recursos derivados de las indemnizaciones por actos expropiatorios de terrenos ejidales o comunales, según sea el caso. De estos dos capítulos de ingresos, habremos de ocuparnos a continuación.

En cuanto al primer capítulo de ingresos, es evidente que en el inicio de la vigencia del Reglamento de 1959 sobre control, planeación y vigilancia de inversiones de --

los fondos comunes ejidales, los ejidatarios, sin la asistencia crediticia necesaria, no estaban en posibilidades de explotar por su cuenta sus recursos disponibles fundamentales: pastos y bosques y de esa suerte, se vieron en la necesidad de contratar con terceros la explotación de tales recursos, surgiendo los llamados convenios de asociación en participación, de naturaleza mercantil y que en resumen equivalían a contratos de corte, asierre y transportación de productos forestales que celebraban los ejidos y comunidades madereros, con terceros; en mérito de dichos convenios, los ejidos y comunidades propietarios de bosques, se constituían en simples abastecedores de materias primas: productos maderables, que el particular asociado revendía o, en el mejor de los casos, transformaba. En los convenios de asociación, se establecían los precios que pagaría el particular asociado por la madera extraída, de manera que de los ingresos obtenidos una parte, en concepto de reparto de utilidades, se entregaba a los ejidatarios o comuneros y otra venía a engrosar el fondo común bajo el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Con el transcurso del tiempo, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal estuvo en posibilidad de reinvertir los fondos comunes acumulados y gracias a ello se hizo posible la integración de Empresas Forestales de ejidatarios y comuneros, quedando posibilitados ya no solamente a extraer la materia prima representada por sus productos maderables, sino para beneficiar y transformar dichas materias primas, de donde, a la fecha, se dé el caso de que ejidos y comunidades propietarias de bosques, vengan

explotando y transformando o beneficiando, por cuenta propia, sus recursos maderables y si en algunos casos, ante la insuficiencia de capitales, se ven precisados a contratar - con terceros la explotación de esos recursos, ejidos y comunidades se ven asistidos por el Fondo Nacional de Fomento - Ejidal, a fin de que las contrataciones para la explotación de sus recursos maderables, se pacten en las mejores condiciones económicas para los ejidos y comunidades propietarias de los bosques sujetos a la explotación. Como quiera - que sea la Ley Forestal, en su apartado relativo al aprovechamiento y explotación de los bosques de ejidos y comunidades, vino a fijar disposiciones tendientes a la conservación y racional explotación de los bosques propiedad de ejidos y comunidades, disposiciones a las que ha debido plegarse el Fondo Nacional de Fomento Ejidal en directo beneficio de ejidos y comunidades madereras.

En cuanto al renglón derivado de la explotación de los pastos existentes en ejidos y comunidades, indicamos ya con anterioridad que la venta de estos recursos a particulares ganaderos, derivaba importantes ingresos que rara vez - venían a engrosar el fondo comunal y que por el contrario - eran aplicados al arbitrio de las autoridades ejidales y comunales; si bien, gracias a la fundación del Banco Nacional Agropecuario y mediante la ministración del crédito necesario, ha sido posible el funcionamiento de ejidos ganaderos - en el país, de suerte que la explotación agropecuaria de - ejidos y comunidades, viene a derivar importante fuente de recursos para el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Por cuanto al capítulo de recursos derivados de indemnizaciones por expropiaciones de terrenos ejidales y comunales, conviene distinguir los dos tipos de indemnización a que alude en el Capítulo Octavo la Ley Federal de Reforma Agraria; en efecto, es necesario distinguir el acto de expropiación directa de la tierra y el acto de expropiación de bienes distintos a la tierra: casas, huertos y corrales (Artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria). En el primer caso el acto expropiatorio viene a afectar bienes -- propiedad del núcleo de población ejidal o comunal y en el segundo caso, se trata de bienes que constituyen propiedad particular de ejidatarios o comuneros, según se trate; de manera que en este segundo caso, la indemnización no viene a engrosar el fondo comunal, sino que por el contrario se entrega en lo individual su monto, a cada ejidatario o comunero. El monto de la indemnización por expropiación total o parcial de terrenos ejidales o comunales, se destina al fondo comunal; de suerte que serán los ejidatarios o comuneros del núcleo de población afectado por la expropiación, quienes resuelvan ante el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, si el monto de la indemnización se destina a adquirir nuevas tierras o si se elabora un plan de inversiones para con los fondos disponibles crear fuentes de trabajo en el núcleo de población de que se trate (Artículo 122, fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Señala, asimismo el artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las restantes fuentes de recursos del -

Fondo Nacional de Fomento Ejidal y que corresponden a los siguientes conceptos: a) Remanentes de indemnizaciones por expropiaciones de terrenos ejidales o comunales; b) Remanentes de utilidades obtenidas por las entidades solicitantes de la expropiación; c) intereses de operaciones realizadas por el Fondo; d) Fondos obtenidos mediante la suscripción de Bonos Agrícolas, obligaciones y cédulas; e) Ingresos que capte el Fondo en operaciones financieras que realice con la garantía de sus recursos propios; f) Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de Municipios; y g) Cuotas de solidaridad que acuerden los Sindicatos Obreros para el Sector campesino. Seguramente la inclusión de este último renglón de recursos, obedeció a la idea del legislador por una parte, de institucionalizar el bello gesto de centrales obreras del país de destinar importante porcentaje de sus participaciones de utilidades, en favor del sector campesino y por otra parte de que los fondos provenientes de estos actos de solidaridad, fuesen convenientemente invertidos y canalizados, de suerte que viniesen a mejorar la economía de los sectores campesinos nacionales a quienes van destinados.

Además de los montes y pastos ejidales y comunales, existen otras fuentes de captación de recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, trátase en efecto, de la explotación industrial y comercial de recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales, como es el caso de arenas, canteras, marmol, grava, onix, etc., que pueden ser explotados directamente por los núcleos de población o mediante contra

tos de asociación en participación con terceros. (Artículo-144 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

En cuanto al mecanismo del manejo del fondo común - de ejidos y comunidades, importante fuente de captación de ingresos o recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, - establece el artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria que el fondo común a que se alude, debe ser depositado, desde luego, por los Comisariados Ejidales o de Bienes Comu- nales, en el Banco de México, S.A., o en sus corresponsales en cada Entidad Federativa, interviniendo en dicho depósito el Consejo de Vigilancia del ejido o comunidad según sea el caso; el Banco de México, S.A., por su parte, debe informar diariamente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal de los depó- sitos recibidos y dispone de un plazo de cinco días para -- acreditar dichos depósitos a favor de Nacional Financiera, - S.A., institución fiduciaria que dispone de un plazo de cin- co días para acreditar dichos depósitos en un Banco Privado, en la cuenta a disposición del ejido o comunidad de que se- trate. En torno a la anterior disposición legal, cabe seña- lar la circunstancia de que por primera vez, lo que no ocu- rrra en el Reglamento de 1959 ni en el Código Agrario de -- 1942, se impone a las autoridades ejidales y comunales, la- obligación de enterar el fondo común en el Banco de México, S.A., pero desafortunadamente, no se impone sanción alguna- para el caso de que la autoridad ejidal o comunal se niegue a verificar el depósito de que se trata; por otra parte, el hecho de que después de una inexplicable transferencia de -

fondos de institución a institución, vengán a quedar estos depósitos en un Banco particular a disposición del ejido o comunidad de que se trate, creemos, demerita la función de institución tesorera que le atribuye a Nacional Financiera, S.A., el párrafo segundo del artículo 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no encontrándose, por tanto explicación coherente al hecho de que los fondos depositados por ejidos y comunidades inicialmente en el Banco de México, S.A., después de largo recorrido, vengán a parar a un Banco Privado, cuando que, de conformidad con su calidad de institución tesorera, Nacional Financiera, debería salvaguardar dichos depósitos y de conformidad con su calidad de fiduciaria en el contrato de fideicomiso, destinarlos a los fines señalados en el propio fideicomiso; consideramos, por tanto irregulares las substituciones que se operan respecto de la entidad fiduciaria en el fideicomiso, es decir, Nacional Financiera, S.A.; pues ello demerita y desvirtúa las funciones que debe desempeñar en el fideicomiso.

Fines a los que deben destinarse estos recursos.- A quince años de distancia de haberse creado la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, hasta la fecha, por razones inexplicables, no se ha expedido su Reglamento o Ley Reglamentaria del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y de ahí que no se tenga establecida una tabla jerárquica de necesidades y requerimientos de ejidos y comunidades, para conforme a ella, hacer la canalización de los recursos disponibles; si bien debemos entender por regla general, conforme lo previene el artículo 167 de la Ley Federal de Re-

forma Agraria y como derivación de las finalidades de la - institución de que se trata, que los recursos disponibles, - deben destinarse al financiamiento y realización de los pro - gramas y planes de fomento económico y social de ejidos y - comunidades depositantes. Asimismo el artículo 165 de la -- Ley de que se trata, aun cuando con referencia concreta al - destino de los fondos comunes, señala que deben invertirse - en: a) trabajos de conservación de suelos y de aprovecha - miento de aguas para riego, abrevaderos, usos domésticos y - otros servicios urbanos; b) adquisición de maquinaria, im - plementos de labranza, animales de trabajo o de crfa, ape - ros, semillas, fertilizantes; c) constitución de capital de trabajo d) pago de cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficia - les de asistencia técnica y seguridad social y e) obras de - asistencia social de emergencia.

A efecto de controlar las inversiones de los fondos comunes manejados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal - y para su debida aplicación dentro de los extremos de los - lineamientos señalados por el artículo 165 de la Ley Fede - ral de Reforma Agraria, crea este ordenamiento legal en su artículo 169 un organismo intersecretarial denominado Comi - té Técnico y de Inversión de Fondos, del que habremos de - ocuparnos posteriormente, teniendo a su cargo de manera fun - damental la aprobación de los planes de inversiones elab^o - dos por ejidos y comunidades para la aplicación de sus fon - dos comunales.

Estas inversiones, conforme a su naturaleza e importancia pueden ser: a) de carácter productivo; b) para obras de beneficio colectivo o social y c) de consumo inmediato.- De cada uno de los anteriores tipos de inversión, habremos de ocuparnos a continuación.

En términos generales las inversiones de carácter productivo, son aquellas que producen ingresos directos a los ejidatarios o comuneros, revistiendo singular importancia, porque el incremento de este renglón, tiende al mejoramiento de los niveles económicos de vida del campesino, correspondiendo a este renglón las siguientes inversiones: - a) adquisición de semillas, fertilizantes e insecticidas; - b) compra de maquinaria: tractores, rastras, sembradoras, arados, cultivadoras, maquinaria para aserradero, etc. y - c) adquisición de implementos de trabajo o unidades de trabajo: sillas para montar, guarneces, ganado, alambre de púas, grapas, clavos, camiones, camionetas, etc.

Las inversiones para obras de servicio social o colectivo, no producen ingresos en forma directa ni son recuperables, pero son indispensables y necesarias para el progreso de la comunidad, tales como: introducción de energía eléctrica, agua potable, construcción de escuelas, caminos vecinales, etc. Estas obras suelen realizarse dentro de los planes de diversas dependencias federales, ya sea en forma bipartita o tripartita y puede darse el caso de que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se avoque a su realización, cuando son de extrema urgencia o no están previstas -

dentro de los planes de las dependencias correspondientes.

Las inversiones de consumo inmediato, son aquellas que se destinan a la adquisición de bienes fungibles, como: maíz, frijol, arroz, avena, etc., indispensables satisfactores en la vida diaria.

Pese a que no existe Ley Reglamentaria del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se ha observado la costumbre de que directamente el Fondo apruebe inversiones de fondos, en planes no mayores de la cantidad de \$15,000.00, excediendo dicha cantidad, es necesaria la aprobación correspondiente del Comité Técnico de Inversión de Fondos.

Tocante a la aplicación de los fondos depositados en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y al destino de sus fondos propios, el artículo 167 de la Ley de la materia, establece dos interesantes modalidades, en cuanto que, para la realización de programas de fomento económico y social, puede financiar en exceso al monto de los fondos depositados y además, la propia Institución, puede financiar a ejidos y comunidades que no sean cuenta-habientes del Fondo, pero con la salvedad de que el Fondo no puede disponer para tales finalidades de los fondos comunes de otros ejidos y comunidades, sino de manera exclusiva, de sus recursos propios, para dar facilidad a que cada ejido o comunidad cuenta-habiente, disponga totalmente de sus aportaciones.

c).- Su integración administrativa, funciones primordiales y atribuciones concretas de la Institución.

El estudio de la integración y organización administrativa del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ofrece, desde luego algunas dificultades, toda vez que inexplicablemente hasta la fecha, no se ha dado cumplimiento a la expedición del Reglamento Interior de la propia Institución, como se establece en la parte final del párrafo primero del artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria; ello no obstante y con base en diversos folletos que ha publicado dicho organismo, no es posible conocer su estructura orgánica, como se desprende del organigrama relativo.

En esas condiciones, podemos ubicar, en primer término dentro de la estructura de la propia organización, al Comité Técnico y de Inversión de Fondos del cual dependen tres Direcciones: la Dirección General, la Subdirección General y la Subdirección General Adjunta, cada una de ellas con jerarquía administrativa respecto de diversas Oficinas, Direcciones y Delegaciones Foráneas, como a continuación se indica:

COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS

DIRECCION GENERAL

Contraloría General

Dirección Jurídica.

Asesoría General

Comisión Interna de Administración.

Unidad de Organización y Métodos.

Unidad de Información.

Delegaciones Foráneas.

SUBDIRECCION GENERAL

Oficinas de Control y Supervisión Técnica.

Subcomité de Inversiones y Crédito.

Unidad de Programación.

Dirección de Industrias Agropecuarias.

Dirección de Industrias de la Construcción.

Dirección de Industrias Forestales.

Dirección de Industrias y Servicios Turísticos.

Dirección de Industrias Varias.

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA.

Oficina de Control de Presupuestos.

Oficina Auxiliar.

Dirección Administrativa.

Dirección Financiera.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, del que habremos de ocuparnos en Capítulo especial, es el organismo intersecretarial que presidido por un Delegado Fiduciario - Especial, tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; con facultades para decidir tanto sobre las inversiones de los fondos comunes en él depositados por ejidos y comunidades, como para otorgar financiamientos para la realización de planes de desarrollo económico y social - aún de aquellos ejidos y comunidades que no sean cuenta-habientes del Fondo.

La Dirección General, tiene a su cargo la planeación, dirección, control y resolución de todos los asuntos relacionados con los programas y planes de fomento económico de ejidos y comunidades beneficiarias del Fondo; por tanto, competen a la Dirección General las siguientes atribuciones: a) Presentar a la consideración del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, los planes y programas para la operación del fondo y en su caso, ejecutar los que resulten aprobados; b) Representar legalmente al Fondo; c) Presidir el Comité Técnico y de Inversión de Fondos y d) Establecer las directrices políticas para el funcionamiento de la Institución del Fondo.

La Contraloría General, tiene la primordial función de vigilancia del cumplimiento de los Acuerdos del Comité Técnico y de Inversión de Fondos; debiendo por tanto verificar que todas las operaciones realizadas por las distintas dependencias del Fondo, se ajusten a las normas y procedimientos contables establecidos.

Dirección Jurídica, como su nombre lo indica, es el órgano de consulta y asesoramiento en materia jurídica del Director General y de las demás dependencias del Fondo.

Asesoría General, desempeña actividades de asesoría y colaboración en la resolución de los distintos asuntos que sean sometidos a su consideración por las distintas áreas del Fondo.

Comisión Interna de Administración, debe planear y llevar a cabo las reformas administrativas necesarias para-

el mejor cumplimiento de los objetivos y programas del Fondo, con miras a incrementar su eficiencia.

Unidad de Organización y Métodos, creada, en términos generales por Decreto Presidencial para ser ubicada en las distintas Dependencias del Sector Público y Organismos Descentralizados, tiene en el caso, la función concreta de asesorar técnicamente a la Dirección General y a la Comisión Interna de Administración, en la planificación y adopción de las medidas más adecuadas para el logro de la Reforma Administrativa; debiendo encaminarse por tanto, al estudio y análisis de las funciones, sistemas y procedimientos del Fondo, para que esté en posibilidad de proponer las reformas coherentes para su funcionalidad y mejoramiento administrativo.

Unidad de Información, desempeña actividades de información, difusión y relaciones públicas del Fondo.

Delegaciones Foráneas, ejercen en las Entidades Federativas de su radicación, la representación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Subdirección General, debe planear, dirigir y controlar las actividades específicas del Fondo, bajo las directrices de la Dirección General y por tanto, tiene a su cargo: a) la dirección de las actividades de las direcciones operativas a su cargo; b) la representación del Director General en las actividades que éste le encomiende, debiendo finalmente c) auxiliar al Director General en la elaboración de los planes de operación del Fondo.

Oficina de Control y Supervisión Técnica, como dirección auxiliar dependiente de la Subdirección General, - debe apoyar a ésta en el control de los programas de las Direcciones Operativas: de Industrias Agropecuarias, de Industrias de la Construcción, de Industrias Forestales, de Industrias y Servicios Turísticos y de Industrias Varias. Esta Oficina debe llevar a cabo el control efectivo de ejecución de dichos programas, proporcionando a la Subdirección General, de manera oportuna, los informes sobre desviaciones en la realización de los proyectos conforme a lo programado y aportando alternativas de solución de los problemas detectados.

Subcomité de Inversiones y Crédito, debe evaluar - los proyectos específicos que presentan las direcciones operativas, emitiendo opinión a la Dirección General, al que - igualmente, debe proponer alternativas y prioridades respecto de la asignación de fondos para cada área operativa del Fondo.

Unidad de Programación, debe auxiliar a la Subdirección General en el señalamiento de objetivos, formulación - de planes y en la determinación de los recursos necesarios - ~~para cumplir las tareas que corresponden a cada unidad, de-~~biendo desempeñar las siguientes funciones específicas: - - a) recabar y programar la información que se requiera para el debido funcionamiento de la Institución, debiendo relacionarse con instituciones públicas y privadas a fin de recabar datos, estudios y proyectos que tengan referencia con la realización de los planes y programas del Fondo; b) coor

dinar los proyectos presentados por las Direcciones Operativas; c) elaborar y revisar perfiles económicos de factibilidad y rentabilidad, elaborar y revisar proyectos de ingeniería hidráulica, estructural, sanitaria y eléctrica y asimismo, elaborar y revisar costos de las obras a construirse y finalmente d) formular a nivel estatal catálogo de costos y especificaciones.

Dirección de Industrias Agropecuarias, debe realizar, desarrollar y supervisar programas para la creación de industrias agropecuarias.

Dirección de Industrias de la Construcción, realiza, desarrolla y supervisa los programas del Fondo para la creación de Industrias de la Construcción.

Dirección de Industrias Forestales, tiene a su cargo la realización, desarrollo de proyectos aprobados y supervisión de la administración de programas para la creación de industrias forestales.

Dirección de Industrias y Servicios Turfsticos, realiza, desarrolla y supervisa los programas para la creación de Industrias y Servicios Turfsticos.

Dirección de Industrias Varias, realiza, desarrolla y supervisa programas de creación de industrias que no corresponden a las restantes direcciones operativas.

Subdirección General Adjunta, como auxiliar de la Dirección General, debe coordinar las actividades de las Direcciones de Apoyo a su cargo y de las que nos ocupamos a -

continuación:

Oficina de Control de Presupuestos, debe supervisar el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Oficina Auxiliar, es una Oficina de apoyo de la Subdirección General Adjunta, en la elaboración de sus planes y en la coordinación de las Direcciones Administrativas y Financiera.

Dirección Administrativa, planea, dirige y coordina el funcionamiento de los recursos humanos, materiales y servicios necesarios a todos los órganos del Fondo. Asimismo, debe supervisar las adquisiciones que realice el Fondo y supervisar el registro de sus operaciones.

Dirección Financiera, planifica y dirige la obtención y recuperación de los recursos financieros que requiere la Institución para el desarrollo de sus programas. - -
~~Igualmente desempeña los servicios de caja y tesorería y~~ tiene a su cargo la elaboración del presupuesto de egresos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El análisis de la anterior organización administrativa de la Institución que nos ocupa - El Fondo Nacional de Fomento Ejidal -, nos lleva a la lógica conclusión de una reorganización de sus áreas para hacerla más coherente con el más eficaz desempeño de las funciones que está llamada a cumplir y, desde luego, en nuestro modesto concepto - si -- queremos sentar firmes bases para su reglamentación inte- -

rrior- que se impone tal reestructuración, con base en los siguientes lineamientos generales: en efecto, razones de -- funcionalidad administrativa, obligan a considerar la conveniencia de establecer de manera exclusiva una sola Subdirección General, auxiliar y subsidiaria de la Dirección General que asume dos importantísimas funciones: La representación del Fondo y la Presidencia del Comité Técnico y de Inversión de Fondos; al propio tiempo y al lado y dependiendo directamente de la Dirección General y de la Subdirección, en casos específicos como auxiliar ésta de aquella, - deben ubicarse las Distintas Direcciones anotadas en la actual estructura orgánica, como se planteó anteriormente; pero creemos que se impone la necesidad de establecer una sola Dirección de Asesoría General, con Oficinas en las áreas: jurídica, administrativa, contable y técnica; igualmente - consideramos indispensable integrar una sola dirección de - Industrias, con distintas Oficinas para cada área, bien sea agropecuaria, forestal, de la construcción etc. y pensamos que de esta manera es posible, en primer término, establecer un control general a nivel de Dirección de importantes funciones orgánicas y en segundo término, se hace factible que cada Oficina, sin invadir atribuciones, se desenvuelva dentro de su área de actividad concreta. Estímase además, - por la particular naturaleza de la Institución, la necesidad de la existencia de una Dirección Financiera y otra de Administración, pero dependientes de manera directa de la - Dirección General. Por su parte la Subdirección General, como auxiliar de la Dirección General, continuaría funcionan-

do como coordinadora de todas las Direcciones.

De conformidad con la actual integración administrativa del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sus primordiales funciones al tenor del Decreto del 15 de abril de 1959 y en concordancia con las disposiciones del artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria, podemos colegir que sus funciones primordiales se encaminan a la planificación, dirección y control del funcionamiento de los programas y planes de fomento económico y social de ejidos y comunidades. Por otra parte constituye además un organismo de financiamiento y de crédito, debiendo por tanto ocuparnos -a continuación- del análisis de estos dos conceptos, para estar en condiciones de comprender los mecanismos substanciales a los que, de manera concreta, se sujeta la anterior Institución, que se estudia.

En relación con el concepto de "crédito", el connotado economista Bogdanoff, explica que al desarrollarse el cambio, se dió el caso -frecuente- de que un comprador se veía privado transitoriamente de dinero y que necesitando determinados artículos de manera inmediata, carecía de dinero para comprarlos, si bien, podía demostrar que en breve plazo dispondría de efectivo; en tales circunstancias, el vendedor accedía a entregarle dichos artículos a crédito, de donde surgió este concepto con la significación de "confianza", dado que toda operación de crédito supondría, de manera evidente, confianza, primeramente en el honor y posteriormente en la solvencia del deudor.*

* Bogdanoff, A: "Principios de Economía Política", Primera Edición, Ediciones Pavlov, México, pág. 64.

Richard P. Ettinger, en su obra "Créditos y Cobranzas", alude a la siguiente definición que aporta John Stuart Mill: "El crédito es el permiso para usar el capital de - - otro" y cita igualmente la siguiente definición que del concepto dá Joseph French Johnson: "el poder para obtener bienes o servicios por medio de la promesa de pago en una fecha determinada en el futuro". Señala asimismo Ettinger que para obtener una apreciación abstracta del concepto de crédito es necesario fijar nuestra atención en su origen latino, esto es, en el concepto "creditum" que significa confianza, de donde colige dicho autor su concepto: "crédito es confianza; en negocios, es la confianza dada o tomada a cambio de dinero, bienes o servicios"*

Señala el mismo autor, que el crédito puede tener - actualmente en los negocios, tres usos diferentes: como - - transacción a crédito, como crédito establecido y como instrumento de crédito. En el primer caso, considera este autor que la transacción a crédito, con base en el término -- usual comprar a crédito, implica el cambio de un valor presente, por una promesa de pago en un tiempo especificado en el futuro. Por otra parte a partir del concepto usual de - "su crédito es bueno", señala que la acepción de crédito como sinónimo de crédito establecido, significa la aceptación de la promesa de pagar, emitida por el comprador, o bien - sea, la buena voluntad del vendedor para creer en la prome-

* Ettinger, Richard P., opus cit. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1971, pág. 26.

sa del comprador. Finalmente en su tercera acepción el concepto de crédito en cuanto instrumento de crédito, representa una promesa de pago documentada que manifiesta una transacción formal de crédito. Finalmente el autor refiriéndose al crédito agrícola, distingue dos tipos: "... a largo plazo para financiar compras de tierras de labranza y efectuar mejoras y a corto plazo, para financiar la producción y compravente de cosechas y ganado; el primero, es una inversión crediticia; el segundo, una forma de préstamo bancario...*

En cuanto al concepto de "finanza", Roberto Guerra-Cepeda, en su obra "Economía Política Contemporánea, citando a Alberto Constain, expresa que en su connotación etimológica, la palabra "finanza", viene del latín "finatio" que quiere decir pago, implicando en concepto del autor, la actividad en los negocios en relación con las cuestiones monetarias "la aplicación del dinero a los fines prácticos" y toma el autor, finalmente, lo que califica de sencilla y elocuente definición de la revista Barrons de Nueva York, por encerrar el objeto y fin de las finanzas, y es la siguiente: "... dar al dinero un empleo seguro y eficaz mediante la comprensión anticipada del papel que ha de jugar en las transacciones comerciales, industriales y de crédito, de manera de acertar en los negocios..." *'

Siguiendo a este mismo autor, quien cita a los eco-

* Autor citado, opus, cit., pág. 62.

*' Guerra Cepeda, Roberto: "Economía Política Contemporánea", Edit. Artes Gráficas Independencia, México, 1967, pág. - 333.

nomistas Schultz y Harris autores de "American Public Finance", podemos concebir la existencia de la ciencia de las finanzas y tomar esta definición: "...estudio de los hechos - de los principios y de la técnica de obtener y gastar los - fondos..." definición que aquellos autores aplican de manera concreta a las finanzas públicas, pero que consideramos por analogía valedera para expresar el contenido de la ciencia de las finanzas "in genere" que necesariamente habrá de consagrarse al estudio de los problemas que se presentan en los negocios.

Estímase conveniente para mayor esclarecimiento de los conceptos -crédito y finanza- que hemos estado analizando, abundar aún más en otras consideraciones prácticas sobre estas actividades primordiales que debe desempeñar el Fondo Nacional de Fomento Ejidal en el marco de la economía agrícola, dentro del cual necesariamente debe desenvolverse de manera concreta, dada la naturaleza específica de la Institución de que se trata.

Luciano Rosales Olvera, en su Tesis Profesional y citando a Alfonso Rochac, alude, inicialmente a manera introductoria del análisis del concepto de crédito, al concepto de cambio considerando éste como una de las principales manifestaciones de la vida económica y de la circulación de la riqueza y de esa manera distingue las siguientes formas de cambio: a) La permuta, consistente en dar una cosa recibiendo otra; b) La compra-venta, consistente en dar una cosa recibiendo dinero en compensación; c) La prestación de -

servicios que consiste en proporcionar una actividad o esfuerzo recibiendo dinero o cosas; y, finalmente d) El crédito, modalidad de cambio que consiste en dar una suma de dinero ahora para recibir otra igual o mayor después, de donde ensaya la siguiente muy aceptable definición de tal concepto: "...transferencia de dinero, bienes materiales o servicios, o la transferencia del derecho de adquirir el dinero, bienes o servicios que una persona que lo tiene -acreedor- hace a otra persona que no lo tiene -deudor- bajo la promesa de que la segunda pague el valor de lo que recibe y algo más por concepto de réditos..." *

De conformidad con la anterior definición, tiénense las siguientes hipótesis o supuestos en torno al acreedor y deudor del crédito respectivamente; en efecto respecto del acreedor del crédito, debe éste privarse de la utilidad inmediata que puede proporcionarle el capital que entrega; adquiere un riesgo -el de que no le sea pagado el dinero;- además para compensar tal riesgo y como medida de aseguramiento de restitución, exige una garantía y, finalmente puede exigir en calidad de retribución, el cobro de intereses. Por lo que respecta al sujeto pasivo o deudor, primeramente debe otorgar garantías económicas; es decir, bienes suficientes para garantizar la restitución del capital y posteriormente garantías personales, de diversa naturaleza, vgr.

* Rosales Olvera, Luciano: "El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura Ganadería y Avicultura", Tesis Profesional, México, 1965, pág. 18.

habilidad, diligencia, moralidad, honradez, etc.

En resumen de las anteriores consideraciones, se tiene, pues que el crédito, como manifestación de la vida económica, es una modalidad del cambio, en tanto que la actividad financiera se vale del crédito como de uno de los instrumentos de que dispone para lograr sus objetivos básicos, la aplicación de su fundamental instrumento - el dinero- para fines prácticos, dándole, por tanto, un empleo seguro y eficaz para acertar en los negocios, o sea para que éstos prosperen.

Pero, si hemos referido los conceptos de crédito y finanza o actividad financiera a una Institución concreta - de la Reforma Agraria -el Fondo Nacional de Fomento Ejidal- naturalmente que debemos concretarnos al concepto de crédito agrícola, como al concepto de actividad financiera agrícola y en este momento cabe hacer mención de las siguientes consideraciones de Manuel Gómez Morín: "si se analiza la historia del crédito popular y particularmente del crédito agrícola en todo el mundo, se verá como ha sido siempre menester en la creación de este crédito, acudir a multitud de elementos que no son propios del crédito ordinario y que -- aún exceden el campo de la economía..."*

El crédito Agrícola, por tanto, en atención a sus finalidades específicas, habrá de sujetarse a determinados mecanismos y modalidades, de donde Bruce F. Johnston, cita

* Gómez Morín, Manuel: "El Crédito Agrícola en México", Madrid, 1928, pág. 14.

do por Rosales Olivera, llegue a considerar que el crédito agrícola viene a ser: "un instrumento económico que tiene - por objeto proveer a la agricultura de recursos financieros cuando el campesino carece del capital suficiente..."*

De manera más clara el Maestro Lemus García, señala las siguientes características especiales del crédito agrícola: a) función social, en cuanto instrumento de ayuda al sector indigente campesino mediante el fomento y mejora de la agricultura, prescindiendo del renglón utilidad, mensurable por las pérdidas y ganancias; b) plazos largos, para que los campesinos, a través del crédito cuenten con un efectivo beneficio, en proporción -los plazos largos- al lento proceso de la producción agrícola; c) sistema especial de garantías; es decir son suficientes las personales, probidad, honradez, etc.; d) baja tasa de interés, en armonía con su sentido de función social distintivo.*'

Es pues concluyente que siendo el crédito agrícola afectado de determinadas características y modalidades específicas, que no ocurren en el crédito ordinario, y que siendo el propio crédito agrícola un instrumento de la actividad financiera de la Institución que estudiamos, dicha actividad financiera, deberá, por tanto estar sujeta a las mismas características y modalidades específicas; en su funcionamiento.

* Autor citado, opus cit., pág. 19.

*' Autor citado. El Crédito Agrícola, Méx. 1949.

En este somero análisis de las atribuciones de la - Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, queremos finalmente señalar, una función concreta que debe desempeñar la propia Institución, al tenor del Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 que creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la tierra y que conforme a su artículo 1o. quedó integrado en forma tripartida - por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como Presidente, por el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular como Secretario Ejecutivo y por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como Tesorero.

La creación del anterior Comité obedeció a una decisión presidencial de política agraria tendiente a resolver el problema del incremento demográfico urbano del país que ha dado lugar a asentamientos ilegales en terrenos sujetos al régimen de propiedad ejidal y comunal.

Dentro de las atribuciones más relevantes del Comité conforme al artículo 4o. del expresado Acuerdo Presidencial, se tienen las siguientes: a) Determinar las acciones a desarrollar y su jerarquización; b) aprobar los proyectos específicos de los programas a realizar; c) solicitar las expropiaciones de los terrenos que pretendan regularizarse; d) cubrir las indemnizaciones correspondientes conforme a la Ley de Expropiaciones; e) incorporar los terrenos expropiados al fondo legal de las ciudades y f) obtener de la Fe

deración por conducto de las dependencias competentes y observando los requerimientos legales necesarios, se pongan a disposición del Comité los terrenos en que se encuentren - asentamientos humanos irregulares.

Conviene, finalmente hacer notar, que como lo dispone el artículo 2o. del Acuerdo de que se trata, las resoluciones del Comité deben cumplirse, sin invadir la esfera de atribuciones que las leyes relativas encomienden al Fondo - Nacional de Fomento Ejidal.

d) Ubicación jurídico administrativa de la Institución en el Decreto creativo y en la legislación agraria vigente.

Nos proponemos en el presente inciso, realizar un - estudio exegético de las disposiciones legales que le dieron vida a la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, desprendiéndose, de manera concomitante y del propio - análisis, el desenvolvimiento que ha tenido la Institución - que nos ocupa, desde su creación, hasta la fecha.

En el Considerando 7o. del Reglamento del 15 de - - abril de 1959, expedido por el licenciado Adolfo López Mateos, -de manera clara- se señalan los propósitos de tal reglamentación, a saber: fijar con precisión el alcance de - las expropiaciones y permutas de terrenos ejidales y organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos y comunidades; de manera que en consonancia con dichos propósitos, en el artículo 1o. del expresado reglamento, se crea - el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Emilio Romero Espinosa, en su obra "La Reforma Agraria en México", hace algunos comentarios interesantes en torno al Fondo, al que considera institución de crédito - agrícola y ejidal y refiriéndose -de manera concreta- a sus finalidades, expresa: "...Como la expropiación de terrenos ejidales y permuta de los mismos, había llegado a límites increíbles de despojo en perjuicio de los propios ejidatarios, en el actual régimen se pensó crear el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como una forma de vetar e impedir ese tipo de operaciones contrarias a la Reforma Agraria y ostensiblemente antirrevolucionarias. Con esa finalidad nació el nuevo organismo que al perder su objeto básico se sumó a los canales de crédito nuevos, abiertos colateralmente a los dos canales principales: Banco Ejidal y Banco Agrícola y se olvidó de ser dique contra las operaciones de permutas ejidales que se multiplicaban en el Departamento de Asuntos Agrarios..."*

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunales Ejidales -materia de nuestro estudio-, señala, asimismo, en su artículo 10., fracción II, al referirse a los recursos que deben integrar el Fondo, que deben formar parte de dichos recursos. "... los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permutas de terrenos ejidales.. ." Por otra parte, en la fracción VII del artículo 7o. del-

* Romero Espinosa, Emilio: "La Reforma Agraria en México", - Edit. Cuadernos Americanos, México, 1963, 1a. Edic., pág. 118.

Reglamento, al precisarse las facultades del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, que tiene a su cargo el manejo del Fondo, se dice que el Comité está facultado para "... 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...". Y, más adelante en los artículos 11 y 12 del propio Reglamento, de manera precisa se dice que en ningún caso podrán expropiarse terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos o suburbanos, sin que medie opinión del Comité y que las expropiaciones de terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos o suburbanos, se hará siempre en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Las anteriores disposiciones del Reglamento -en cita en primer término, atribuyen al fondo los recursos que representan los remanentes de indemnizaciones en efectivo por expropiaciones y permutas de terrenos ejidales y comunales; asimismo dan facultades al Comité Técnico y de Inversión de Fondos -máximo organismo del FONAFE-, la facultad de opinar sobre la procedencia de permutas y expropiaciones ejidales -y se entiende, también comunales-; por otra parte, en el artículo 11 del Reglamento, se amplía aún más tal facultad de opinar en dichas tramitaciones, hasta el extremo de señalar de manera privativa que, en ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales y, desde luego comunales, para fraccionamientos urbanos o suburbanos, sin mediar la opinión del Comité y finalmente en el artículo 12 del multicitado Reglamento que, las expropiaciones en las anteriores -

circunstancias, sólo procederán en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Tales disposiciones, resultan -de manera evidente- contradictorias, tanto respecto del Acuerdo Presidencial dictado por el Licenciado Miguel Alemán con fecha nueve de marzo de 1948 y respecto del Acuerdo Presidencial dictado por Don Adolfo Ruiz Cortínez - el 16 de febrero de 1954 y que contiene disposiciones sobre indemnizaciones por expropiaciones de bienes ejidales y comunales; en efecto, respecto del Acuerdo del Lic. Miguel Alemán, en su inciso f), se dice que cuando la diferencia de valor entre terrenos ejidales y terrenos de particulares sea favorable a los ejidatarios, debe elaborarse un programa de inversiones destinadas al cultivo y mejoramiento de las tierras que adquieran y en el inciso g) del propio Acuerdo, se expresa que tanto el Departamento Agrario, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal administrarán como institución fiduciaria -refiriéndose, desde luego, al Banco de Crédito Ejidal-, los recursos a que se refiere el anterior inciso. Tocante al Acuerdo Presidencial de Don Adolfo Ruiz Cortínez, en su punto primero, expresa a la letra: "...En todo caso en que los ejidos reciban en efectivo la indemnización que les corresponda por los bienes ejidales de que hubieren sido expropiados por alguna de las causas previstas en el Código Agrario en vigor y cuando dichos fondos pertenezcan al fondo común, el Departamento Agrario, al ejecutar la resolución presidencial relativa, vigilará que se depositen en la Oficina Matriz o en la agencia del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C.V., que corresponda...".

El espíritu del este Acuerdo se resume -como se colige de - la exposición de motivos-, en la necesidad de tomar medidas proteccionistas tendientes a garantizar las inversiones cuyo régimen en materia de expropiaciones, venfa a regular el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942. Infiérese, pues, de las anteriores consideraciones, que las disposiciones anteriormente citadas del Reglamento, en tanto que vienen a - modificar disposicion-s del Código Agrario -el de 1942- a - la que de manera concreta -en materia de expropiaciones y - permutas de bienes ejidales y comunales- se refieren los -- dos Acuerdos Presidenciales comentados, resultan inconstitu cionales, como ya lo aseveramos anteriormente en otro Capítu lo de este trabajo; estas modificaciones resúmense en la -substitución de facultades y atribuciones que el Reglamento confiere al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a su Comité- Técnico y de Inversión de Fondos, facultades que en las dis - posiciones relativas del Código Agrario de 1942 y en los - dos acuerdos presidenciales de anterior referencia, se atri - bufan -de manera concreta- al Banco Nacional de Crédito Eji - dal, S.A. de C.V.; pero además, tal substitución de faculta - des, implica una suplencia de facultades y funciones atri - buidas por el Código Agrario aludido al Departamento de - - Asuntos Agrarios y Colonización, para poder dar origen a la institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Cabe, no - obstante señalar, que al expedirse la vigente Ley Federal - de Reforma Agraria e incluirse en tal ordenamiento legal -- -precisamente en el Libro Tercero, Capítulo Quinto- la Ins - titución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, viene a sub-

sanarse la anterior inconstitucionalidad, puesto que en el orden jerárquico legislativo, dicho ordenamiento constituye una reglamentación del artículo 27 Constitucional, siendo, por tanto, superior en dicho orden jerárquico legislativo al Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunales Ejidales, que de manera indebida, pretendía modificar disposiciones del Código del 42, que en el propio orden jerárquico aludido, venía a constituir una Ley Reglamentaria del expresado artículo 27 Constitucional, de donde se deriva y corrobora la inconstitucionalidad del Reglamento creativo de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a la que conviene recalcar- confiere funciones que el Código Agrario de 1942 en esa sazón vigente, atribuía a otras entidades administrativas o crediticias. Conviene, por otra parte mencionar que el artículo 2o. transitorio del Reglamento, venía a derogar todas las disposiciones reglamentarias vigente -a la fecha de su promulgación- sobre la materia y de manera expresa - las disposiciones contenidas tanto en el Acuerdo del 9 de Marzo de 1948 que fijaba normas para efectuar las permutas a que se refería el artículo 146 -parte final- del Código Agrario de 1942, como en el acuerdo del 16 de febrero de 1954, relativo al manejo de indemnizaciones en efectivo por expropiaciones de bienes ejidales y comunales. En el artículo 3o. transitorio del Reglamento, se declaran improcedentes todas las solicitudes de permutas pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización- y en el artículo 4o. transitorio del Reglamento se dispone-

que serían negadas de plano todas las solicitudes de expropiación para efectos de fraccionamientos urbanos o suburbanos. Examinado el sentido de los anteriores artículos transitorios, es de suponerse que con la derogación de los dos Acuerdos Presidenciales comentados ya con anterioridad, pretendía salvarse la contradicción de los artículos 10., 70.-11 y 12 respecto de tales Acuerdos, no salvándose la contraposición de dichas disposiciones del Reglamento respecto de disposiciones del Código Agrario de 1942 relativas al fondo común de los núcleos de población (artículos 213 y 214 del Código Agrario de 1942) a las permutas de terrenos ejidales por particulares y al procedimiento para llevar a cabo tales permutas (artículos 146, 279, 280 y 281 del Código Agrario de 1942) y al capítulo de expropiaciones de bienes ejidales (artículos 286, 287, 288, 289 y 290 del Código Agrario de 1942) disposiciones todas ellas que derivan atribuciones específicas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y que a virtud del Reglamento -que se estudia- pasan al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Comité Técnico y de Inversión de Fondos, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se crea en el contexto del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunales Ejidales, con el fundamental propósito de que mediante dicho organismo se canalice el buen manejo de los fondos comunes de ejidos y comunidades. Además, infiérese de la exposición de motivos para la expe-

dición del Reglamento precitado, en cuanto a la fundamentación que expresamente se hace en la fracción III del artículo 211 del Código Agrario de 1942, que a aquel organismo se le daba el trato de Institución descentralizada del Estado- con facultades específicas para organizar a los ejidos y su administrar créditos.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos como fué concebido en el Reglamento creativo, en cuanto entidad administrativa, aparece sujeto al manejo del organismo administrativo intersecretarial denominado Comité Técnico y de Inversión de Fondos del que habremos de ocuparnos con posterioridad-, integrado con representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Nacional Financiera y Sector Campesino Ejidal. - Por otra parte el Fondo como entidad patrimonial, en los términos del artículo 4o. del Reglamento, se daba en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, que aparece como Institución Fiduciaria, con facultades para designar Delegado Fiduciario Especial y que presidía el Comité Técnico y de Inversión de Fondos. Finalmente en los términos del artículo 5o. del Reglamento -párrafo final- surge la Nacional Financiera como Institución Tesorera del patrimonio del Fondo, con la obligación de rendir a las comunidades depositantes cuenta de sus aportaciones al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

En la práctica el Fondo a partir de su creación, vi

no concretándose, -de manera fundamental- a la aplicación - de los fondos depositados por los ejidos y comunidades cuentahabientes, mediante la aprobación y ejercicio de los planes de inversión elaborados por ejidos y comunidades cuyos fondos comunes se integraron al Fondo Nacional de Fomento - Ejidal y cabe señalar que entre los cuentahabientes, predominaban ejidos y comunidades propietarias de recursos forestales en explotación.

Decíamos anteriormente que en la exposición de motivos del Reglamento se aludía a la Institución del Fondo, - con facultades para suministrar créditos y tal atribución - se confiere de manera concreta a la propia Institución a - través del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, como se colige de la fracción VI del artículo 7o. del Reglamento - que lo faculta para: "...otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas, - obteniendo al efecto las garantías correspondientes...". Seguramente esta disposición, sirvió de fundamentación al fondo para otorgar créditos a los ejidos candelilleros de las regiones semidesérticas del país; pero es conveniente señalar que dicha disposición resultaba por demás ambigua; pues no precisaba si dichos créditos o préstamos podían otorgarse a ejidos y comunidades no cuentahabientes del Fondo y - tampoco se hacía referencia concreta a las garantías que el Fondo podría exigir para recuperar los créditos otorgados; - aún cuando, tratándose de un crédito de naturaleza agrícola-

y dada su función social, evidentemente que los créditos debió otorgarlos el Fondo- a juicio del Comité Técnico y de Inversión de Fondos -con baja tasa de interés, a largo plazo y con garantía personal.

En torno a las actividades crediticias del Fondo - desde su creación, Emilio Romero Espinosa; asevera lo siguiente: El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ha otorgado - diversos créditos de avío por varios millones de pesos; ha hecho inversiones en pequeñas obras de irrigación y para no variar también ha incursionado en el campo de la industria, interviniendo en la financiación de un ingenio azucarero en la zona de Valles, San Luis Potosí. Ahora interviene en - - otros ingenios.- ...No es criticable que trate de llevar el crédito en diversas formas al necesitado campo mexicano de la agricultura, ni tampoco lo es que tienda a crear fuentes nuevas de trabajo en la industrialización de la agricultura... "*

Despréndese de lo anterior que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, -porque seguramente así lo requerían determinadas circunstancias económicas- incursionó en el campo - del crédito de avío y en el refaccionario, a raíz de su -- creación y, a propósito de esta doble línea de crédito conviene señalar su concepción, a la que se referían los artículos 55 y 56 de la Ley de Crédito Agrícola de 1955; de manera que el Crédito de Avío o préstamo de avío, viene a -

* Romero Espinosa, Emilio: "La Reforma Agraria en México", - Editorial Cuadernos Americanos, México, 1963, pág. 118 in fine.

circunscribirse a aquél en que el acreditado se obliga a invertir su importe precisamente en los gastos de cultivo y - demás trabajos agrícolas, o en compra de semillas, materiales o abonos inmediatamente asimilables, cuya amortización- pueda hacerse en la misma operación de cultivo o de explotación anual a que el préstamo se destine. Este préstamo, se garantiza con las materias primas, materiales adquiridos, - cosechas y productos agrícolas obtenidos con la aplicación- del préstamo. Tocante al crédito refaccionario, la ley de - que se trata, expresa: "... serán créditos refaccionarios - aquellos en los que el acreditado quede obligado a invertir su importe, precisamente en la compra, para uso, alquiler o venta, en su caso, de aperos, implementos, útiles de labranza, abonos de asimilación lenta, animales de trabajo, ganado o animales de cría; en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes... en la compra o instalación de maquinaria...". La garantía en este tipo de créditos o préstamos refaccionarios, al tenor de la propia Ley, - se constituya por las construcciones, maquinaria, implementos, muebles y útiles, y con las cosechas y demás productos agrícolas futuros pendientes o ya obtenidos de la explotación a cuyo fomento se destinase el préstamo.

Pero, la actividad crediticia del Fondo, se establece de manera concreta en el artículo 17 del Reglamento, en el ramo de la explotación de montes, pastos y otros recursos ejidales; toda vez que tal disposición legal obliga al Fondo a ministrar créditos y a invertir sus propios recur--

sos en la organización y fomento de dichas explotacionys, - aludiéndose de manera expresa a la integración de empresas ejidales- párrafo primero, in fine-; por otra parte; en el párrafo segundo del propio artículo 17 del Reglamento, alú- dese al crédito refaccionario, en cuanto que se dispone que el Fondo- cuando no exista la posibilidad de organizar em- presas ejidales-, debe aplicar sus recursos a la adquisi- - ción de tierras o de otros bienes de capital que permitan, - con sus rendimientos, mejorar o ampliar las fuentes de pro- ducción ejidal.

Antes de ocuparnos de la ubicación jurídico adminis- trativa de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Eji- dal en la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, conviene- abundar en algunas consideraciones de distinguidos tratadis- tas del Derecho Agrario, en torno a la Institución que nos- ocupa, reflexiones que se ocupan de la necesidad de rees- - tructuración del Fondo, en el marco de un nuevo ordenamien- to legal.

El licenciado Víctor Manzanilla Schaffer, con el - Ing. Luis G. Alcérreca, el Profr. Arcadio Noguera y otros - funcionarios del Departamento de Asuntos Agrarios y Coloni- zación, por encargo del Titular de dicha Dependencia, ha- - bían integrado una comisión redactora de un nuevo Código -- Agrario que habría de subsistir al Código Agrario de 1942.- Los trabajos de dicha Comisión, culminaron el 16 de octubre de 1961 con la elaboración y entrega del anteproyecto al Je- fe del expresado Departamento, Profr. Roberto Barrios. En -

torno a la Institución que nos ocupa, los autores de dicho anteproyecto de Código Agrario - y no sin fundamento -, habían pensado en la necesidad de que en el anteproyecto, se comprendiesen disposiciones legales relacionadas con la materia agraria y que, por tanto, debían tener y tienen un origen y una unidad para su aplicación uniforme y concreta y de esa suerte, incluían íntegramente en su anteproyecto - el Reglamento de la Institución que nos ocupa, con lo cual - como ya lo comentamos con anterioridad - estaban salvando - la inconstitucionalidad del propio Reglamento que dió origen al Fondo. Pero, sobre el particular, el licenciado, Manzanilla Schaffer, expresa: "... Se han considerado aquellos reglamentos que como el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los fondos comunales ejidales, NO PUEDEN TENER EXISTENCIA JURIDICA FUNCIONAL, si no emanan del Código Agrario, que como la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional comprende en substancia los aspectos fundamentales del Agro Mexicano..."*

El doctor Mendieta y Núñez, autor al lado del Ing. - Luis G. Alcérreca de otro anteproyecto de nuevo Código Agrario - que habría de substituir, en su caso, al Código del - 42-, se ocupa del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en el Libro Tercero, Título Segundo, Capítulo Cuarto del aludido anteproyecto que contiene muy interesantes reflexiones de las

* Manzanilla Schaffer, Víctor: "La Colonización Ejidal". Monografías Agrarias. Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, Edit. Libros de México, - - 1970, pág. 74.

que habremos de ocuparnos a continuación; en efecto, los autores de este anteproyecto, señalan que la inclusión de dicho Capítulo especial dedicado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, constituye una "...continuación o complemento de las disposiciones que contiene el vigente, sobre Fondo Común de los Núcleos de Población...". En otra parte del comentario que dichos autores hacen al Capítulo de que se trata, expresan: "...Se cambian en este anteproyecto las finalidades del Fondo que en el Reglamento vigente son muy generales, para concretarlas al mejoramiento de los ejidos que se encuentran en las peores condiciones, pues resulta francamente absurdo que se inviertan los recursos disponibles del mencionado Fondo en planes de mejoramiento agrícola de ejidos que no tengan tan urgentes necesidades como los que actualmente vegetan en la más espantosa miseria. La intervención del Fondo para el mejoramiento de estos ejidos, se sistematiza en forma lógica y justa..."*

En armonía con las anteriores consideraciones, los autores del anteproyecto que se comenta, en el artículo 255, conciben el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como un organismo intersecretarial, sujeto administrativamente a un Comité Directivo constituido por representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; Departamento Agrario; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, añadiendo además representantes del Banco de

* Mendieta y Núñez, Lucio y Alcérreca, Luis: "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario", Centro de Investigaciones -- Agrarias, México, 1964, pág. 132.

Crédito Ejidal y del Sector Campesino. Por lo que toca al manejo directo del fondo; es decir en cuanto entidad patrimonial, sugieren se dé a un Gerente General nombrado por el Presidente de la República. Posteriormente en el artículo 258 del anteproyecto, se establece de manera contundente -- que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, debe invertirse para auxiliar a los núcleos de población ejidal que se encuentren en precaria situación económica, ya sea porque sus tierras sean de mala calidad, porque sus parcelas sean insuficientes, por falta de agua o por cualquier otro motivo, sin que los autores especifiquen cuáles podrían ser esos otros motivos. En el artículo 261 de este anteproyecto, se expresa, en cuanto a la actividad crediticia del Fondo que los Créditos concedidos deben tener el carácter de "préstamos vigilados" para garantizar las recuperaciones, explicando que toda inversión debe hacerse bajo inspección inmediata y directa y bajo la responsabilidad del gerente general- lo que aclara el concepto de "préstamo vigilado"- Contiene además el anteproyecto de que se trata interesantes proposiciones como la contenida en el artículo 262 que supone que ~~en todo plan de fomento económico debe fijarse un plazo para la recuperación de los recursos del fondo, no se habla de garantía de recuperación, pero sí se previene la obligación de los beneficiarios de cubrir intereses, en proporción con el aumento de ingresos líquidos derivados de las inversiones correspondientes y en el artículo 268 -del anteproyecto en cita -~~ precisa que cuando el Fondo adquiera pro

propiedades particulares para ampliar la parcela insuficiente, el núcleo de población beneficiado, queda obligado a cubrir el precio de los terrenos en los plazos e intereses que permitan las posibilidades y circunstancias de cada núcleo de población. Estas tres últimamente expresadas disposiciones del anteproyecto, seguramente obedecían a la idea de sus autores de establecer mecanismos crediticios, de tal naturaleza, que permitiesen una efectiva recuperación de los recursos del Fondo, para que esta Institución estuviese en cualquier tiempo en disponibilidad de otorgar créditos a los núcleos de población más necesitados, como eran las finalidades fundamentales que para la Institución de que se trata, habían ideado los autores del multicitado anteproyecto y de ahí la rigidez de tales mecanismos crediticios que no van acordes a la función social que debe desempeñar el crédito agrícola, de donde se deriva -de manera obvia- que tales mecanismos hayan sido excluidos del Capítulo referente al Fondo, en la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

Por otra parte y creemos que acertadamente, la Ley Federal de Reforma Agraria, no recogió la idea de los autores del comentado anteproyecto de destinar -de manera exclusiva- los recursos del Fondo a auxiliar a los núcleos de población que se encuentren en precaria situación económica, ya que ello privaría a la Institución de su actividad financiera -supuesto indispensable de la productividad- de la que requieren, necesariamente, núcleos de población ejidal y comunal que tienen sus recursos naturales disponibles en-

plena explotación; de esa suerte, resultaría pues antieconómico, negar a dichos ejidos y comunidades más desarrolladas todo financiamiento por parte del Fondo y resultaría además injusto, si coherentemente con la idea de los autores del anteproyecto aludido, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, estaría integrando sus recursos con el diez por ciento de los fondos comunes de ejidos y comunidades.

La Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, en su Libro Tercero, Capítulo Quinto (Título Unico) recoge esencialmente la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como fué creada e ideada en el Reglamento del 23 de abril de 1959, que le sirve de inspiración; si bien, contiene importantes modalidades a la Institución y de ellas habremos de ocuparnos a continuación.

El artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su párrafo primero, establece la primordial finalidad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal que crea con toda propiedad, ~~jurídicamente como organismo financiero de programas y planes de fomento económico y social de los ejidos y comunidades depositantes~~ "hasta por el monto de sus respectivos depósitos" y conforme a lo dispuesto por el artículo 165 de la propia Ley, relativo al destino que debe darse a los fondos comunes; pero observando "... los requisitos que se establezcan en el reglamento que al efecto se expida...". En torno al expresado párrafo primero del artículo 167 de la ley en cita-, conviene señalar que hasta la fecha, no se ha expedido inexplicablemente, el Reglamento del

Fondo Nacional de Fomento Ejidal; sin embargo, este organismo, se ha venido rigiendo aún por el Reglamento del 23 de abril de 1959 en aquellas disposiciones de dicho Reglamento, que no se oponen a disposiciones expresas de la Ley Federal de Reforma Agraria, actitud que consideramos apegada a Derecho, con fundamentación en el artículo 2o. transitorio de la propia Ley.

El párrafo segundo del propio artículo 167, contiene dos innovaciones interesantes; en efecto, primeramente -faculta al Fondo, -cuando la inversión lo amerite y así lo demanden las necesidades del ejido o comunidad- para otorgar financiamientos a ejidos y comunidades cuentahabientes para la realización de programas y planes de fomento económico "en exceso al monto de los fondos comunes depositados"; por otra parte se establece otra modalidad, en cuanto abre la posibilidad al Fondo para "financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuentahabientes del fondo". - Con esto último se establece una clara función del Fondo como entidad crediticia o como Institución auxiliar crediticia en el ramo agrícola; de suerte que en el Reglamento del Fondo que haya de expedirse, deberá necesariamente tenerse en consideración la función social del crédito agrícola, en cuyo campo irrumpe la propia Institución en estudio. Cabe señalar, que la posibilidad de financiar a ejidos y comunidades no cuentahabientes que se dá al Fondo es limitativa, -en cuanto que el Fondo no puede hacer uso para tales financiamientos de los fondos de los ejidos y comunidades cuenta

habientes; por tanto, debe rendir a sus propios recursos.

El anterior artículo 167, fué adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de mayo de 1972, para dejar precisada la naturaleza jurídica de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. En ulteriores párrafos del artículo 167 Bis, se establecen las líneas de financiamiento concretas que puede ministrar el Fondo, tales como:-- extracción y transformación de productos destinados a la -- construcción; para programas de mejoramiento y construcción de la vivienda en ejidos y comunidades. Asimismo en el párrafo cuarto del propio artículo 167 Bis, se establece la facultad del Fondo para administrar los recursos del ejido--provenientes de la regularización de zonas urbanas; es decir los provenientes de la aplicación del Reglamento de zonas de urbanización de los ejidos, expedido por Don Adolfo Ruiz Cortines y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de marzo de 1954.

~~El artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala los recursos que deben integrar el Fondo y de él nos ocupamos ya con anterioridad.~~

El artículo 170 de la Ley, introduce una modificación respecto del Reglamento de 1959 ya que, considerándose a la Institución del Fondo en su unidad patrimonial, dispone que se entregue en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A. y no al Banco Nacional de Crédito Ejidal, como lo dis-

ponía el propio Reglamento. Se expresa, así mismo en el pá
rrafo final del artículo 170 que Nacional Financiera, tiene
además el carácter de institución tesorera y agente finan--
ciero del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

CAPITULO TERCERO

EL COMITE TECNICO Y DE INVERSION
DE FONDOS

a).- Su integración.

b).- Sus atribuciones en relación con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

CAPITULO TERCERO

EL COMITE TECNICO Y DE INVERSION
DE FONDOS.

a).- Su integración.

De conformidad con el artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Antes de pasar adelante, permítasenos poner énfasis en un hecho al que ya hicimos referencia leve en otra parte del presente trabajo: en la regulación jurídica concerniente al fondo nacional de fomento ejidal -en cuanto patrimonio afecto a un fin o si se quiere a determinadas finalidades- contenida en la Ley Federal de Reforma Agraria, así como en su antecedente inmediato que es el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 1959, existen, igualmente disposiciones relativas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal -entanto que entidad por personalidad jurídica y patrimonio propio, institución descentralizada, FONAFE-, en tal forma mezcladas, por así decirlo, puestas las unas junto a las otras en forma indiscriminada tal, refiriéndose ya al unitario conjunto de recursos económicos ya a la institución encargada de su manejo en forma sucesiva tal y con evidente despreocupación por patentizar la distinción entre ambos, -que cuesta verdaderamente trabajo esclarecer cuando la Ley-

o el Reglamento se refieren al uno o a la otra. Contribuye a esta confusión el hecho de que tanto la Ley como el Reglamento denominen en la misma forma -ni siquiera caracterizando con minúscula o mayúscula en su expresión escrita, como nosotros lo hacemos aquí- ambos fondos, patrimonio e institución.

Efectivamente, como ya lo habíamos expresado en el párrafo inmediato anterior, tanto en el Reglamento de 1959- como en el capítulo relativo de la vigente Ley coexisten, - se intercalan en forma asistemática hasta el grado de confundir, disposiciones relativas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal -en cuanto institución, FONAFE, como comúnmente se denomina con vista en sus siglas-, lo mismo que a los recursos que integran el fondo nacional de fomento ejidal con que cuenta la institución para financiar, en los términos - de los artículos 3o. del Reglamento, antes de la vigencia - de la Ley de Reforma Agraria, y 167 del ordenamiento jurídico en vigor, los programas y planes de fomento económico y social a que el precepto citado en primer término se refería y a los que a la fecha alude el artículo citado en último término; un examen del contenido del Reglamento en cita- y del concerniente al capítulo que la Ley en vigor destinado a regular lo relativo al fondo nacional de fomento ejidal, nos lleva a opinar modestamente que la respectiva redacción es lo bastante defectuosa para inducir a errores, - inclusive en personas estudiosas de nuestra legislación e - instituciones agrarias como el Dr. Mendieta y Núñez.

El distinguido jurista aludido en párrafo preinserto, después de transcribir en su obra "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria" los artículos 169 y 170 de la Ley, hace un comentario crítico que, en la parte conducente transcribimos:

"La organización del Fondo de Fomento Ejidal, según se desprende de los artículos anteriores, resulta complicada y en ciertos aspectos absurda.

"Está formado el Fondo como institución por un Comité Técnico de Inversión de Fondos; pero tiene un Director General que designa la Nacional Financiera y que preside las sesiones del Comité Técnico".*

En realidad, contrariamente a lo que asevera el distinguido tratadista, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos no viene a ser el equivalente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal en cuanto institución, no lo forma o integra en su totalidad, sino que únicamente constituye uno de sus órganos, si bien el órgano máximo de gobierno de la institución; coexisten con el precitado Comité varias dependencias y Direcciones integrantes de la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal con las cuales cuenta el Director General, que a la vez preside al Comité en cuestión, para desempeñar sus funciones.

* Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria"; duodécima edición, -- Editorial Porrúa, S. A., México, 1974, pág. 408.

La redacción de lo preceptuado en la vigente ley - agraria en relación con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que no hemos dudado mucho en calificar como defectuosa u -- obscura por los conceptos ya expresados, independientemente de otros que tenemos in mente, se explica para nuestro mo-- desto entender a que los autores de la Ley de Reforma Agraria, pretendiendo, en forma acertada y con razonable juicio, eliminar la dosis de ilegalidad con que venía actuando el - Fondo Nacional, y recuérdese que la Suprema Corte de Justicia de la Nación distinguió, en su oportunidad, al Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes, con la calificación poco honrosa de aplicación inconstitucional, para cuyo efecto institucionalizaron a la dependencia en cuestión, es decir, regularon por capítulo expreso de la Ley Federal de Reforma Agraria, el funcionamiento de dicho Fondo, de dicha institución, con lo cual, en teoría, no podrían ya hacerse las objeciones en torno de su legal funcionamiento a que nos referimos en anterior capítulo y en cuya virtud las normas aplicables no - podrían ya considerarse como inconstitucionales por modificar, ampliar o derogar disposiciones establecidas ya en ordenamiento jurídico reglamentario de un precepto constitu-- cional, como ya señaláramos con antelación. Sin embargo, a nuestro juicio, equivocaron el procedimiento aconsejable -- puesto que, prácticamente, volcaron algunos de los precep-- tos fundamentales contenidos en el Reglamento de 1959 -modificándolos levemente, si acaso- en el texto del nuevo orde-- namiento, no deteniéndose mucho que digamos en la claridad-

y congruencia escasas con que figuraban originalmente en el multialudido Reglamento. Mendieta y Núñez, acervo, tácitamente habla de un infortunado plagio al capítulo correspondiente de una de sus obras o, en el caso concreto, coproducciones.

De conformidad con su estructura, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos es un órgano colegiado de una institución descentralizada o, mejor dicho, organismo público-descentralizado por servicio, esto último por cuanto se desprende de la administración pública la aplicación de las disposiciones que norman la inversión de los recursos que integran el fondo nacional de fomento ejidal, para ponerlos en manos del organismo que rige y administra la institución, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, cuyos integrantes, es de suponerse o debe suponerse aunque la realidad puede contradecir el presupuesto, tienen la preparación técnica y los conocimientos necesarios en materia agraria, para resolver, en beneficio de los ejidos y comunidades y del desarrollo nacional, los problemas cuya resolución les ha sido encomendada.

Independientemente de lo que ya se ha expresado en otra parte de este trabajo y de lo que sobre el particular se manifieste posteriormente, diremos que la descentralización proviene, de acuerdo a nuestro punto de vista, de que la satisfacción de las necesidades colectivas de cualquier conglomerado humano es compleja, por lo que la Administración Pública se ha visto forzada a buscar y adoptar las más

diversas formas para la presentación de los servicios públicos a que la obliga su propia función primordial, formas que van desde los actos que constituyen simples manifestaciones del ejercicio de la soberanía, en los cuales el Estado conserva la administración directa y exclusiva de la prestación, hasta los que, por ser de trascendencia limitada se pueden concesionar en favor de los particulares, y los que, cuando se trata de servicios generales y permanentes, pero que entrañan dificultades técnicas para su prestación por el Estado o por particulares, por lo cual se ha recurrido al sistema de descentralización por servicio o descentralización técnica que, en nuestro criterio, tuvo in mente u orientaron la mente de los elaboradores del Reglamento de 1959, antecedente inmediato de la regulación en la materia hecha por la ordenación agraria en vigor.

La "Ley para el control de los Organismos Descentralizados" y Empresas de Participación Estatal", de fecha 30 de diciembre de 1947, define a los organismos descentralizados, expresando:

"Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

"a) Que sus recursos hayan sido o sean suministra--

dos en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

"b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social".

Desde luego, el FONAFE, como institución, encaja perfectamente en la definición que da la Ley de 30 de diciembre a que nos referimos; en efecto, la institución de que venimos hablando fué creada por un reglamento expedido por el Ejecutivo Federal en uso de la facultad reglamentaria que le otorga la Constitución Federal, y de que el objeto de la institución aludida implica atribuciones técnicas especializadas, en cuanto que los fines de la misma consisten específicamente en 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 por el artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria - que señala los fines preferentes a que deben destinarse los fondos comunes, pudiendo otorgar dicho financiamiento en exceso al monto de los fondos comunes depositados, de ameritarlo la inversión y exigirlo así las necesidades del ejido

o comunidad de que se trate, e inclusive financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuentahabientes del Fondo con la reserva de no emplear para este fin, fondos comunes ejidales de otros núcleos de población depositantes, todo lo cual se traduce, concretamente, en la canalización de la inversión de los recursos propios del Fondo y de las especiales asignaciones económicas que determine el Gobierno Federal a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades, para el incremento de su producción agropecuaria, al establecimiento de industrias que transformen dicha producción y la comercialicen, al igual que a la constitución de empresas ejidales que extraigan o elaboren materiales para la construcción de viviendas -como expresa el artículo 167 Bis de la Ley-, todo lo cual no puede lograrse, sino con el conocimiento y aplicación de la técnica para cada caso.

Ya dijimos, al principio de este capítulo, que la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 169 crea paralelamente a la del Fondo Nacional de Fomento Ejidal el Comité Técnico y de Inversión de Fondos que, en los términos de los preceptos relativos de la propia Ley y los correspondientes aplicables del Reglamento de 1959 -antecedente de la regulación jurídica actual-, resulta ser, desde varios ángulos considerado, el órgano máximo de gobierno de la entidad administrativa Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FONAFE -como ya usualmente se abrevia-, como habremos de detallarlo en subsecuente inciso, mismo órgano de gobierno cuya

integración describe el propio artículo 169 y a la que dedicamos, específicamente, nuestra atención en este inciso.

Antes de pasar adelante, permítasenos señalar el hecho de que, si bien a la fecha la entidad descentralizada - Fondo Nacional de Fomento Ejidal -y consecuentemente su órgano superior de gobierno Comité Técnico y de Inversión de Fondos- fundamente jurídicamente su existencia y funcionamiento en los preceptos contenidos en el Capítulo Quinto - del Libro Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria, son también de aplicación positiva buena parte de las disposiciones relativas del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 1959, lo que se explica por cuanto que a la fecha no se ha elaborado un reglamento de la institución, acorde a - los nuevos tiempos que corren -la Ley y el nuevo sentido - que imprime o trata de imprimir a la reforma agraria- y se justifica, jurídicamente, por cuanto que en el artículo segundo transitorio de la Ley, estableciendo como principio general que dicho ordenamiento deroga todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de la misma, determina en su segundo párrafo, sin embargo, que en tanto el Presidente de la República "expide los Reglamentos que previene-esta Ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan". De ahí que, como queda dicho, continúe -- aplicándose en muy buena porción el Reglamento de 1959, aludido, particularmente en lo que al Comité Técnico y de In-

versión de Fondos se refiere.

Expresemos aquí, antes de ocuparnos en concreto de ~~com~~, se integra, que el Comité Técnico y de Inversión de -- Fondos que éste es un órgano colegiado -por composición y - funcionamiento- que de conformidad con la Ley Federal de Re forma Agraria y Reglamento de 1959, aplicable en lo condu-- cente, tiene atribuciones generales y específicas, en su ca so, de planeación de las inversiones, y de control y vigi-- lancia de los recursos integrantes del fondo nacional de fo mento ejidal, atribuciones a las que nos referiremos en de-- talle en posterior inciso.

De conformidad con el artículo 169 de la vigente -- Ley, se integra con "representantes del Departamento de - - Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de -- Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Indus tria y Comercio, de la Nacional Financiera, S.A., y del sec tor campesino ejidal, éste último nombrado por el Ejecutivo Federal; de acuerdo con el segundo párrafo del mencionado - artículo 169, el Comité Técnico estará presidido por el De legado Fiduciario Especial, designado por la Nacional Finan ciera, S.A., en su carácter de Institución Fiduciaria, pre vio acuerdo del Presidente de la República, quien a su vez tiene el cargo de Director General de la institución Fondo- Nacional de Fomento Ejidal, esto que dicho Director General, independientemente de tener las atribuciones propias de tal cargo deberá, además, presidir al Comité Técnico y de Inver sión de Fondos.

A manera de comentario respecto de la actual integración del Comité Técnico que nos ocupa, expresaremos que aunque no lo señale expresamente el mencionado precepto de la Ley, por la mención extensiva que hace a las dependencias del Ejecutivo Federal al referirse al número de representantes del sector campesino ejidal, limita a una persona la representación que deben tener ante el aludido Comité Técnico dichas dependencias; así, un representante tendrá el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, uno tendrá la Secretaría de Agricultura y Ganadería, uno la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etcétera, con la salvedad de la Nacional Financiera que, acorde al contexto del artículo en cita, tendrá dos, a saber: el representante ordinario -por así llamarlo- que como las otras entidades nominadas para la integración del Comité y el propio Delegado Fiduciario Especial, que no por el hecho de ser designado previo acuerdo presidencial deja de serlo hecho por la referida institución financiera.

El antecedente del actual precepto de la Ley a que nos venimos refiriendo -169-, lo constituye el artículo 2o. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 1959. La disposición vigente, sin embargo, introduce innovaciones a las que brevemente nos referiremos a continuación.

El artículo 2o. del Reglamento citado en párrafo precedente, expresaba que el Comité se integraría con representantes de las "dependencias e instituciones" que acto se

guido enunciaba, citando a las propias que el precepto relativo de la vigente Ley menciona, a exceptuarse a la Secretaría de Industria y Comercio de vigente inclusión, aunque - mencionando al Instituto Nacional Indigenista que en el - - aplicable artículo 169 de la Ley ahora se suprime. Por lo - que respecta a la institución fiduciaria, que de conformidad con el Reglamento de 1959 lo era el Banco Nacional de - Crédito Ejidal, S.A., únicamente podía designar un representante que en el caso era el propio "delegado" fiduciario especial -nombrado previo acuerdo del Ejecutivo Federal y por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, - también como ahora, responsable de la presidencia del Tribunal Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, como se denominaba al órgano del Fondo Nacional de Fomento Ejidal antecedente del que determina constituir la vigente Ley con denominación más breve.

El párrafo final del ya citado artículo 2o. establecía -tácitamente- que las Secretarías, Departamento e Instituto Nacional a que el precepto se refería, eran libres para designar a sus representantes ante el Comité Técnico, toda vez que expresamente señalaba que tales representantes - podían ser sus titulares o las personas que las propias entidades designaran; en lo que se refiere a la representación del sector campesino ejidal, establecía el mismo sistema de designación que fija ahora la disposición relativa. - Singularmente, se omitía en el multicitado artículo 2o., al señalarse expresamente las pautas para la designación de representantes a que ya nos referimos, toda mención de la Na-

cional Financiera que, aunque no considerada como lo es hoy la institución fiduciaria del caso, tenía la atribución de designar un representante, de lo cual podía inferirse en cierta medida que a la dicha institución financiera no se le otorgaba la libertad de designar su representante, aún cuando tampoco se fijaba pauta alguna concreta para ese efecto. Pensamos que, en el caso, se trató de una simple omisión involuntaria del autor o autores materiales del Reglamento y que, como las Secretarías, Departamento e Instituto Nacional aludidos, la Nacional Financiera podía designar libremente su representante ya fuese su titular u otra persona que se estimase idónea.

El artículo 169 de la vigente Ley hace como ya se expresara innovaciones respecto del aspecto que venimos señalando y en relación con su antecedente. En primer término, felizmente, abandona la denominación de dependencias e instituciones, empleado como ya se señaló por el Reglamento de 1959, expresión con la que, equivocadamente, se englobaban dependencias e instituciones propiamente tales con otra cosa que ni es una dependencia en el sentido de una Secretaría de Estado, ni es una institución en el sentido del Instituto Nacional Indigenista. Claro es, nos referimos al "sector campesino ejidal", que se agrupaba en la forma expuesta bajo el rubro común ya indicado.

En segundo término hagamos notar que de conformidad con la ley vigente, el Instituto Nacional Indigenista que de acuerdo con el Reglamento de 1959 formaba parte, a tra--

vés de su representante, del Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, no forma parte ahora del Comité Técnico y de Inversión de Fondos. A este respecto, consideramos que no es precisamente un señalado acierto de la vigente disposición la exclusión del referido Instituto, toda vez que ignora la importancia cuantitativa que el sector indígena tiene en la distribución demográfica de nuestro medio rural. Desde luego pensamos que debe constituir insoslayable principio de acción gubernamental a la incorporación de dicho sector al grueso de la población en sus aspectos económico, social y cultural y que el irrestricto respecto a la dignidad humana, inconciliable con cualquier tipo de discriminación por motivos étnicos, sugiere o aconseja el trato igual para todos los campesinos mexicanos; sin embargo, no puede desconocerse el hecho de que buena parte de las comunidades o núcleos de población comunal tienen no solamente un claro origen, sino, inclusive, una marcada composición étnica, un claro matiz indígena, lo que exige atención especial, enfoques especiales en las tentativas de solución de su problemática, bastante peculiar en comparación con el sector campesino ejidal.

Por último, destaquemos que de conformidad con la Ley de Reforma Agraria, no es ya el Banco Nacional de Crédito Ejidal el que designa, en su carácter de institución fiduciaria, al Delegado Fiduciario Especial como se le ha llamado al representante directo de la institución fiduciaria, sino que lo es la Nacional Financiera, S., previo acuerdo del Ejecutivo Federal.

No queremos terminar esta parte de la exposición, - en la parte que aquí tocamos comparativa entre lo que disponía el Reglamento de 1959 y lo que en el numeral correspondiente determina la vigente ordenación jurídica agraria, - sin recordar que de conformidad con la reglamentación de -- 1959, en forma expresa se indicaba que el Comité sesionaría por lo menos una vez cada mes. Siendo, como lo es, el Comité Técnico el órgano superior de gobierno del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, del que depende, como ahora establece la Ley el "manejo exclusivo y permanente" del fondo nacional creado para beneficio de la población campesina, en particular y del desarrollo del país, en general, es por de más conveniente se establezca con claridad meridiana cada - que tiempo sesionará el aludido Comité; a este respecto, en un folleto de publicidad de sus actividades - número 3 de la colección "El ejido industrial" de la institución FONAFE, - se expresa que las sesiones del Comité Técnico y de Inver- - sión de Fondos, se celebran los segundos martes de cada mes, ignorando, por nuestra parte, si tal periodicidad tiene como antecedente alguna disposición de cumplimiento obligatorio en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal del carácter de una circular administrativa, de la simple costumbre adoptada en la institución con vista a las necesidades de aten- - ción a los requerimientos del agro mexicano al que debe ser- - vir el Fondo, etcétera. Lo importante para nosotros es que- - quede establecido, en forma que inspire confianza al sector rural al que se pretende servir, cada que tiempo habrá de - reunirse el órgano colegiado de que nos hemos venido ocupando

do y, claro está, cuántas más veces al mes mejor. En cualquier caso, anotemos aquí la personal convicción de que un reglamento actualizado de la institución, es decir, de los artículos relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, - es conveniente que precise la obligación de integrarse y se sionar del Comité Técnico en cuestión cada equis tiempo que se estime necesario o conveniente.

b) Sus atribuciones en relación con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

No es preciso hacer, en este lugar y en relación con el enunciado del inciso dos previas aclaraciones que consideramos indispensables.

La primera tiene inmediata relación con el texto literal del inciso y, para ser más exacto, con el sentido con el que nos vamos a referir al Fondo. En relación con el problema a despejar, ya hemos dicho con anterioridad que en la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, como en la propia reglamentación de 1959, se emplea la expresión fondo nacional de fomento ejidal en una forma indiferenciada, lo mismo para significar el conjunto de recursos que, con los antiguos fondos comunes ejidales aunados a otros ingresos, integran lo que viene a ser el fondo nacional de fomento ejidal como entidad económica que para significar a la institución administrativa, descentralizada, relacionada con la planeación, aplicación e inversión de dichos recursos o fondo nacional. Al ocuparnos de las atribuciones del Comité Técnico

y de Inversión de Fondos, nos vemos forzados a hacer otro tanto, es decir, a referirnos tanto al fondo nacional de fomento ejidal como conjunto o entidad económica, como al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FONAFE, como entidad o institución administrativa descentralizada. Lo anterior obedece a que las atribuciones establecidas en la disposición aplicable hacen referencia tanto a una como a otra expresión homónimas.

La segunda consiste en puntualizar el hecho de que no habiéndose expedido el Reglamento correspondiente a la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal que instituye el artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria y a que se refieren los demás preceptos del Capítulo Quinto relativo del Título correspondiente del ordenamiento en cita y de conformidad con lo establecido en el Artículo Segundo-Transitorio, es de aplicarse, si inquirimos por las atribuciones del Comité Técnico, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1959, toda vez que la vigente Ley -en los preceptos relacionados- no las establece y por cuanto a que la forma en que se fijan en dicho Reglamento no contraviene la Ley en vigor, problema al que ya hacíamos leve referencia en otra parte de este trabajo.

Antes de referirnos a las atribuciones que al Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, hoy Comité Técnico y de Inversión de Fondos, al que en lo suce-

sivo llamaremos en este trabajo simplemente Comité Técnico, fija pormenorizadamente el artículo 7o. del Reglamento de - 1959, permítasenos hacer algunas consideraciones generales - sobre el carácter de las atribuciones exclusivas o comparti das del Comité en cuestión, acorde a lo señalado en otros - preceptos del multicitado Reglamento.

En el Reglamento de 1959 -en relación con el Comité Técnico se establecen medidas de vigilancia, inspección y - fiscalización, en suma de control y vigilancia de los fon- dos comunes ejidales. Ello tiende a obtener, no solamente - que todos los recursos del fondo nacional de fomento ejidal se inviertan o apliquen, en los fines específicos a los que deben destinarse, atento a lo establecido en su artículo 3o. al que ya hicimos referencia en otro capítulo de este traba jo, sino a lograr que esas inversiones y aplicaciones se ha gan oportunamente y con sujeción a un calendario de ejecu- ción, de los programas y planes de fomento económico y so- cial dictados, en uso de sus facultades, por el Comité Téc- nico. De tales medidas de control y vigilancia, haremos una esquemática referencia, atendiendo a lo que estimemos subs- tancial del precepto relativo del Reglamento.

De conformidad con el artículo 3o., es nulo de ple- no derecho el acto en virtud del cual se dispone de los - - fondos ejidales, realizado con violación de lo prescrito - por el propio Reglamento, de sus normas complementarias, de lo establecido en el contrato de fideicomiso y de las re- - glas de operación que formule el Comité Técnico.

En efecto, de acuerdo con el artículo 4o., el fondo nacional de fomento ejidal se entregará al Banco Nacional - de Crédito Ejidal -ahora lo es a la Nacional Financiera, S. A.-, para efectos de su representación en los términos del Reglamento, de sus normas complementarias, del contrato de fideicomiso -mencionado en el artículo octavo transitorio - del Reglamento- y de las reglas de operación formuladas por el Comité Técnico, con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. El artículo 170 de la vigente Ley - agrega que habrá de tomarse en cuenta, también, lo que la propia Ley establece.

Disponga el artículo 5o. del Reglamento, en su parte final, que la Nacional Financiera, como institución tesorera, debía rendir a las comunidades depositantes la cuenta de sus aportaciones al fondo nacional de fomento ejidal. La disposición en cuestión puede y debe considerarse sin validez legal, actualmente, por cuanto que el artículo 170 de la vigente Ley determina que dicha institución financiera tiene la obligación de rendir cuentas mensualmente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal por conducto del Comité Técnico, que a su vez informará a los ejidos depositantes de la realización de los programas que haya autorizado, al igual como de sus estados de cuenta; en cualquier forma se trata de medidas de control y vigilancia de los fondos comunes.

De conformidad con lo que establecía el artículo 6o. del Reglamento, se imponía a la institución fiduciaria -en-

tonces el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en el carácter que tenfa de institución fiduciaria, la taxativa para disponer de los recursos integrantes del fondo nacional de fomento ejidal de contar con el acuerdo escrito correspondiente del Comité Técnico. De conformidad con lo dispuesto en la vigente ley, el manejo exclusivo y permanente del fondo compete al Comité Técnico, actuando como institución tesorera y agente financiero la Nacional Financiera, S.A., quien deberá rendir cuentas, como ya se expresara, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en su acepción de institución, aclaremos.

Al respecto el artículo 9o. concedía a la institución fiduciaria -Banco Nacional de Crédito Ejidal-, 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, pero siempre que se contara con acuerdo por escrito, en cada caso, del Comité Técnico. De acuerdo a las normas vigentes, la Nacional Financiera, institución tesorera y fiduciaria, es quien compete el manejo de los recursos del Fondo, pero tendrá que hacerlo en los términos del Reglamento, del contrato de fideicomiso y de las normas que formule el Comité Técnico.

A este respecto, nos parece conveniente hacer una mención especial: En el folleto del FONAFE -número 3 de su colección "El ejido industrial intitulado "Como advertir productivamente los fondos comunes ejidales"-, al que ya he

mos hecho referencia, se expresa que, en materia de disposición de fondos comunes, el Delegado Fiduciario Especial, en su calidad de Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tiene facultades especiales, restringidas, para autorizarlas, facultades que, (nota al margen) no encontramos establecidas expresamente en el Reglamento a que nos venimos refiriendo. La parte relativa del folleto en cuestión expresa:

"Las inversiones de fondos comunes de \$1.00 a - - \$15,000.00 una vez que se reciben en el Departamento de Inversiones y Créditos -dependiente del FONAFE, aclaramos nosotros- son analizadas, y se presentan a aprobación del Director General del FONAFE, quien está facultado para autorizarlas sin previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos... Las solicitudes de inversión que sean mayores de \$15,000.00 sólo podrán ser autorizadas por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en las sesiones que se celebran los segundos martes de cada mes..."*

Estimamos conveniente traer nuevamente a colación - que los fondos comunes ejidales forman con otros varios tipos de recursos el fondo nacional de fomento ejidal, atento lo establecido por el artículo 168 de la Ley; el fondo en cuestión no se integra exclusivamente con tales recursos pero, indiscutiblemente, los fondos comunes ejidales, constituidos de acuerdo con los conceptos a que se refieren las -

* "Como invertir productivamente los fondos comunes ejidales", Colección "El Ejido Industrial" FONAFE, pág. 32.

siete fracciones del artículo 164, forman parte del fondo nacional de fomento ejidal, de cuyos fondos comunes puede autorizar como ya se dijo, el Director General del FONAFE su inversión hasta la suma de quince mil pesos. En torno de nuestra aseveración de que los fondos comunes ejidales forman parte integrante del fondo nacional, no podemos menos que expresar nuestra conformidad parcial con la opinión vertida por el distinguido jurista Mendieta y Núñez quien considera que los mismos no le pertenecen, no forman parte de su capital. Punto de vista que literalmente transcribimos en la forma que lo desarrolla. Expresa el estudioso autor a quien citamos:

"Un examen atento del artículo 168 descubre que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal dispone de dos clases de recursos: unos provenientes de los fondos comunes de los ejidos, que no le pertenecen, que debe dedicar exclusivamente a los ejidos indicados en el artículo 167. Es decir, no forman parte de su capital y otros recursos que sí constituyen su capital y que obtiene por los medios establecidos en las Fracciones II a IX del precitado artículo 168"*

Aclarando nuestro punto de vista, diremos que los fondos comunes ejidales concentrados a la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos del artículo 166 de la Ley, sí forman parte integrante de la entidad patrimonial fondo nacional de fomento ejidal. El artículo 168

* Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, págs. 407 y 408.

de la ordenación agraria vigente, al expresar qué tipos de recursos integran el fondo no hace distinciones. Sin embargo, la institución no tiene la libre disposición de los mismos, según se desprende del artículo 167, que se encuentran afectados al cumplimiento de los fines a que se refiere el artículo 165 en beneficio de los ejidos o comunidades depositantes. En este último aspecto, la institución Fondo Nacional actúa como celosa depositaria con singulares facultades de control, asesoramiento y regulación de los fondos depositados, toda vez que la aplicación, aún cuando sea acordada por la asamblea general de ejidatarios o comuneros respectiva, amerita la aprobación del Director General del Fondo Nacional, como ya se dijo, o del propio Comité Técnico, en su caso.

De conformidad con el artículo 130. de Reglamento de 1959, el Comité Técnico y las autoridades responsables encargadas de una expropiación, cuando ésta sea de terrenos ejidales y tales terrenos se destinen a fines distintos de los señalados en el decreto expropiatorio o no se aprovechen en el término de cinco años, cuidarán de que se declare sin efecto la expropiación y de que los terrenos expropiados pasen a formar parte del fondo nacional de fomento ejidal, sin que proceda la devolución del monto pagado por la expropiación. Estableciendo el artículo 126 de la Ley vigente similares sanciones para los casos de no aprovechamiento en el lapso señalado o de cambio de destino con relación al señalado en el decreto expropiatorio, consideramos-

que subsiste respecto del Comité Técnico la atribución conferida en el precitado artículo 13o. del Reglamento.

Pensamos que la mención que hemos hecho de algunas de las atribuciones que al Comité Técnico se especifican en el Reglamento, ha acreditado nuestra aseveración de que tal órgano tiene facultades de control y vigilancia de los recursos del fondo nacional de fomento ejidal, de los fondos comunes ejidales inclusive.

En el artículo 7o. del Reglamento de 1959, se señalan específicamente las atribuciones del Comité Técnico. De las varias fracciones de que se compone el numeral prealudido nos ocuparemos concretamente del contenido que estimemos vigente, sin menoscabo de que hagamos algún breve comentario en los casos que consideremos que algunas disposiciones han quedado abrogadas al tenor de los dispuestos por la Ley de Reforma Agraria.

En las fracciones I y II, que de conformidad con nuestra manera de ver las cosas deben relacionarse con el artículo 3o., se confiere atribución al Comité Técnico para la formulación de los programas y planes generales y particulares de fomento económico ejidal; se le faculta para --fracción I- "definir los criterios que deban aplicarse para autorizar las inversiones de fondos comunes..." y para conocer y resolver sobre las solicitudes de aplicación de fondos hechos por los núcleos de población. Lo anterior, --pensamos, se traduce en encomendarle hacer la planeación y programación de todas las actividades de la institución --

orientadas a la consecución de los fines para los que fué creada, lo que acredita que la dirección o gobierno de la institución se encuentra a cargo del órgano de que nos venimos ocupando.

En la fracción III, se le encomienda colaborar técnicamente con todas las autoridades agrarias del país en la planeación y ejecución de los programas de fomento ejidal - por lo que hace a organización y promoción agrícola y ganadera, manejo y colocación de los productos, en suma, los que tiendan al incremento y mejora de la producción agropecuaria ejidal y a la industrialización de sus productos.

En la fracción IV, se le fija la obligación y facultad -atribución- de realizar todas las gestiones encaminadas al incremento del fondo nacional de fomento ejidal. Obviamente consideramos que la fracción se refiere al fondo nacional entidad patrimonial. Esto implica que habrá de cuidar que los diferentes recursos que integran los fondos comunes ejidales -y comunales- que por disposición de la Ley -artículo 166- deberá concentrarse en la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal, efectivamente, sin filtraciones y en el tiempo que determinan las disposiciones legales - aplicables, ingresen al fondo nacional de fomento ejidal, - todo ésto sin menoscabo de allegarse fondos, en la forma permitida por la Ley de conformidad con los demás conceptos a que se refieren las restantes fracciones del artículo 168 de la ordenación agraria vigente.

La fracción V faculta al Comité Técnico para celebrar operaciones de crédito y otorgar las garantías que estime adecuadas. La fracción VI le faculta para otorgar créditos tendientes al desarrollo de la economía ejidal para efectos de obtener su industrialización y la promoción de actividades productivas. Del contenido de ambas fracciones podemos comentar, marginalmente, que se le conceden facultades de administración, de disposición, del fondo nacional de fomento ejidal con las salvedades, claro es, de la disposición de los fondos comunes ejidales a lo que ya nos referimos en otra parte de este mismo inciso.

En las fracciones VII y VIII, se dispone que opinará sobre la procedencia de permutas y expropiaciones ejidales, así como emitir opinión sobre la forma en que deba reglamentarse la venta de solares urbanos ejidales; por otra parte, emitir opinión sobre el valor y monto de la indemnización que deba pagarse en los casos de expropiación. En relación con tales atribuciones que al Comité Técnico confería el Reglamento, habremos de indicar que de conformidad con las disposiciones vigentes, el órgano en cuestión únicamente tiene ingerencia -a través de su opinión- en materia de solares urbanos, por cuanto que el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales no se ha derogado. Respecto de todo lo demás, nuevas disposiciones de la vigente Ley -que determinan algo diferente- han venido a dejar sin efectos las atribuciones anteriormente estipuladas.

En la fracción X, se le conceden facultades para es

establecer las bases generales de contratación de maderas, resinas, canteras, pastos y otros recursos ejidales. Forman parte de las facultades de carácter técnico, adheridos por así decirlo a las generales de vigilancia.

De conformidad con la fracción XI, se le faculta expresamente para aprobar el presupuesto anual de gastos de la institución, con cargo al fondo y previo acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso estamos en presencia de facultades de administración.

Por último, en la fracción XII, se le otorgan todas las demás funciones que le atribuye el Reglamento, sus normas complementarias, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso, de lo cual se infiere que, en realidad, se conferían al Comité Técnico las más amplias facultades para la dirección y manejo de la institución, teniendo su representación toda vez que las normas complementarias y las reglas de operación las dicta el mismo Comité Técnico, sin otro requisito que la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que, en la especie, solamente ejercen, a nuestro juicio, la vigilancia que le corresponde a la Administración Pública. El artículo 170 de la Ley, agrega que las normas de operación a que nos referimos, deben estar, también, de conformidad con lo estipulado por la propia Ley.

En realidad, la organización del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, las atribuciones que a la fecha tiene el Comité Técnico y la función que en el manejo del fondo nacio-

nal de fomento ejidal se confiere a otras instituciones como la Nacional Financiera, deja bastante que desear. Consideramos que es indispensable que en el menor tiempo posible se formule un nuevo reglamento de los preceptos relativos - al fondo nacional de fomento ejidal, en cuanto entidad patrimonial y en lo que respecta a la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal que elimine las confusiones que en el curso de esta exposición hemos señalado y otros tantos puntos negros en materia de organización que nos guardamos en el tintero. Nos inclinamos a pensar que lamentablemente, para los servicios que al campesinado del país y al propio desarrollo económico de éste, está avocado el fondo nacional de fomento ejidal, existe cierta dosis de razón en la crítica, azas severa que formula el Dr. Mendieta y Núñez, expresando:

"Los recursos del fondo se entregan a la Nacional Financiera en Fideicomiso; pero tiene que manejarlos en los términos de su Reglamento, del contrato de fideicomiso y - "de las normas que formule el Comité Técnico". ¿De qué manera podrá correlacionarse todo esto? Y además las formas operativas del Comité Técnico deben ser aprobadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si se trata de normas de operación generales, puede aceptarse esto; pero como esas normas tienen que variar de acuerdo con la naturaleza y las finalidades de las inversiones en cada caso, el papeleo entre el Departamento y la Secretaría retardará la realiza-

ción de los programas. Si hay un Comité Técnico en el que - están representados el Departamento aludido y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ¿para qué se necesita la aprobación de ese Departamento y de esa Secretaría? Entonces ¿para qué sirve el Comité?".*

Mendieta y Núñez comenta que, a juzgar por las apariencias, el papel de la Nacional Financiera se limita a invertir los recursos del Fondo en lo que determine el Comité Técnico, pero que, si dicho papel se analiza conjuntamente con el que le asigna a dicha institución financiera el artículo 170 como tesorera y agente financiero resulta un contrasentido, puesto que el carácter de agente financiero le obliga a colocar los recursos puestos a su cuidado donde mayor produzcan y con mayor seguridad, situándola ante la dijuntiva de aplicar sus recursos a inversiones agrícolas o - en inversiones financieras en el mercado industrial y comercial, aunada esta dificultad insalvable al hecho de que, -- aún siendo agente financiero del Fondo, tiene, sin embargo, que sujetarse a las decisiones del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

* Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, págs. 408 y 409.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS CRITICO JURIDICO DE LAS FUNCIONES DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

- a).- Ubicación de la Institución dentro del panorama administrativo; sus relaciones con otras dependencias federales e instituciones de crédito.
- b).- Resultados positivos de esta Institución.

a).- Ubicación de la Institución dentro del panorama administrativo; sus relaciones con otras dependencias federales e instituciones de crédito.

Un estudio -así sea somero, dentro de las obvias limitaciones de este trabajo- del Fondo Nacional de Fomento -Ejidal, en el marco de la doctrina del Derecho Administrativo, nos impone la necesidad de reflexionar acerca de conceptos fundamentales de la teoría administrativa y de ellos, -habremos de ocuparnos a continuación.

El Derecho administrativo, como rama del Derecho público, viene a regular la actividad del Estado que se traduce o realiza en función administrativa; de esa suerte, como bien señala el maestro Gabino Fraga: "... la actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines..."*

Añade asimismo, el propio autor que la actividad -del Estado, en cuanto a su contenido, recibe diversas denominaciones: derechos del Estado, facultades, prerrogativas, funciones, atribuciones; de manera que inclinándose por esta última denominación, comúnmente admitida por la doctrina -en clara alusión a las ideas de Bonnard-, considera que el término "atribuciones", es el más adecuado para designar --cualquier tarea atribuida al Estado para la realización de-

* Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1969, pág. 9.

sus fines. Por nuestra parte y siguiendo las ideas del maestro argentino Miguel S. Marienhoff nos inclinamos por una necesaria distinción entre los conceptos de "función" y "atribución", en efecto la actividad del Estado, debe concretarse en tres "funciones": legislación, justicia y administración, ejercidas por otros tantos órganos del poder del Estado; en tanto que el concepto de "atribuciones" implica distribución de funciones, de donde resulta más propio hablar de separación de funciones y no de separación de poderes; de distribución de funciones y no de división de poderes, dado que como expresa Marienhoff: "...Las atribuciones de las funciones a los órganos no constituyen división de poder sino distribución de funciones... el poder del Estado es único; las funciones son múltiples..."*

Fraga, refiriéndose a las finalidades del Estado, las examina bajo una triple etapa; de esa suerte, en la primera etapa histórica, el Estado limita sus fines al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material. En esta etapa, el Estado se abstiene de intervenir en la esfera de acción de los particulares más allá del límite de la conservación del orden, el Estado recibe la designación de "Estado gendarme". En la segunda etapa histórica de desenvolvimiento, el Estado ante el ritmo acelerado de desarrollo de las actividades económicas, ante el aumento de las necesida

* Marienhoff, Miguel: "Tratado de Derecho Administrativo", Ediciones Glem, S.A., Buenos Aires, 1965, pág. 36.

des generales, se plantea nuevas finalidades tendientes a - fomentar la acción de los particulares, ya sea completándola y aún supliéndola, bien sea atribuyéndose la prestación de servicios públicos. En una tercera y última etapa, el Estado resume sus finalidades en la necesidad de estructurar la sociedad en un ideal de justicia social, para dar lugar al "Estado social de Derecho".

En cuanto a la búsqueda de una definición del derecho administrativo, el Maestro Fraga, señala que tal definición debe abarcar por una parte el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y por la otra las normas que regulen la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa y concluye señalando que el derecho administrativo debe regular: "a) la estructura y organización del Poder encargado específicamente de la función administrativa; b) los medios patrimoniales y financieros que la Administración requiere para su sostenimiento; - c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar en la forma de función administrativa y d) La situación de los particulares respecto de la Administración".*

Refiriéndose de manera concreta a la actividad del Estado tendiente a la regulación de la situación de los particulares respecto de la administración, distingue tres tipos de "atribuciones": a).- Las que tienden a reglamentar la actividad; b) Las que tienden a fomentar y vigilar la ac

* Fraga, Gabino: obra citada, pág. 91.

tividad privada. En el primer tipo el Estado busca la coordinación de los intereses individuales entre sí y en el segundo tipo el Estado busca la coordinación de los intereses individuales con el interés público y finalmente se tiene -

c) Atribuciones del Estado para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. Pero, esta intervención en la esfera de los particulares, encuentra su justificación en la convicción de que determinados intereses colectivos no pueden satisfacerse plenamente por las empresas privadas y en la necesidad que tiene el Estado de allegarse medios económicos, medios adecuados para la realización de sus fines.

Marienhoff, señala por su parte que el objeto del derecho administrativo, es la administración pública en todas sus manifestaciones sean éstas externas o internas y después de analizar etimológicamente la palabra "administrar", proveniente del latín "administrare", significando "servir a", señala que traduce la idea de acción, de actividad tendiente a un fin; pero como el significado etimológico no es significado jurídico y si la idea de administración la relacionamos con la actividad del Estado, propone la siguiente definición: "... actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran..."*

* S. Marienhoff, Miguel: obra citada, pág. 60.

El propio autor, en la clasificación de la actividad administrativa, recurre a dos criterios; el uno, en razón de la naturaleza de las funciones y el otro, en razón de la estructura del órgano; en el primer caso, distingue entre otros tipos de administración la interna y la externa -conceptos que particularmente nos interesan-; de manera -- que la administración interna constituye la actividad que el órgano administrador realiza para su propia organización y en cuya labor no entra en relación con terceros; en tanto que la administración externa, representa la actividad que el órgano administrador desarrolla en su vinculación con tesoreros; de donde se distingue el "acto de administración" correspondiendo a la actividad interna de la administración y el "acto administrativo" en correspondencia a la actividad externa de la propia administración. En cuanto a la clasificación de la administración, en razón de la estructura del órgano, distingue el autor tres tipos: la burocrática, la colegiada y la autárquica. La administración "burocrática", es aquella en la que las funciones se atribuyen a personas físicas que obran individualmente. En este tipo de administración, el principio regulador es la jerarquía. La administración "colegiada", es aquella en que las funciones se atribuyen, simultáneamente a varias personas físicas que actúan entre sí a nivel de igualdad. El órgano correspondiente, en estos casos, expresa su voluntad mediante deliberaciones y las decisiones son tomadas por mayoría previa de liberación y votación. Las decisiones de los órganos, en el caso, constituyen "actos administrativos". Finalmente la ad

ministración "autárquica", es la que realiza el Estado a través de órganos dotados de personalidad jurídica; tratase de un tipo de administración conocido también como "descentralizada" y que es además indirecta, porque no es directamente el Estado sino el órgano que se crea -entidad autárquica- la que desarrolla la actividad y cumple los fines públicos, de donde la necesidad de que disponga de libertad funcional -autarquía-, sin que ello excluya necesariamente el control que sobre el órgano descentralizado deben ejercitar las autoridades administrativas superiores.

La doctrina distingue tres elementos esenciales de la administración autárquica: a) personalidad jurídica propia, tratase pues, de una persona jurídica de derecho público interno; b) patrimonio afectado al cumplimiento de los fines asignados a la entidad autárquica y c) fin público, - esto es, el organismo autárquico se encamina a la realización de finalidades públicas cuya satisfacción originariamente competen al Estado. Estas características enunciadas, nos permiten distinguir "las entidades autárquicas" de las llamadas "Empresas del Estado" con finalidades de tipo industrial o comercial que, por tanto, resultan ajenas a los fines específicos del Estado; esto es, la "entidad autárquica, desarrolla funciones estatales típicas y la "Empresa del Estado", desarrolla actividades no específicamente estatales, sino de tipo industrial o comercial.

Ocupándose, a continuación del concepto de "Empresas del Estado", ha surgido una confusión, desde que en - -

Francia, se cometió el error de asignar a las empresas del-Estado -que persiguen finalidades comerciales o industria--les-, carácter de entidades autárquicas; en efecto de esa -suerte, en el régimen jurídico administrativo, viene a confundirse la "función" estatal con la "actividad" estatal y- debemos recalcar que la entidad autárquica, cumple una "fun- ción" típica del Estado, mientras que la empresa del Estado, realiza una "actividad" del Estado del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares; o sea, que la entidad autárquica, es un medio que utiliza el Estado para la reali- zación de sus fines, para el cumplimiento de sus "funciones" específicas, en tanto que la empresa del Estado, es un me- dio instrumental del Estado. Expuestas las anteriores consi- deraciones, estamos en posibilidad de comprender en toda su trascendencia la siguiente definición que aporta Marienhoff: "... Por "empresa del Estado", debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que rea- liza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esa índole..."*

Pero, si conforme a anteriores consideraciones en - torno a los fines esenciales de la entidad autárquica, se - expresaba que el "fin público" es esencial característica - de las entidades autárquicas y de naturaleza idéntica a los fines específicos del Estado -o con más propiedad y de mane- ra concreta- de la Administración Pública, resulta impropio

* S. Marienhoff, Miguel: obra citada, pág. 431.

crear empresas del Estado con el carácter de entidades autárquicas; por el contrario, si es admisible la creación de empresas del Estado como personas jurídicas, públicas o privadas, pero nunca como entidades autárquicas.

La creación de empresas del Estado, puede surgir, bien sea de un acto de adquisición por el Estado de empresas particulares y esto supone un acto de liberalidad de los propios particulares; o bien mediante un acto expropiatorio de la empresa de particulares; si bien cabe señalar que en el primer caso -la adquisición por el Estado de la empresa particular- supone lo que se ha dado en llamar "nacionalización". En cuanto a la clasificación de las empresas del Estado, pueden seguirse varios criterios, según la naturaleza de las actividades que realicen, pudiendo ser por tanto, industriales, comerciales y de servicios públicos; asimismo, pueden clasificarse en función del régimen jurídico imperante en distintos lugares -jurisdicción territorial- y de esa suerte, se tienen empresas del Estado nacionales, provinciales, municipales, etc.

En cuanto a los conceptos de centralización y descentralización, corresponden tales conceptos a formas concretas como se hace efectiva la actividad del Estado o de la Administración Pública. En la centralización la actividad administrativa, se realiza directamente por órganos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal, de manera que los órganos locales, sin libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, son absorbidos por los

órganos centrales; por el contrario en la "descentralización", -concepto que particularmente nos interesa-, "la actividad administrativa se lleva a cabo en forma indirecta, - a través de órganos dotados con cierta competencia que le - permite al propio órgano disfrutar de libertad de acción, - traducida en poderes de iniciativa y de decisión..."*

Conviene señalar, desde ahora, que la descentralización administrativa, de ninguna manera, debe interpretarse como una "delegación" de competencia realizada por el Poder Ejecutivo; sino que implica -la propia descentralización- - una distribución de su propia competencia entre órganos que siguen dependiendo de él a través del control administrativo; se trata como expresa el citado Maestro Argentino Marienhoff, de una "imputación de funciones" hecha por el Presidente de la República a subordinados suyos, dentro del ámbito administrativo y explica dicho autor de manera clara: - "...la descentralización que disponga el Poder Ejecutivo - respecto de funciones que le corresponden constitucionalmente, implica por parte de dicho poder el ejercicio de poderes o facultades constitucionales propias integrantes de la zona constitucional de "reserva de la Administración"... pudiendo valerse para esto del "decreto" que es el instrumento jurídico idóneo para la expresión de su voluntad..."*

El propio autor, finalmente, distingue dos tipos - fundamentales de descentralización: a) aquella en que el ór

* S. Marienhoff, Miguel: obra citada, pág. 582.

*' Autor citado, obra citada, pág. 585.

gano respectivo se halla dotado de personalidad; esto es, - la descentralización autárquica en dos modalidades: territorial e institucional y b) aquella en que el órgano corres--pondiente carece de personalidad, como es el caso de la des--centralización jerárquica o burocrática que se integra por--organismos que permanecen unidos al poder central por un --vínculo jerárquico. En cuanto a las ventajas de la descen--tralización, la doctrina señala las siguientes: a) permite--una mejor adaptación del servicio a las necesidades de los--interesados; b) Es democrática al dejar la gestión de los -asuntos a los propios interesados; c) permite la atención -de los servicios sin sobrecargar de trabajo a las autorida--des superiores y d) permite una gestión más rápida que el -sistema centralizado que engendra el expediente.

El maestro Gabino Fraga, en torno a la descentrali--zación, distingue tres modalidades: a) Descentralización -por región; b) Descentralización por servicio y, finalmente c) Descentralización por colaboración.

La descentralización por región, estriba en el esta--blecimiento de una organización administrativa destinada a--manejar los intereses colectivos que corresponden a una co--lectividad radicada en una determinada circunscripción te--rritorial; el caso típico en nuestra legislación de esta mo--dalidad de descentralización se constituye por la organiza--ción municipal.

La descentralización por colaboración surge de la -cada vez mayor ingerencia del Estado en la vida de los par-

ticulares, lo que origina el que se acrecienten los problemas y para la resolución de los mismos la Administración pública autoriza a organizaciones privadas para que colaboren en las tareas públicas, haciéndolas partícipes de la función administrativa. Dos elementos distinguen a esta modalidad de la descentralización: 1o. el ejercicio de una función pública y 2o. el ejercicio de dicha función, en nombre propio de la organización privada. Ejemplos típicos de esta modalidad de descentralización por colaboración lo constituyen en nuestra legislación las Cámaras de Comercio.

La descentralización por servicio surge de un cúmulo de necesidades de orden general cuya satisfacción corresponde evidentemente al Estado; pero como la satisfacción de estas necesidades, requiere de procedimientos específicos y de conocimientos especializados, el Estado recurre a la creación de este tipo de organismos a los que encomienda la ministración de dichos servicios que por tanto, resultan desprendidos de la administración central y dichas medidas se justifican ya que al poner la satisfacción de esos servicios en manos de particulares con preparación técnica, se garantiza su eficaz funcionamiento y además se evita un crecimiento anormal del poder del Estado. Por ello el Estado y para que los organismos de que se trata cumplan con su función, debe dotarlos de independencia -personalidad jurídica propia- y constituirles un patrimonio propio, que sirva de base a su autonomía. Casos típicos de esta modalidad de descentralización por servicio, los tenemos en nuestra

legislación entre otras, en las siguientes entidades: Instituto Mexicano del Seguro Social; Universidad Nacional Autónoma de México; Lotería Nacional; Comisión Federal de Electricidad, etc.

El propio Maestro Fraga, con base en la doctrina, - señala los siguientes elementos esenciales de la descentralización por servicio: "...1o.- Desde luego la existencia - de un servicio público de orden técnico; 2o.- Un estatuto - legal para los funcionarios encargados de dicho servicio; - 3o.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio; 4o.- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados - por el servicio descentralizado, y 5o.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios..."*

Para terminar con esta exposición doctrinaria de conceptos fundamentales -para nuestro estudio- de derecho - administrativo, mencionamos la concepción de organismo descentralizado contenida en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley que en su parte relativa expresa: "...las personas morales por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan - los siguientes requisitos: 1) que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de-

* Fraga, Gabino, Obra citada, pág. 213.

otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; - - II) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social... "*

Con base en las anteriores consideraciones doctrinarias de Derecho administrativo, estamos ya en condiciones de ubicar la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en el panorama administrativo; esto es, tenemos ya la posibilidad de precisar la función concreta de la Institución de que se trata, en el marco de la administración pública.

En el Reglamento del 15 de abril de 1959 que creó la Institución de que se trata, no se precisa de manera clara y concreta la naturaleza jurídica de la Institución; si bien en el Considerando 7o. del propio Reglamento, al hacer referencia y fundamentarse en la fracción III del artículo 211 del Código Agrario del 42, en cuanto a la función crediticia que a la propia Institución atribuye la fracción VI del artículo 7o. del Reglamento, parece aludir al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como institución descentralizada del Estado.

* Diario Oficial del 4 de enero de 1966.

Al expedirse la Ley Federal de Reforma Agraria, -actualmente vigente- tampoco se precisó la naturaleza jurídica de la Institución de que se trata, lo que ocurrió hasta la expedición del Decreto del 6 de mayo de 1972 que adicionó la Ley de que se trata con el artículo 167 bis y que de manera precisa señala: "...El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, canalizará la inversión de sus recursos... preferentemente a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades..." Con ello, pues, está claro que se trata de un organismo descentralizado por servicio, que conforme a las ideas de Marienhoff, traduce la llamada administración autárquica con sus tres elementos esenciales: -- a) personalidad jurídica propia; b) patrimonio afectado al cumplimiento de fines específicos y c) fin público a cuya realización se encamina.

Con base en la doctrina, la Institución -materia de estudio- vistas sus claras finalidades de ministración de servicios vgr. "adquirir, construir o mejorar la vivienda de ejidatarios", como se colige de ulteriores párrafos del artículo 167 bis en cita y vistas sus finalidades sociales que encuadran en el concepto de fin público, desempeña, por tanto una "función" típica del Estado.

En parte relativa del primer párrafo del artículo - 167 bis -de la Ley Federal de Reforma Agraria- dentro de -- las finalidades de la Institución multicitada, se le atribuyen las siguientes: "... el incremento de la producción - -

agropecuaria, el establecimiento de industrias que transformen dicha producción y la comercialicen...". Lo anterior podría dar lugar a considerar dicho organismo como "Empresa - del Estado" en el concepto teórico analizado con anterioridad; si bien consideramos que la Institución de que se trata no tiene tal carácter; en efecto lo que ocurre es que el Capítulo relativo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal que se contiene en la Ley Federal de Reforma Agraria, es asistémático; pues en ocasiones se refiere a la Institución del Fondo, en cuanto a su entidad patrimonial y en otras en cuanto a su entidad estrictamente administrativa y en el párrafo transcrito del artículo 167 bis, evidentemente se hace referencia al Fondo en cuanto entidad patrimonial; esto es como entidad cuyo patrimonio se vé afectado a finalidades específicas, patrimonio que en los términos del artículo 170 de la Ley en cita, es materia del fideicomiso constituido a favor de Nacional Financiera, como Institución fiduciaria, según se analizó ya en el Capítulo Segundo de este trabajo.

No es extraño, consideramos, el que la Institución de que se trata, -como claramente se establece en el artículo 167 de la Ley Federal de Reforma Agraria-, tenga dentro de sus finalidades específicas actividades de financiamiento y de ministración de créditos, según se observó con anterioridad y ello no implica que tal función desvirtúe la naturaleza de organismo público descentralizado por servicio que tiene la propia Institución; bastenos en primer término

considerar que los financiamientos y créditos cuya ministración se atribuyen al Fondo Nacional de Fomento Ejidal por la Ley de la materia, se subsumen en la línea del crédito agrícola cuya función social fué calificada ya con anterioridad y, en segundo término, podemos apoyarnos en la doctrina y justificar tal actividad, en el ámbito de las atribuciones del Estado, -en la esfera de sus relaciones con los particulares- para substituirse a estos total o parcialmente o para combinarse con ellos en la satisfacción de necesidades colectivas.

Ocupándonos, finalmente, de las relaciones posibles entre la Institución a estudio y dependencias federales e instituciones de crédito, señalamos, en primer término que como organismo descentralizado, debe desde luego estar sujeto al control del Poder Ejecutivo, en cuanto que cumple con funciones públicas que áquel le atribuye; tal control se representa en los mecanismos establecidos por la anteriormente citada Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por otra parte, como se desprende de la parte final del párrafo primero del Artículo 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tienen la calidad de dependencias de control subsidiario de las actividades del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en cuanto que, de manera concreta, la anterior disposición -

atribuye a dichas dependencias la facultad de aprobar las normas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

La actividad financiera del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en el renglón de la explotación y transformación de los productos forestales de ejidos y comunidades, vincula a la Institución de que se habla con la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Subsecretaría de Recursos Forestales, como también se vincula a la dependencia señalada en primer término, en las actividades específicas del Fondo Nacional de Fomento Ejidal relacionadas con el incremento de la producción agropecuaria.

Ya analizamos con anterioridad - en el Capítulo Segundo de este trabajo - la vinculación de la Institución - con el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creado por Acuerdo Presidencial del 7 de agosto de 1973, organismo en que el Director General del Fondo, funge como tesorero.

Tiene finalmente la institución de que se trata, estrecha vinculación con Nacional Financiera, ya que en los términos del fideicomiso constituido en la entidad patrimonial del Fondo, Nacional Financiera funge como Institución Fiduciaria y además en los términos del párrafo segundo del artículo 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Nacional Financiera actúa como "institución tesorera" y "agente-financiero" del Fondo.

Las relaciones del Fondo con Instituciones de Crédito -públicas o privadas-; bien sea que se valga de tales -- instituciones crediticias como auxiliares depositarias de los fondos que maneja la Institución, bien sea que coordine con ellas sus actividades financieras o crediticias, consideramos que deben ser materia del Reglamento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal que estimamos es de urgente expedición.

b).- Resultados positivos de esta Institución.

Nos proponemos en el presente inciso, realizar un estudio -si bien conciso- del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a fin de determinar de las motivaciones de la propia Institución y de la bonomfa- en su caso- de los resultados prácticos obtenidos, si se justifica plenamente la Institución de que se trata.

Pero, previamente al anterior análisis práctico, estimase conveniente precisar la ubicación de la Institución en el ámbito de la Política agraria, para determinar si -- constituye un instrumento idóneo de la Política Agraria en la prosecución de sus fines.

Wilhelm Abel, refiriéndose a la política agraria -viene a definirla como: "... el conjunto de medidas y disposiciones por las cuales el Estado u otras instituciones del poder político ejercen influencia sobre la actividad agrícola..."*

* Abel, Wilhelm: "Política Agraria", Edit. El Ateneo, Argentina, 1960, pág. 1.

Este autor, explica que su definición refiérese más bien a lo que llama política agraria práctica, en cuanto ta rea estructural de la sociedad económica organizada en el conjunto estatal, pero al lado de asociaciones privadas - -cooperativas y asociaciones comerciales libres-, que como representantes de la política agraria, originan medidas de esta política en otros sectores como en el comercio, afectando al consumidor y señala que aún más allá de la política agraria, va la ciencia de la política agraria que se extiende sobre la totalidad de las relaciones de la población rural entre sí y con los demás sectores de la economía por cuanto a las funciones políticas que ésta implica y que se traducen en toda estructuración ordenadora de la vida social.

Antonino C. Vivanco, expone el siguiente concepto de política agraria en general: "...es la acción propia del poder público o de los factores del poder, que consiste en la elección de los medios adecuados para influir en la estructura y en la actividad agraria, a fin de alcanzar un ordenamiento satisfactorio de la conducta de quienes participan o se vinculan con ella, con el propósito de lograr el desarrollo económico y el bienestar social de la comunidad... "*

Explicando su definición, Vivanco, supone que la po

* C. Vivanco, Antonino: "Teoría de Derecho Agrario", Ediciones Librería Jurídica La Plata, Argentina, 1967, pág. 63.

lítica agraria requiere de la elección de "medios" para el logro de determinados "fines", para lo cual se hace necesario el ordenamiento y orientación de quienes participan en la actividad agraria y contribuyen a su desenvolvimiento. - La política agraria, representa además, una manifestación de la política en general, pero circunscrita a la actividad agrícola y sus finalidades concretas vendrían a resumirse en: una conducción adecuada de las personas, un manejo apropiado de cosas y bienes, la realización de obras y servicios, con miras al desarrollo agrícola, al desenvolvimiento de la comunidad rural en particular y de la comunidad en general.

El propio autor, señala además la existencia de un fenómeno interesante, esto es, que la aplicación de la política agraria en el ámbito rural, nos permite traslucir el influjo que medidas ajenas a la actividad agraria ejercen de modo efectivo en ella, de la misma manera que mediante la actividad agraria se logra influir en otro tipo de actividades; si bien la política agraria y la política en general, confluyen en metas concretas, esto es, en el bienestar de la comunidad toda y en el bienestar de la comunidad agraria como parte de esa comunidad. La política agraria, representa además, un sector de la política social y económica, con circunscripción a la actividad agraria y si el concepto de política descubre la idea de orden, dirección, gobierno, -pues en su origen equivale al gobierno de la polis y en cierto modo a administración-, se concluye, como apunta Vi-

vanco que: "... en la política agraria se trata de orientar, ordenar y encauzar la actividad agraria hacia el logro de fines determinados, que pueden resumirse en la conservación de los recursos naturales renovables y de los bienes productivos en general; el incremento racional de la producción agropecuaria, la equitativa distribución de los bienes y cargas y el desarrollo de la comunidad rural en general..!"*

La política agraria, conforme a las anteriores consideraciones teóricas, traduce, en suma, la influencia del Estado, en medidas y disposiciones y planteamientos de medios que influyen en la actividad agraria de un país determinado; pero siendo parte de la política general, habrá de seguir las directrices que a ésta le imprima el poder público; de esa manera y circunscribiéndonos al Estado moderno, podemos señalar con Bernardino C. Horne dos corrientes fundamentales de intervencionismo del Estado que vino a suplantarse al liberalismo económico; esto es, la corriente hegeliana adoptada por los países totalitarios -Estados- y la corriente moderna de las democracias, de la socialización y que Horne explica de la siguiente manera: "... en el primer caso, es el Estado el que actúa directamente, el que distribuye la propiedad de la cual es dueño o la confisca y fija su régimen, el que dirige todas las actividades sin control y sin límites... En el segundo caso, el Estado actúa más que como regulador, pero en nombre y para la colectividad. Es el Estado al servicio del hombre como ente social y no

* C. Vivanco, Antonino: obra citada, pág. 64.

éste al servicio del Estado como autómatas aislados. La propiedad, así, pertenece a la sociedad o mejor dicho al hombre, pero para llenar una función social..." *

Justifica este autor la existencia y adopción del intervencionismo en los estados democráticos, dada la necesaria intervención del Estado en la regulación de la economía en general, para armonizar los intereses en juego, para disminuir los efectos nefastos del capitalismo y para extender los beneficios de un mayor bienestar general a todas las clases sociales, pero "sin suprimir la libertad, ni derogar las leyes naturales de la ciencia económica".

Aplicando los anteriores conceptos teóricos de política agraria a nuestra Institución- el Fondo Nacional de Fomento Ejidal-, se tiene que como ya sosteníamos con anterioridad, viene a constituir un instrumento de la Reforma Agraria en México y por tanto, dado que la Reforma Agraria implica actividad del Poder público en torno a la propiamente dicha actividad agrícola, viene a ser -la Reforma Agraria- un planteamiento de política agraria; esto es, debemos reconocer que la Institución en estudio, se subsume de manera clara en el resultado de directrices planteadas por el Estado con el propósito de lograr el desarrollo económico y bienestar social de la comunidad rural, representa pues, en suma, la creación de la Institución, un acto de política agraria.

* C. Horne, Bernardino: "Política Agraria y Regulación Económica", Edit. Losada, S.A., Argentina, 1942, pág. 203.

El maestro Fraga, reconoce la influencia del intervencionismo del Estado en nuestra Carta Fundamental y refiriéndose de manera concreta al artículo 123 Constitucional, expresa: "...El Estado interviene con un espíritu de ayuda y de impulsión en favor de los campesinos a quienes benefician las dotaciones y restituciones de tierras. Existen entre las leyes relativas al crédito agrícola una serie de actividades que el Estado desarrolla con el propósito de facilitar a los particulares el beneficio del crédito bancario para mejorar la situación en que se encuentran..."*

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en cuanto a su creación y actual funcionamiento, obedece a un acto de política agraria y si del Considerando 7o. del Reglamento del 15 de abril de 1959 concíbese la Institución como un medio para "organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos"; en el Considerando Sexto del propio Reglamento, se justifica la creación de la propia Institución en un acto de política agraria ante la aseveración de que: "...los productos y beneficios derivados de las tierras, bosques y demás bienes que la Revolución ha entregado a los pueblos no deben ser para provecho de los especuladores y pequeñas minorías, sino para ampliar, consolidar y perfeccionar la Reforma Agraria...". Quiere decir lo anterior, siguiendo la definición que de Política agraria concibe Vivanco, que el acto de política agraria que dió vida a la Institución -en estudio-, recoge un "medio" representado por los fondos co-

* Fraga, Gabino: obra citada, pág. 16.

munes de ejidos y comunidades, para ser su manejo organizado con un claro propósito de "desarrollo económico y de bienestar social de la comunidad rural" conceptos -estos últimos- que representan los "fines" determinados hacia los que tiende el anterior acto de política agraria.

Con el ulterior y necesario desenvolvimiento de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, planteáronse nuevos medios con miras al logro de las finalidades -sociales y económicas de la propia Institución y de esa - suerte constituyese la Institución en un organismo auxiliar de financiamiento y de crédito con el carácter de organismo descentralizado por servicio, en los términos del Decreto--del 6 de mayo de 1972 que adicionó con el artículo 167 bis--la Ley Federal de Reforma Agraria. Disposición ésta última--que contiene además, de manera concreta, finalidades específicas de financiamiento de la propia Institución en programas para la promoción de viviendas de ejidos y comunidades.

El hecho de que el Estado se haya interesado en manejar los fondos de ejidos y comunidades que constituyen un patrimonio particular, justificase en primer término por -- las atribuciones de que se habló con anterioridad -del Estado en sus relaciones con los particulares-, en cuanto que - puede no sólo fomentar y vigilar la actividad privada; sino aún, substituirse total o parcialmente a la propia actividad de los particulares. Por otra parte, es justificable tal intervención, tal actitud, en mérito de la teoría -imperante del intervencionismo del Estado, modernamente ad-

misible y que además recoge de manera precisa el artículo - 27 de nuestra Constitución Federal, en el enunciado de su - primer párrafo que faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Criterio de intervencionismo del Estado que además -como ob- servamos con anterioridad-, sustenta el artículo 123 de - - nuestra Constitución Política General.

UNA CRITICA DE LA INSTITUCION.- El doctor en cien-- cias Jesús Uribe Ruiz, en referencia concreta que -en una - de sus obras- hace al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, re- monta el origen de la Institución al órgano del Ejecutivo - Federal denominado Dirección de Promoción Ejidal, que origi- nariamente formó parte de la Secretaría de Agricultura y Ga- nadería y que posteriormente se subsumó en el Departamento- de Asuntos Agrarios y Colonización, previas las reformas - del caso a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Señala dicho autor que la Dirección de que se trata, creada con sentido de intervención y fiscalización de la aplica- - ción de los fondos comunes de ejidos y comunidades, prove- nientes de ventas de productos forestales, pastizales, etc., constituía una violación flagrante a disposiciones concre- - tas del entonces vigente Código Agrario del 42, ya que sien- do las asambleas generales de ejidatarios y comunes, la má- xima autoridad -interna- de los núcleos de población, qui- tarle el derecho de disponer de sus propios fondos, en con- cepto del autor, vendría a violar dichas disposiciones (ar- tículo 4o. del Código Agrario de 1942) y de esa suerte, el- doctor Uribe Ruiz, concluye exponiendo -refiriéndose a la -

expresa Dirección de Promoción-: "... La intervención de Promoción, sería congruente si existiera un plan de desarrollo agropecuario nacional, a cuya comparación pudiera desglosarse la intensidad y la jerarquización de las obras por realizar en los ejidos, y al no existir éste, lo único que ocurrió en la realidad fué la injusta intervención de una oficina central, en asuntos de exclusivo interés de los ejidatarios de quienes era en última instancia el dinero..."*

El mismo autor en referencia concreta a la propia Institución señala que se cometió una grave injusticia al constituir el Fondo Nacional de Fomento Ejidal pues: "...al constituirse el Fondo, se pierde la individualidad del ejido depositante y son los directivos del Fondo los que deciden en qué se deben invertir las sumas recabadas...". Con ello, dicho autor, de manera concreta, critica el que con dineros provenientes de ejidos paupérrimos y que controlaba el Fondo, se haya financiado la construcción del Ingenio -- "Plan de Ayala", en San Luis Potosí, a pesar de que a su juicio y en una correcta jerarquización de inversiones, no era precisamente la más urgente ni conveniente.

En cuanto a la crítica de este autor, señalada en primer término, nos parece injustificable; pues aún reconociendo la calidad de autoridad que el Código Agrario del 42 atribuye a las asambleas generales de ejidatarios, entiendo se que se trataba de una autoridad interna o con mayor pro-

* Uribe Ruiz, Jesús: "Problemas y Soluciones en el Desarrollo Agrícola de México", Academia Mexicana de Ciencias - Agrícolas, Casa Ramirez Editores, S.A., México, 1964, Pág.-120.

propiedad órgano interno, con facultades obvias para decidir - sobre la disponibilidad del patrimonio derivado de la explotación de sus recursos -inmersos en el régimen de propiedad ejidal- de propiedad particular; pero ocurre que por encima de las disposiciones del Código Agrario, se encontraban los imperativos constitucionales y uno de ellos el artículo 27- Constitucional, de manera clara autoriza al Estado a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Por cuanto a la crítica del propio autor, señalada en segundo término, nos parece en cierta forma y parcialmente justificada; pues es evidente que el Fondo, previamente a la aplicación de los recursos disponibles debe programar jerarquizar las necesidades más apremiantes de ejidos y comunidades beneficiarios del Fondo. En cuanto a la participación de los ejidos depositantes y ahora de los no depositantes -alúdese al párrafo final del artículo 167- de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente-, en la decisión sobre la inversión de las sumas disponibles, tal participación subsiste, en cuanto que son las asambleas generales de ejidatarios y comuneros beneficiarios del Fondo, - quienes deciden acerca de dichas inversiones o aplicaciones de sus fondos o de los fondos solicitados, cuando elaboran y aprueban en el seno de sus asambleas sus planes de inversiones. Facultad ésta que en la práctica concede el Fondo Nacional de Fomento Ejidal a ejidatarios y comuneros beneficiarios del Fondo, aún cuando la Ley de la materia no aluda de manera expresa a dicha facultad; pero como quiera que sea, es urgente que la propia facultad se contenga en el Re

glamento del Fondo que debe ser expedido, en los términos - de la parte final del párrafo primero del artículo 167 de - la Ley Federal de Reforma Agraria, en vigor.

El doctor Uribe Ruiz, continuando en sus comenta- rios críticos sobre la Institución -en estudio-, expresa -- que la intención fué buena al crearlo y antes de su crea--- ción; y en cuanto a la aplicación de los fondos comunes de ejidos y comunidades, no existía un plan de conjunto una po^lítica nacional que diseñara para provecho de los núcleos - rurales la utilización de dichos fondos. Relata además, que los dineros provenientes de los aprovechamientos obtenidos- por ejidos y comunidades y que engrosaban y constituían los fondos comunes, venían a parar al Banco Nacional de Crédito Ejidal, Institución que los transfería a una Cuenta corriente a favor del ejido o comunidad cuentahabiente; de manera- que para disponer de dichos fondos, se hacía necesario el - levantamiento de un acta de conformidad de los ejidatarios- y comuneros, -según el caso- en la que se especificaban los fines a los que se destinarían los fondos; ocurriendo, como consecuencia de este mecanismo burocrático-bancario que el- Banco Nacional de Crédito Ejidal, no entregaba a los ejida- tarios o comuneros, con la debida diligencia, los fondos - que tenía bajo su custodia y fué así como seguramente, el-- Ejecutivo Federal, consideró la necesidad de crear el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que en concepto de Uribe Ruiz, - no vino a resolver el fondo de la problemática planteada toda vez que, como expresa dicho autor: "... este organismo, - en vez de establecer una línea de conducta útil para que se

beneficiara el mayor número de ejidatarios y de pueblos, - bien sea estableciendo prioridad a la compra de maquinaria, de instrumentos de labranza, de semillas, de fertilizantes, de frutales, de sementales, en fin de elementos de la producción agropecuaria... se ha dedicado a hacer obras muy - discutibles, a utilizar los fondos ejidales como si se tratara de sumas pertenecientes a inversionistas y no a productores..."*

Concluye su-no del todo desacertada-crítica este autor, expresando de manera contundente que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal: "no tiene en realidad razón para existir, si no se dedica a la planeación de las inversiones ejidales en concordancia con el desarrollo agropecuario nacional, si no interviene para que los pueblos reciban sus recursos en forma de elementos que los ayuden a vivir mejor, si no establece con toda claridad el orden de prioridad a las inversiones y sobre todo, si no aplica un sentido de justicia y de equidad económica y social a sus operaciones..." *'

Debemos admitir que estas últimas consideraciones - críticas del Doctor Uribe Ruiz, resultan de actual aplicación concreta, en cuanto traducen finalidades esenciales de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; si - bien, consideramos eventurada la proposición que dicho autor hace en otra parte de su obra, en el sentido de que debe desaparecer la Institución, para ser substituída por la-

* Uribe Ruiz, Jesús: Obra citada, pág. 150.

* Autor citado, obra citada, pág. 151.

expresada Dirección de Promoción Agrícola Ejidal, "...como-entidad que planea las inversiones de acuerdo con los propietarios de los fondos, guardándose el dinero en cuenta corriente en los BANCOS PRIVADOS, a nombre del ejido y para disponer de él solamente mediante el cumplimiento de ciertos requisitos: acta de asamblea aprobada por Promoción Agrícola Ejidal, firma mancomunada del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, etc..."*

Pero, consideramos, en extremo aventurada la proposición de Uribe Ruiz, en el sentido de que desaparezca la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y se sustituya por la Dirección de Promoción Ejidal -refiriéndonos al momento actual-; porque como quiera que sea, tales consideraciones y proposiciones, fueron el producto de un estudio -desde luego, muy meritorio- de la situación que guardaba dicha Institución en el año de 1964, fecha de impresión de la obra que comentamos y de aquel año a la fecha, como es lógico y necesario en todo proceso de transformación implícito en toda Reforma agraria, han ocurrido cambios en los órdenes jurídico, económico y social y a los que, de ninguna manera puede ser extraña la Institución multicitada. Consideramos, por tanto, que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en la forma y términos como concibe a este organismo la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, constituye una Institución de la Reforma Agraria con el planteamiento básico de los medios indispensables y necesarios para la realización de sus finalidades de interés social, económico

* Autor citado, obra citada, pág. 318.

y de servicio, dada su naturaleza jurídico-administrativa de organismo público descentralizado por servicio, que le confiere la Ley de la materia.

Finalmente, una visión objetiva de los resultados prácticos y positivos obtenidos por la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se tiene en los siguientes datos estadísticos que nos fué posible recabar en las Oficinas del propio organismo y que corresponden al ejercicio comprendido del año de 1972 a 1973.

En un informe que nos proporcionó la Dirección Financiera del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y por lo que respecta al último ejercicio de la Institución de que se trata y que comprende el pasado año de 1973, se tiene que dicho organismo para el 31 de diciembre de 1973, contaba con 4,519 ejidos y comunidades cuentahabientes; por otra parte los planes de inversión aprobados y ejercidos durante el mismo año, ascendieron a 877, sin contar las indemnizaciones entregadas en efectivo y finalmente, el monto de los financiamientos otorgados por el Fondo en el ejercicio de 1973 ascendieron a la cantidad de \$257'205,486.32 (doscientos cincuenta y siete millones, doscientos cinco mil cuatrocientos ochenta y seis pesos, treinta y dos centavos).

Del informe de inversiones: productivas y de infraestructura, proporcionados por el Departamento de Inversiones, Crédito y Cobranza del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y que se contiene en las tres tablas estadísticas que resumen las inversiones del organismo en los ejercicios de-

1971, 1972, y 1973, conviene resaltar lo siguiente:

Que en el ejercicio de 1971, no operaron con el Fondo los Estados de: Aguascalientes, Yucatán, Territorio de Baja California, Coahuila, Colima, señalándose respecto del Estado de Yucatán una inversión de \$70,000.00 en obras de infraestructura: agua potable. En el renglón de inversiones de carácter productivo, ocupó el primer lugar la de la industria agropecuaria con una inversión en todo el país por la cantidad de 9'127,342.74. Finalmente, el total de inversiones productivas y de infraestructura e incluyendo indemnizaciones a ejidos y comunidades del país, alcanzó la cantidad de \$205'532,524.70 (doscientos cinco millones, quinientos treinta y dos mil quinientos veinticuatro pesos, setenta centavos).

En el ejercicio de 1972, no operaron con el Fondo los Estados de Aguascalientes, y Baja California (territorio). En el renglón de inversiones de carácter productivo el primer lugar lo ocupó el aspecto agropecuario con una inversión de 6'510,548.96. Finalmente el monto total de inversiones, tanto de carácter productivo como en obras de infraestructura e indemnizaciones, en todo el país, alcanzó la cifra de: \$140'683,848.47 (ciento cuarenta millones, seiscientos ochenta y tres mil ochocientos cuarenta y ocho pesos, cuarenta y siete centavos).

Finalmente en el ejercicio correspondiente al pasado año de 1973, sólo el Estado de Aguascalientes, no operó con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Asimismo en el --

renglón de inversiones de carácter productivo ocupó el primer lugar el aspecto agropecuario con la cifra de: - - -- \$10,569,781.14. El monto total de inversiones productivas, de infraestructura e indemnizaciones, durante este ejercicio de 1973, alcanzó la cantidad de \$350'351,682.46 (trescientos cincuenta millones, trescientos cincuenta y un mil seiscientos ochenta y dos pesos, cuarenta y seis centavos).

En 1971.....	\$ 205'532,524.70
En 1972.....	\$ 140'683,848.47
En 1973.....	\$ 398'908,586.55

C O N C L U S I O N E S :

I.- Las Cajas de Comunidad de la Colonia pueden considerarse como antecedente histórico de los actuales fondos comunes ejidales. Constituidas por la Corona Española para posibilitar que los aborígenes dispusieran de las cantidades de dinero indispensables para ayudarlos y aliviarlos en sus necesidades en los momentos más difíciles, su mala administración, por empleados y funcionarios de la Colonia, hizo devenir en perjuicio del exiguo patrimonio de los indígenas lo establecido para su beneficio.

II.- A través de algunas de las principales Circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, va abriéndose paso la idea de que el producto del aprovechamiento o explotación de ciertos bienes agrarios pertenecientes a un núcleo de población ejidal, debe concentrarse, con vista a su posterior empleo o aplicación en beneficio común. El vocablo fondos del pueblo representa esta idea y se convierte en el más remoto antecedente, en nuestra legislación, de los actuales fondos comunes ejidales.

III.- Pueden conceptuarse los fondos comunes ejidales como el conjunto de recursos económicos obtenidos por el ejido o comunidad, provenientes de la explotación por sí o por personas ajenas al núcleo de población de que se trate, de los bienes pertenecientes al mismo o derivados de acuerdos propios o de ingresos que al mismo corresponden en cuanto tal, destinados a fines de interés general o colectivo del propio ejido o de dicha comunidad.

IV.- De conformidad con los ordenamientos de anterior vigencia al Código Agrario de 1934, el principio general rector del destino de los fondos comunes, fondos del pueblo, giraba en torno del propósito de que los ejidatarios organizados para la explotación colectiva o comunal adquirieran directamente, a través de los órganos de representación de los pueblos, los medios materiales y utensilios propios para el trabajo agrícola, así como para el desarrollo de la agricultura, en las mejores condiciones económicas posibles, así como para que estuviesen en posibilidad material de devenir en la vía del desarrollo agrícola, en directos beneficiadores de la materia prima rural, merced al establecimiento de empresas de transformación, al igual que les fuera posible realizar obras de infraestructura agrícola.

V.- Durante el período comprendido hasta antes del Código Agrario de 1934, fueron los Comités Particulares Administrativos los órganos de los pueblos encargados de hacer la aplicación de los fondos comunes, teniendo preferencia las inversiones de carácter productivo directo y las concernientes a la adquisición de implementos, animales de trabajo y maquinaria agrícola.

VI.- El Código Agrario de 1934 restringe la libre disposición de los fondos comunes, condicionando la aplicación acordada por la correspondiente asamblea general de ejidatarios a la aprobación del Departamento Agrario.

VII.- El ordenamiento jurídico agrario de 1934, por lo que se refiere al destino de los recursos de fondo común, se refería a inversiones de carácter productivo, así como a inversiones no recuperables.

VIII.- Las disposiciones del Código Agrario de 1940, en materia de destino de los fondos comunes, fueron similares a las correspondientes del de 1934, con la salvedad de que el ordenamiento citado en primer término disponía que - la aprobación del acuerdo de asamblea general concerniente a aplicación de fondos, correría a cargo de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, hacia esa fecha dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

IX.- El Código Agrario de 1942, en materia de destino de los fondos comunes ejidales, contenía disposiciones - similares a los Códigos que le antecedieron; la aprobación - al acuerdo de aplicación de fondos de la asamblea general - lo daba la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

X.- Las inversiones de los fondos comunes ejidales - pueden ser: a) inversiones de carácter productivo; b) inversiones para obras de beneficio social o colectivo y, c) inversiones de consumo inmediato.

XI.- La etapa anterior al Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, se orientó a la regulación de las inversiones de carácter productivo y a las que tienen por objeto obras de beneficio colectivo o social.

XII.- De conformidad con el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, los fondos comunes ejidales pasaron a formar parte del conjunto de recursos que integran el fondo nacional de fomento ejidal.

XIII.- La fracción I del artículo 1o. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 1959, era anticonstitucional, como lo ha señalado el Dr. Mendieta y Núñez, por cuanto privaba tajantemente a los ejidos de los fondos que les pertenecen.

XIV.- Haciendo un análisis exegético de los considerandos del Reglamento, especialmente del sexto, así como de las fracciones I, II, y III del artículo 7o., especialmente, puede indicarse que fueron directrices de la planeación de las inversiones de los recursos del fondo nacional de fomento ejidal y, por consecuencia, de los fondos comunes ejidales integrantes: utilizar los recursos económicos de los ejidos en obras de mejoramiento social; consolidar la primera fase de la reforma agraria, coordinando la técnica agropecuaria con la inversión de los fondos comunes ejidales; y, constituir un patrimonio agrícola ejidal que posibilitara - el que los ejidatarios mejorasen su sistema de vida y cuenten con un medio seguro y propio de financiamiento no solamente para el desarrollo de sus actividades agropecuarias - presentes, sino para nuevas actividades del ramo dentro de técnicas más avanzadas. Sin embargo, si lo anterior puede -

intuirse fué la intención del legislador, ha de admitirse - que el Reglamento adolece de obscuridad e imprecisión en el renglón relativo al destino de los fondos, por lo menos en la expresión literal expositiva correspondiente.

XV.- El Reglamento de 1959 pretendió adicionar, modificar o derogar inclusive, algunas de las disposiciones - contenidas en el Código Agrario de 1942, lo que, con victa- en la autoridad o jerarquía formal de las leyes es inadmisible jurídicamente, por lo que puede expresarse que las dis- posiciones que contenía el Reglamento de 1959, en cuanto en traban en colisión con las relativas del Código Agrario de- 1942, carecían de validez en sentido estricto.

XVI.- La Reforma Agraria en México, constituye el - resultado de una profunda transformación social, con clara- motivación en la Revolución Social de 1910; dicha transfor- mación tiene su más clara consolidación en la obra legisla- tiva de los gobiernos revolucionarios, cuyo mejor instrumento legal viene a ser primeramente, la Ley del 6 de enero de 1915 y posteriormente el artículo 27 Constitucional en la - obra del Constituyente de Querétaro.

XVII.- Podemos entender el concepto de Reforma Agraria como una respuesta a la problemática agraria de un país o región, respuesta que se traduce en dos propósitos fundamentales: la reestructuración de la tenencia de la tierra y la reestructuración radical de los sistemas de explotación- de la tierra. Subsúmense en estos propósitos dos fases tra- dicionales de toda Reforma Agraria: el reparto o redistribuir

ción de la tierra y su adecuada explotación que conlleva - el crédito necesario, la asistencia técnica y la asistencia social que permita al campesino mejores niveles morales y - materiales de existencia.

XVIII.- Debe considerarse la institución del Fondo-Nacional de Fomento Ejidal, como una institución de la Reforma Agraria Mexicana, encaminada -de manera concreta- a la realización de la segunda fase o propósito fundamental - de toda Reforma Agraria; esto es, la racional explotación - de los recursos agrarios.

XIX.- La Ley Federal de Reforma Agraria, ha querido revestir la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en el contexto jurídico de la figura contractual de carácter mercantil denominada fideicomiso, dándose los tres - elementos tradicionales: a) el fideicomitente o estipulante, esto es el propio Fondo Nacional de Fomento Ejidal; b) el - promitente o institución fiduciaria, esto es, Nacional Financiera, S.A. y, finalmente c) el beneficiario o tercero - estipulado, ejido o comunidad en cuyo beneficio se constituye el fideicomiso. El fideicomiso, asimismo, a la luz de la teoría de las obligaciones, representa una estipulación en favor de tercero.

XX.- Es urgente la expedición del Reglamento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ya que dada la nueva naturaleza jurídica de la institución, impónese regular su importante actividad financiera y crediticia y su organización interna, de suerte que pueda cumplir los propósitos -

fundamentales de la institución.

XXI.- La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 167, párrafo primero, de manera precisa señala las finalidades económicas de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en cuanto "organismo financiero de programas y planes de fomento económico y social de los ejidos y comunidades" y bajo este punto de vista, bien puede considerarse al propio organismo, como una Institución Auxiliar de Crédito Agrícola, encaminada a la ministración de este tipo específico de crédito - en el contexto de la función social que traduce - a ejidos y comunidades del país.

XXII.- La naturaleza jurídico administrativa con que la Ley Federal de Reforma Agraria reviste al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, le hace un instrumento eficaz para el incremento de la productividad agraria en ejidos y comunidades y resulta loable el que no solamente concrétese a otorgar autofinanciamientos y financiamientos a ejidos y comunidades cuentahabientes; sino que esté la institución de que se trata facultada para otorgar financiamientos a ejidos y comunidades no cuentahabientes, sin tocar los fondos comunes de ejidos y comunidades cuentahabientes; pero además puede financiar a ejidos y comunidades cuentahabientes, en exceso de sus fondos depositados, lo que traduce el sentido social de la institución.

XXIII.- Tanto en la Ley Federal de Reforma Agraria, como en el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de la Inversión de los Fondos Comunes Ejidales de 1959,

existen serios defectos de redacción al referirse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal -FONAFE- o al hacerlo del fondo nacional de fomento ejidal, considerado éste como conjunto-unitario de recursos con que cuenta la institución citada - en primer término para financiar los programas y planes de fomento social propios de la institución. Es conveniente hacer la modificación adecuada en el texto relativo de la Ley Federal de Reforma Agraria y, desde luego, por éste y otros varios motivos. Elaborar nuevo Reglamento de los preceptos-relativos de la propia Ley.

XXIV.- El Comité Técnico y de Inversión de Fondos es el órgano máximo de gobierno de la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Es un órgano colegiado, por composición y funcionamiento, con atribuciones generales y específicas, en su caso, de planeación de las inversiones y de -- control y vigilancia de los recursos integrantes del fondo nacional de fomento ejidal.

XXV.- Es conveniente que una reglamentación actualizada del Fondo Nacional de Fomento Ejidal precise de su naturaleza, Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

XXVI.- Los fondos comunes ejidales concentrados en la institución Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sí forman parte de la entidad patrimonial fondo nacional de fomento--ejidal, aún cuando la institución no tiene la libre disposición de los mismos, toda vez que se encuentran afectados - al cumplimiento de los fines a que se refiere el artículo -

165 de la Ley Federal de Reforma Agraria en beneficio de los ejidos o comunidades depositantes.

XXVII.- En el orden económico, la necesidad de capitalizar a los ejidos y comunidades del país, de crear fuentes para su financiamiento y la conveniencia de aprovechar los fondos comunes, dieron origen a los órganos administrativos denominados: Dirección de Promoción Agrícola Ejidal y Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal, antecedentes-próximos de la Institución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

XXVIII.- En el ámbito del derecho administrativo, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos del artículo 167 Bis de la Ley Federal de Reforma Agraria, es un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad y patrimonio propios, afectado -el patrimonio- a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades. Trátase por tanto de una entidad autárquica encaminada a la realización de finalidades específicas del Estado o de manera más concreta de funciones típicas del Estado que le son imputadas y no delegadas y que se traducen en la ministración de servicios públicos.

XXIX.- Considerada la política Agraria como el conjunto de medidas y disposiciones mediante las cuales el Estado ejerce influencia en la actividad agrícola, debemos concluir que la creación de la institución el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, obedece a un acto de política agraria, representando, por tanto, el resultado de directrices-

planteadas por el Estado en el logro del desarrollo económico y bienestar social de la comunidad rural.

XXX.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal en cuanto a su entidad patrimonial hace visto afectado a la figura -- contractual de naturaleza mercantil denominada fideicomiso, con la clara finalidad de que su patrimonio cumpla de manera eficaz con las finalidades de la institución, esto es, - su aplicación a programas de fomento económico y social de ejidos y comunidades. Pensamos, por tanto que la institución de que se trata, como se colige de los cuadros estadísticos de ejercicio durante los años 1971, 1972 y 1973, ha cumplido con las delicadas funciones específicas que le ha encomendado el Estado.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Bogdanoff, A: "Principios de Economía Política", Primera -- Edición, Ediciones Pavlov, México.
- Chávez Padrón, Martha: "El Derecho Agrario en México", Edit. Porrúa, S.A., México, 1964.
- Delgado, Oscar: "Reformas Agrarias en la América Latina" -- Procesos y Perspectivas". Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1965.
- Ettinger, Richard P.: "Crédito y Cobranzas". Cía. Editorial Continental, S.A., México, 1971.
- Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Tomo Primero, México, 1941.
- Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1948.
- Gómez Morán, Manuel: "El Crédito Agrícola en México", Madrid, 1928.
- Guerra Céspedes, Roberto: "Economía Política Contemporánea", - Edit. Artes. Gráficas Independientes, México, 1967.
- Lemus, García, Raúl: "El Crédito Agrícola", México, 1949.
- Manzanilla Schaffer, Victor: "La Colonización Ejidal". Monografías Agrarias. Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. Edit. Libros de México, 1970.

- Mendieta y Núñez, Lucio y Alcérreca, Luis: "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario". Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1964.
- Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria", Edit. Porrúa, - S.A., México, 1974.
- Mendieta y Núñez, Lucio: "El Sistema Agrario Constitucional", 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. - 1966.
- Romero Espinoza, Emilio: "La Reforma Agraria en México", -- Edit. Cuadernos Americanos, México, 1963.
- Rosales Olvera, Luciano: "El Fondo de Garantía y Fomento - para la Agricultura, Ganadería y Avicultura". Tesis Profesional, México, 1965.
- Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional". Edit. Porrúa, México, 1944.