

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

**ESTUDIO DEL ARTICULO 126 DE LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JOSE LUIS TOBIAS ALEGRIA

México, D. F.

1 9 7 3



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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:

FLORIAL TOBIAS Y:
ALICIA ALEGRIA
como una muestra
de mi cariño por
ellos.

A LOS CAMPESINOS DE MEXICO.

Hombres de espíritu bizarro
perpetuos receptores de la-
injusticia, permanentes ob-
jetivos de los explotadores
bandera de políticos ambi-
ciosos.

A ellos, a quienes debo en-
gran parte mi desarrollo --
profesional.

AL LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO

Por sus exposiciones claras y sinceras

A los Funcionarios del Fondo Nacio
nal de Fomento Ejidal.

ING. JOSE GASCON MERCADO
LIC. HOMERO HERRERA ORRANTIA
ING. SALVADOR VIDAL RAMIREZ

Por su dinamismo en beneficio del-
desarrollo integral de los ejidos-
y comunidades.

I N D I C E .

ESTUDIO DEL ARTICULO 126
DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

	Pag.
PROLOGO	1

CAPITULO I

ANALISIS DEL PRECEPTO.

PRIMERA PARTE. 1.- CONTENIDO DEL PRECEPTO 2.- ANTECEDENTES DEL PRECEPTO. 3.- CONCEPTO DE EXPROPIACION. 4.- CONDICIONES QUE SEÑALA EL ARTICULO 126. 5.- EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.	5
SEGUNDA PARTE. 1.- ANTECEDENTES 2.- LEY DE EXPROPIACION. 3.- REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES. 4.- DECRETOS.	42
TERCERA PARTE. 1.- DERECHO ESPAÑOL. 2.- LEY DE EXPROPIACION FORZOSA Y URBANISMO	55

CAPITULO II

NATURALEZA DEL PRECEPTO

PRIMERA PARTE. 1.- REVERSION. 2.- OPINION.....	65
SEGUNDA PARTE. 1.- CONDICION RESOLUTORIA 2.- CONCEPTO 3.- OPINION.	67

	Pag.
TERCERA PARTE. 1.-TEORIA ADOPTADA.	72

CAPITULO III

PROBLEMAS QUE PRESENTA EL PRECEPTO

PRIMERA PARTE. 1.-VIA LEGAL PARA SU EJERCICIO. 2.-- VIA ADMINISTRATIVA. 3.- VIA JUDICIAL. 4.- OPINION...	77
SEGUNDA PARTE. 1.- AUTORIDAD COMPETENTE. 2.- EL DE- PARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. 3.-- OPINION.	90

CAPITULO IV

NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL PRECEPTO

PRIMERA PARTE. 1.- NECESIDAD ECONOMICA. 2.- PANORAMA DE LAS CONDICIONES ECONOMICAS DEL EJIDO. 3.- PROPOSI- CIONES PARA EL DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DE LOS NU-- CLEOS EJIDALES.	94
SEGUNDA PARTE. 1.- NECESIDAD JURIDICA. 2.- CASOS QUE DEBEN SER REGULADOS	101

CAPITULO V

PROYECTO DE REGLAMENTO AL PRECEPTO .

PARTE UNICA. 1.- REGLAMENTO	109
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFIA	120

PROLOGO.

Al terminar el último año de la carrera de Licenciado en Derecho, el estudiante se enfrenta con la obligación ineludible de realizar un -- trabajo de investigación llamado tesis. Tenemos el firme propósito de que esta labor tenga relevancia en la solución de los problemas que presenta la aplicación - del Derecho Agrario, y no sólo sea el resultado del -- cumplimiento de una obligación.

A fines del año de 1971 se concentró un grupo de pasantes de diferentes carreras Unversitarias, para colaborar en el Departamento Agrario en un programa de investigación; si bien, los que en - él participamos no logramos fructificar el deseo de un total acercamiento al campesino, si pudimos palpar algunos de los problemas que viven los ejidatarios y comuneros del país. En esos momentos decidimos que nuestra tesis debía estar encaminada a tratar algunos de - los múltiples temas que presenta el Derecho Agrario.

Dos propósitos nos inspiraron para escribir esta tesis: el Primero que pueda ser --- útil a nuestros compañeros estudiantes, y segundo, que las ideas que exponemos sirvan al campesino. Nos ha to cado ver como algunos ejidatarios han logrado formar - pequeños capitales, se les crítica y acusa; sin embar- go pensamos que esa superación es loable. Sentimos pe- sadumbre al ver que el 95% de ejidatarios del país si- guen en condiciones paupérrimas y que su desarrollo -- económico sigue pasos muy lentos.

Creemos que en la época que nos - ha tocado vivir, se deben buscar soluciones radicales al problema Agrario, y no seguir en la tradición, de querer repartir las tierras de la Nación. Se ha dicho con cierta burla, que según las estadísticas, se ha repartido 2 veces el Territorio Nacional. Es notorio que no existen tierras de buena o mediana calidad para dotar a los campesinos, que éstos - se multiplican en forma acelerada procreando de 5 a 6 hijos en cada matrimonio, que las fuentes de trabajo son reducidas y que como consecuencia de ello, existen grandes grupos de desempleados y gentes con salarios insuficientes para la subsistencia familiar; todos estos fenómenos exigen una solución inmediata que evite un nuevo movimiento social cuya - única bandera será el hambre .

Debemos pensar en crear nuevas fuentes de trabajo que ocupen a ejidatarios y comuneros privados de sus tierras por una expropiación, así como a sus descendientes, para ello requerimos de recursos económicos que puedan ser destinados a la creación de pequeñas y medianas industrias, de - empresas comerciales o forestales, de centros turísticos y a todas aquellas actividades de carácter -- productivo.

El Fondo Nacional de Fomento - Ejidal tiene como principal función el invertir los fondos comunes del ejido producto de pagos de indemnizaciones por expropiaciones, por venta de solares urbanos ejidales, por la explotación de los recursos naturales del ejido y otras aportaciones señaladas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Dentro de las expropiaciones ejidales encontramos una forma de obtener recursos a favor del ejido derivada de la recuperación de los bienes expropiados, que son transmitidos al Fondo Nacional de Fomento Ejidal al no cumplirse la función asignada, o por haberse destinado el bien a un fin diferente del estipulado por el Decreto Expropiatorio.

Se calcula que en un año se interponen 1,000 solitudes de expropiación a ejidos y comunidades, de las resueltas, el 20% de la superficie expropiada a ejidos y comunidades se destinan a un fin diferente del señalado por la resolución expropiatoria, o bien no se realiza el fin social en el término de 5 años. El ritmo en que se solicita la expropiación de las tierras ejidales y comunales, hace deducir que estos núcleos agrarios pueden desaparecer. Es sabido, que muchas entidades se prestan a solicitar por su conducto la expropiación de terrenos ejidales y comunales para destinarlos a satisfacer los propósitos de lucro de empresas particulares.

El artículo 126 de la Ley Federal de REforma Agraria señala un medio por el cual se pueden obtener fondos económicos en beneficio de ejidos y comunidades, sin embargo el ejercicio del precepto presenta múltiples incertidumbres que exigen inmediata definición, esta cuestión es el principal objetivo de nuestra tesis.

La bibliografía disponible es sumamente escasa; se tratan temas con relación a lo reglamentado por el precepto legal del artículo 9o.

de la Ley de Expropiación.

Un antecedente del precepto lo -
presenta el artículo 13 del Reglamento para la Planea
ción, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Eji-
dales, así como algunos decretos expropiatorios.

En conclusión, con una reducida-
información, tratamos de formar un trabajo de resulta
dos positivos para el desarrollo económico de ejidos-
y comunidades, presentando soluciones a la problemáti
ca del artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agra
ria, por esta razón nos permitimos exponer un proyec
to de Reglamento que permita ejercitar el Derecho con
sagrado en la disposición agraria motivo de esta tesis.

C A P I T U L O I

"ANALISIS DEL PRECEPTO 126"

PRIMERA PARTE

1.- CONTENIDO DEL PRECEPTO.-Iniciamos el estudio del artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria analizando su contenido:

"Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando - en un plazo de 5 años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización "

El precepto legal nos presenta una serie de hipótesis que nos obligan a preguntarnos: ¿A que bienes expropiados se refiere el precepto?, ¿Por qué pasan a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal? , ¿ A que se debe que no se devuelvan los bienes entregados por indemnización? , surgen una serie - de dudas a las que trataremos de buscar solución a través de nuestro estudio.

2.- ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.-

La legislación agraria regula de manera especial la expropiación refiriéndola exclusivamente a los bienes ejidales y comunales, estimamos que no es posible crear --

una teoría diferente a la que da lineamiento a la expropiación de bienes particulares, ya que estos son si milares tanto en la expropiación agraria como en la del Derecho Administrativo . Por ello citamos antecedentes de la expropiación en el derecho administrativo.

La Lic. Judith Benitez Martell, en su tesis profesional nos señala:

"En Francia Felipe el Hermoso dictó en 1303 una ordenanza que es también base de los antecedentes históricos de la expropiación en la que se expresaba: Acontece que los poseedores de las cosas que se destinan para las iglesias o para las casas de los párrocos que deban -- construirse con un nuevo cerco de la ciudad, no como cosa superflúa-- sino como una necesidad de adqui-- rirlas, deben ser pagadas a su jus to precio. (1)

En Francia derrotada la monarquía-- se proclama en 1798 los derechos del hombre y del ciudadano, ahí se afirman los mínimos derechos que se de-- ben otorgar a un sujeto y se garantiza la propiedad, -- se derivan instituciones dentro de la cual se encuen-- tra la expropiación condicionada a una necesidad pública legalmente comprobada, debiendo mediar una justa y previa indemnización. Consideramos que en Francia y --

(1) Benítez Martell Judith. "La Expropiación en el derecho agrario mexicano con referencias especiales al artículo número 27 Constitucional" Pag. 30. Tesis-- U.N.A.M. 1967.

en España, la expropiación adquiere lineamientos defini
dos y una gran evolución.

En México, los antecedentes históri
cos se presentan en diversas Constituciones que han re-
gido al país, mismas que tienden a proteger la propie--
dad privada. En 1814 se promulga en Apatzingan la pri-
mera Constitución de nuestro país, aunque no tuvo vigen
cia, fue ejemplo de un deseo de liberación y organiza--
ción política; se establece en su capítulo 5o. denomina-
do "De la igualdad , seguridad , propiedad y libertad -
de los ciudadanos", el artículo 35 que reglamenta que -
ninguna persona puede ser privada de la mas pequeña par
te de sus bienes, sino cuando sea una exigencia motiva-
da por necesidades públicas, teniendo derecho a una jus
ta compensación.

En 1823 se reúne el Segundo Congre-
so Constituyente, el 4 de Octubre de 1824 expide la ---
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; -
reglamenta la expropiación por causas de utilidad públi
ca teniendo que hacer la declaración el Senado, y en --
sus recesos , el Consejo de Gobierno, pero siempre se -
indemnizaría a las partes afectadas.

Dentro del período centralista --
se consigna la institución de la expropiación , en la -
primera de las Siete Leyes Constitucionalistas de 1836,
señalando como requisito la causa de utilidad pública -
y la previa indemnización.

En la Constitución de 1857 el artí
culo 27 párrafo segundo establece que la propiedad de --

las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Es necesario señalar que en las Leyes citadas se garantiza el pago de una indemnización, obligando a que esta sea previa a la ocupación; en la --- Constitución de 1917 se expresa que la expropiación --- será mediante indemnización, esto último fue conse--- cuencia del propósito revolucionario de repartir tie--- rras a campesinos mediante la expropiación de latifun--- dios; sin embargo con el transcurso de los años el -- precepto se convierte en arma de aquellos que abusando de su poder privan a ejidatarios y comuneros de -- las tierras que les fueron entregadas o restituidas.

La Constitución de 1917 establece en el artículo 27 que las expropiaciones solo pueden efectuarse por una causa de utilidad pública y mediante indemnización; en la fracción 6a. párrafo segundo se expresa:

"Las Leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos --- en que sea de utilidad pública la --- ocupación de la propiedad privada, --- y de acuerdo con dichas leyes la -- autoridad administrativa hará la de--- claración correspondiente. El pre--- cio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal --- de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que -

éste valor haya sido manifestado -- por el propietario, posiblemente -- aceptado por él de un modo tácito -- por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exeso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras -- o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación -- del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Encontramos que las bases Constitucionales del artículo 27, relativas a la expropiación van a ser asentadas en la Ley de Expropiación de 1936 y posteriormente en la Ley Federal de Reforma Agraria.

La necesidad de comprender las expropiaciones ejidales y comunales nos hacen meditar -- en el contenido de los artículos que la reglamentan -- dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismos -- que citaremos en párrafos posteriores.

3.-CONCEPTO DE EXPROPIACION.- El -- profesor Gabino Fraga al hablar de la expropiación en el Derecho Administrativo, señala:

"La expropiación viene a ser, como --

su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la -- compensación que al particular se le otorga por la privación de una -- propiedad" (1).

El maestro Andrés Serra Rojas dá un concepto similar, señalando en su libro de Derecho -- Administrativo, lo siguiente:

"La expropiación por causas de utilidad pública, es una operación de la Administración Pública, por la cual procede, en contra de un propietario, a la cesión forzada de la propiedad mediante indemnización, o -- compensación justa o previa de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública" (2)

Este último autor considera que la expropiación es una operación de la administración -- pública que obliga al particular a entregar sus bienes al Estado mediante una indemnización .

- (1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo . Pag. 394. - México 1966.
- (2) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Pag.88 México 1965.

El diccionario nos define a la expropiación como una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público, o sea la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer derechos reales por causas de utilidad pública y previa indemnización. El diccionario Jurídico de la legislación y Jurisprudencia Mexicana, nos da la siguiente definición: "Es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivos de utilidad pública. (1)

En general podríamos decir que dentro del concepto de expropiación existen dos elementos que deben ser detalladamente observados y además, ser considerados como requisitos de gran importancia, ellos son:

- a).- La utilidad pública.
- b).- La indemnización.

En relación con la utilidad pública podríamos señalar que el concepto se refiere a los casos en que es necesario solucionar necesidades de carácter colectivo; es decir, comprende una serie de motivaciones que representan problemas apremiantes de un núcleo social, que requieren de urgente satisfacción. Lógicamente la utilidad pública que origine una expropiación de bienes ejidales o comunales, deberá ser superior en grado de utilidad, a la que se presentó en el instante en que se expropiaron tierras particulares, para dotar a grupos ejidales, en caso de no ser así, estamos formando un problema de difícil solución. Tenemos -

(1) Velis Villegas Luis. La naturaleza jurídica de la expropiación". Pag. 35 Tesis U.N.A.M. 1971.

en cuenta que las causas de utilidad pública pueden - cambiar, ya que responden a las necesidades de la época y por ello con el transcurso del tiempo pueden irsiendo modificadas. Con base en esta reflexión creemos que el legislador estableció en el artículo 112 - fracción IX de la Ley Federal de Reforma Agraria, la puerta de entrada para que cualquier otra causa que - se establezca an otras leyes pueda también ser considerada por el Derecho Agrario, como causa de utilidad pública . Es necesario que contemplemos el artículo - 112 de la Ley Agraria, para demostrar nuestra aseveración; que nos señala:

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

Son causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

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

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

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

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

VI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

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

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

IX.- Las demás previstas por las Leyes especiales.

Establece este precepto, en forma casuística, las diversas causas de utilidad pública que -

pueden dar lugar a solicitar de bienes ejidales o comunales; deja en la última fracción la posibilidad de -- que otras causas puedan ser admitidas. Se otorgan facultades al poder legislativo para que en determinado momento implante nuevas causas de utilidad pública, en razón a esto, son las Leyes de la Federación y las de los Estados las que las determinan. El concepto de utilidad pública se ha ido afinando a través de ejecutorias y jurisprudencias dictadas por el poder judicial, como ejemplo el Lic. Raúl Lemus García en sus comentarios a la Ley Federal de Reforma Agraria, nos señala una importante ejecutoria sobre expropiación, cuyo contenido transcribimos:

"Es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que sostuvo en la antigua jurisprudencia de la Corte. La nueva concepción jurídica de la propiedad permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no solo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar que el restringido que se sostuvo

en la jurisprudencia citada, y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o bien emprender una obra que reporta una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares -- mediante su autorización fueren los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general."

"Ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesi-

dades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la -- energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril; que el equilibrio económico se rompa; - que el progreso nacional se estanque"

"La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o - inmediatamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, así acontece, tanto en los fraccionamientos de -- los grandes latifundios, o su colonización, en beneficio de la clase-campesina, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En - estos casos, es indudable que los - directamente beneficiados son los - individuos pertenecientes a estos - dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y áquella. Finalmente, la facultad de ex-

propiar se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias y terremotos, con las proporciones y caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de prever con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional, que las expropiaciones sólo podrían hacerse por causas de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación, el de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando. (Promovido por Guadalupe Escandó de Escandón.- Toca 12914-32-1a.- Fallado en 6 de mayo, sobreseyendo.- Sacado del informe anual del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las Pags. 45,46,47 de la Segunda Sala del año de 1935) (1).

Otro requisito importante es el de la indemnización, que presenta una serie de problemas y situaciones diversas, que lo desvirtúan, en cierto sentido, en relación con los beneficios directos que deben

(1) Lemus García Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria.- Comentada. Pags. 149,150, México 1971.

obtener los ejidatarios y comuneros afectados por una expropiación. La Ley Agraria señala que para la ocupación de los predios expropiados será necesario que medie el pago de la indemnización o en su defecto se dé la compensación señalada por la Ley; en los casos de indemnización en dinero, se supone que debe de realizarse el depósito de este para poder ejecutar la ocupación. Para desgracia de los afectados nunca o casi nunca se cumple con el hecho de depositar las cantidades que se hubieren de pagar por indemnización, es común ver que los bienes expropiados son ocupados sin que se haya hecho ningún depósito y menos pago alguno por concepto de indemnización; es después de --- años, cuando habiendo hecho múltiples trámites, los ejidatarios y comuneros afectados, que los organismos beneficiados con la expropiación, realizan el pago, no correspondiendo ya el valor adquisitivo de la moneda, al que tuvo en el momento de la expropiación, ocasionando con ello un grave perjuicio económico a los afectados; ante tales situaciones los campesinos tienen que oponerse a que las construcciones o los servicios se cumplan, aunque esté decretada ya la expropiación, pues no se cumplió con el requisito que nosotros consideramos más importante, que es el pago de la indemnización, un ejemplo que exponemos confirma el criterio sustentado; "El Departamento del Distrito Federal expropió hace años una fracción de la superficie total del ejido de San Juan de Aragón en el Distrito Federal; se obligó a los ejidatarios a que por compensación recibieran como pago el enganche de una casa de las construídas por el mismo Departamento en terreno ejidal; el mayor abuso de esta autoridad fue-

que al hacer la entrega de las casas les dió las de -- más mala calidad de las cuales muchas ya habían sido -- habitadas, por lo que su justo valor era menor al que se les manifestó a los ejidatarios, además a la fecha -- muchos de ellos que no aceptaron el pago de ese enganche como indemnización, no reciben ningún pago por tal concepto". En muchos casos después de varios años los organismos a favor de los cuales se decretó alguna expropiación, se niegan a pagar las indemnizaciones o aceptan pagarlas con base al avalúo que se practicó en el momento en que se decretó la expropiación. Son múltiples los casos en que los organismos públicos abusando de su poder cometen actos incalificables con los -- ejidatarios y comuneros, a los que se les pagan precios irrisorios por sus tierras, dejándolos en extrema miseria, pues no tienen patrimonio ni fuentes de trabajo; -- por lo planteado surge de inmediato la proposición de que el pago de las indemnizaciones por la expropiación de bienes ejidales o comunales, sea siempre previa ocupación de los bienes expropiados y por consecuencia anterior al decreto expropiatorio, teniendo en cuenta -- que en los casos de extrema urgencia en los cuales se requiere una rápida tramitación para solucionar una inmediata función social, se deposite en el momento de la solicitud de expropiación la cantidad necesaria para la subsistencia del ejidatario y su familia; por -- otro lado es necesario que los ejidatarios y comuneros manifiesten su conformidad o inconformidad en los --- avalúos que se hicieren por la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre los bienes que se les va a expropiar. Asimismo consideramos que el pago de la indemnización siempre debe ser en efectivo y a su vez inver-

tirse en la creación de fuentes de trabajo, pues, en las ocasiones en que no hay control sobre los pagos hechos a los ejidatarios éstos en lugar de invertirlos se lo malgastan, dejando a su familia sin ningún patrimonio. Además hay que meditar que el país requiere nuevas industrias y que las tierras existentes para adquisición, son en su mayor parte, de mala calidad e improductivas.

El Lic. Raúl Lemus García nos orienta, apegándose al contenido de la Ley sobre algunos puntos relacionados con el pago de indemnización por expropiación que afecta bienes ejidales o comunales; (1)

"Las expropiaciones de bienes de ejidos y comunidades por las causas -- enumeradas en las fracciones I, II, III, y IV del artículo 112, únicamente procede en favor de los Gobiernos Federal, local o Municipal, así como de organismos públicos --- descentralizados. En casos como estos los bienes expropiados solamente serán ocupados previo pago o depósito de la indemnización. La expropiación para establecer empresas que aprovechen e industrialicen recursos naturales del ejido o de la comunidad, solo procede si se prueba a los núcleos agrarios que no puede por sí o con auxilio del Estado o en asociación con particulares, rea

(1) Lemus García Raúl. Op.Cito. Pag. 159

lizar la expropiación directamente.

Este mismo criterio será aplicable-- cuando el otorgamiento de una concesión para el aprovechamiento de recursos de la nación, obligues a expropiar terrenos ejidales o comunales. La indemnización corresponde al núcleo de población. Si por efecto de la expropiación se afectan las tierras ejidales en su totalidad de tal forma que el núcleo agrario desaparezca como -- tal la indemnización se destinará a -- adquirir tierras equivalentes o mejores en calidad y extensión de las expropiadas, si la causal se apoya en -- las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, del artículo 112. Sin embargo la indemnización puede destinarse a crear en el mismo expropiado, -- fuentes de trabajo permanentes, conectados o no con la actividad agropecuaria, si lo aprueba la Asamblea General por mayoría de las dos terceras partes de ejidatarios y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En los casos de expropiación fundados en la Fracción VI del propio artículo 112, los miembros del ejido tendrán derecho a dos lotes tipo urbanizados y el equivalente a dos veces el valor comercial de sus tié--

rras agrícolas o el 20% de las uti lidades netas del fraccionamiento. En cualquiera de estas hipótesis - la indemnización se destinará a -- los fines indicados anteriormente. En caso de expropiación parcial, si se trata de bienes de uso común o explotados colectivamente, la indem nización se aplicará a adquirir -- nuevas tierras o para inversiones productivas directas. Si se expro pian unidades individuales de dot ación, la indemnización se destinará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las parcelas o a inversiones productivas dentro o fuera del ejido. El pago de indemnizaciones por bienes distintos a las tierras o aguas de la comunidad, se hará - inmediatamente a cada uno de los - ejidatarios afectados en lo indi vi dual.

La Constitución de 1857 señalaba - claramente que la indemnización debía ser previa a la expropiación; la Constitución de 1917 establece el tér mino mediante indemnización, sin precisar si el pago de ésta debe ser previo, en el momento, o posterior - a la expropiación, la práctica ha hecho que sea poste rior a la generalidad de expropiaciones. Teniendo en cuenta algunos antecedentes históricos deducimos que el Constituyente de 1917 pensó que las expropiaciones

afectarían exclusivamente a particulares propietarios de grandes latifundios, sin que se hubiera imaginado que algún día las expropiaciones recaerían en bienes de los campesinos; la Ley Agraria prohíbe la ocupación previa de bienes ejidales o comunales a pretexto a que respecto de ellos se estuviera tramitando una expropiación, sin embargo, como lo señalamos, no fija el momento en que deberá pagarse la indemnización y con ello nos deja en incertidumbre y crea problemas que son en perjuicio de ejidatarios y comuneros . La Ley Federal de Reforma Agraria establece la reglamentación necesaria para la expropiación de los bienes ejidales y de los comunales, pero en ocasiones las disposiciones relacionadas con el tema solo se refieren a los ejidos, tal situación nos obliga a reflexionar sobre algunos puntos que nos permiten apreciar las diferencias que existen sobre estos dos núcleos campesinos.

El historiador Jesús Silva Herzog nos orienta en las características de las comunidades y de los ejidos, explicándonos la clasificación que él hace de las propiedades de los pueblos en la época de la colonia, expresándose así:

"El fundo legal, el ejido, las tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidades, y los propios. El fundo legal se formaba midiendo 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir de la iglesia del pueblo y for-

mando un cuadro dentro de la cual se dotaba de pequeños solares a -- las familias indigenas, para que -- construyeran sus casas y dispusie-- ran de un pequeño terreno. El ejido: la palabra se deriva del latín "Exitus" que significa salida. Lo-- instituye Felipe II en el año 1573, era una porción de tierras genera-- les de una legua de largo y sus an-- tecedentes aparecen en España en -- los terrenos denominados de uso co-- mún, así como también en el Altepe-- tlalli entre los Aztecas. Las tie-- rras de repartimiento: parcelas de propiedad comunal pero de cultivo-- y usufructo individuales. A nues-- tro parecer esas parcelas eran muy semejantes en sus modalidades jurí-- dicas económicas al Calpulalli en-- tre los antiguos mexicanos. Los -- propios: Tierras comunales, pero -- distinguían del ejido en que el -- producto de éste era para el con-- junto de individuos de un pueblo -- con fines individuales, en tanto -- que los propios eran porciones de-- tierras administradas por los muni-- cipios para cubrir necesidades de-- interés público, tales como mejoras materiales del poblado y otras ero-- gaciones de interés general. (1)

(1) Silva Herzog Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Pag. 28. México.

Tal como lo asienta el citado autor el ejido actualmente tiene un gran parecido con el llamado Calpulli los terrenos eran dirigidos por jefes y el consejo de ancianos; estaba prohibida la venta de la parcela; se podía heredar y se perdía por el abandono. Por otro lado el Altepetlalli eran tierras de uso general y comprenden antecedentes de la propiedad comunal.

Sin embargo el ejido que actualmente regula la Ley Agraria es una institución con personalidad propia, representado por sus autoridades internas y que tiene una función socio-económica, entendiendo por esto, el logro de la substancia de un grupo de individuos a través del trabajo de la tierra. Tiene el ejido características diversas así cuenta con un régimen legal al cual debe estar sujeto; cada uno de sus miembros tiene obligaciones y derechos como consecuencia de su carácter de ejidatario; se sigue un procedimiento sucesorio especial para estos; se les otorga en propiedad el bien, pero sujeta a una serie de modalidades.

Las tierras comunales responden a otro tipo de antecedentes, mientras el ejido fue producto de un movimiento armado de consecuencias revolucionarias, las comunidades han sido resultado de las entregas de tierras otorgadas a los pueblos por los diferentes gobiernos a través de los siglos que han transcurrido desde la conquista, sin que se hubiera planeado como una institución, ni hubiera sido consecuencia de las necesidades palpantes de un grupo de individuos, ni de un movimiento social; las --

consideramos más bien como producto de una organización social. Sin embargo ante la necesidad de proteger a estos núcleos agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria las encuadra dentro de su reglamentación.

CONDICIONES QUE SEÑALA
EL ARTICULO 126.

Continuando con el análisis del artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, encontramos que establece dos supuestos para que opere la transmisión de bienes ejidales o comunales expropiados, a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. La primera cuando el bien expropiado haya sido destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo; y la segunda, cuando en un plazo de 5 años no cumpla el bien la función asignada.

En el primer supuesto no se fija término sino solo el hecho de que el objeto sea destinado a un fin diferente. Es común que la resolución indique el fin por el que va a ser expropiado el bien, pero si algún caso se presentara en el cual la resolución omitiera éste párrafo, se estaría al contenido de la solicitud de expropiación que las autoridades y organismos capacitados, presentarían ante el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; la solicitud debe contener de conformidad al artículo 343 de la Ley Agraria, los siguientes elementos:

I.- Los bienes concretos que -

se proponen como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretende dárseles,

III.- La causa de utilidad pública que se invoca,

IV.- La indemnización que se proponga ;

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

Puede presentarse la hipótesis que después de 5 años se destine el bien a otro fin distinto del declarado, en este caso se encuadran las dos condiciones que hemos señalado; es decir, se destina el objeto a un fin distinto del señalado y no cumplió su función asignada en el término de 5 años.

En la segunda de las condiciones se fija un término de 5 años y un hecho como es el que no se cumpla con la función asignada. En este caso se puede presentar la fuerza mayor o el caso fortuito que impiden el cumplimiento de la finalidad de la expropiación. Se han presentado situaciones en que decretadas las expropiaciones, los ejidatarios o algunas personas, han impedido el cumplimiento de la finalidad del bien expropiado. Si no se cumpliera la finalidad por un determinado hecho de fuerza mayor o caso fortuito, nosotros pensamos que de toda forma el término debe correr a partir del decreto expropiatorio -

y no desde el momento en que la fuerza mayor o el caso fortuito desaparezca; si es por motivo de la intervención del ejidatario que no se puede cumplir con el fin, es porque seguramente los ejidatarios o comuneros consideran que los organismos beneficiados no han asegurado debidamente su subsistencia y en ese caso justificamos toda rebeldía. Si no se puede cumplir con la finalidad, por una causa fortuita, se deberá contar el término de 5 años en igual forma, pues el ejidatario o comunero no debe en ningún momento quedar sujeto junto con sus familias, al capricho de la naturaleza, a la cual el hombre se ha enseñado a vencer.

Es palpable que los organismos, - que conforme a la Ley Agraria pueden solicitar la expropiación de bienes Ejidales y Comunales, cuentan con la capacidad económica y política para solucionar los problemas que presentarán la fuerza mayor o el caso fortuito. Para apoyar ésta reflexión señalamos las entidades a que hacemos referencia:

- 1.- Gobierno Federal
- 2.- Gobierno Local
- 3.- Gobierno Municipal
- 4.- Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal.
- 5.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- 6.- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular.
- 7.- Departamento del Distrito Federal.

5. EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

Dentro del contenido del artículo - 126 de la Ley Agraria se señala que el organismo a favor del cual pasará la propiedad de los bienes ejidales o comunales expropiados, cuando se cumplen las -- condiciones establecidas, es el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Hablar del Fondo Nacional de Fomento Ejidal es tratar un tema novedoso, pero a la vez - de muy poca documentación. Los antecedentes de éste - organismo los encontramos en algunas instituciones de crédito, cooperación y financiamiento. En la época colonial encontramos una institución en España llamada "Positos", que era cierto lugar donde los campesinos de villas y pueblos depositaban sus granos de trigo, - mismos que eran utilizados posteriormente para su consumo en época de urgencia y escasez, pero además se - invertían en algunas ocasiones, vendiéndoseles al resto del pueblo.

En México, durante la época colonial se crean las cajas de comunidad, formadas con diferentes aportaciones de los campesinos indígenas, así como por las comunidades de indios; estos ingresos a su vez eran otorgados en créditos a los mismos núcleos indígenas que lo solicitaban; se dice que esta -- institución llegó a poseer capitales considerables -- que fueron abuso del Clero y de los gobiernos de la época, razón por la cual desaparecieron.

Es hasta el presente siglo cuando se dan verdaderos intentos para la creación de instituciones de financiamiento en favor del campesino. El movimiento revolucionario trae consigo el hecho de - que a los campesinos se les dote de manera gratuita - de porciones de terreno, sin embargo faltaba, la segunda parte que es proporcionar los medios, la técnica, el asesoramiento y el dinero suficiente para lograr una verdadera explotación de la tierra. Lázaro Cárdenas sabe hacer frente al momento histórico que se le presenta durante su gobierno, analiza los problemas palpantes de su época y busca soluciones, otorga 18 millones de hectáreas a favor de los campesinos más débiles del país y crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal con la finalidad esencial de otorgar créditos a los ejidatarios y comuneros, así como la ayuda técnica necesaria para su desarrollo.

Traicionando el respaldo de su creador, los diferentes funcionarios que dirigen el Banco de Crédito Ejidal, no responden y la institución no cumple con sus objetivos. Con el régimen Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos se crea un nuevo organismo de ayuda para los ejidatarios y comuneros - el 15 de abril de 1959 se expide un reglamento para la planeación, Control, Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, que es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, con ello se va a coordinar el Fondo Común de los ejidos y a crear el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

En principio el Fondo Nacional-

de Fomento Ejidal aparece como un conjunto de fondos-comunes sujetos a un fideicomiso, pero en 1972 se reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria expedida en 1971, entonces se le trata de crear como un organismo descentralizado.

A mayor abundamiento, explicaremos el primero de los tipos que nos presenta el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o sea analizaremos a éste - como un conjunto de Fondos Comunes y otras aportaciones sujetas a un contrato de fideicomiso; la Ley Agraria nos señala en el artículo 164, que los fondos comunes de los ejidos y comunidades se formarán con los siguientes recursos:

- 1.- La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad.
- 2.- Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley
- 3.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales.
- 4.- Las cuotas o reservas acordadas por la Asamblea General de Ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo.
- 5.- Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de-

solares en la zona de urbanización.

6.- El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios por incurrir en faltas al reglamento interior del ejido.

7.- Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular.

Este fondo común se deposita en el Banco de México, S.A., quién en 5 días deberá acreditarlo en la Nacional Financiera, S.A., que en 5 días lo acredita a cuenta del ejido.

El artículo 168 de la Ley Federal Agraria, señala que además de los fondos comunes, integrarán el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los siguientes recursos:

1.- Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiaciones de tierras, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.

- 2.- Los remanentes que se obtengan - de los fraccionamientos urbanos- o suburbanos e industriales, rea- lizados en terrenos ejidales y - comunales; después de otorgar la correspondiente compensación.
- 3.- Los intereses que obtenga el Fon- do por operaciones o inversiones que realice.
- 4.- Los fondos que obtenga mediante- la suscripción de fondos agríco- las, obligaciones y cédulas.
- 5.- Recursos financieros.
- 6.- Aportaciones de los Gobiernos.

El conjunto de recursos que forman - el Fondo Nacional de Fomento Ejidal son entregados en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A. (antes era el Banco de Crédito Ejidal) para que esta lo maneje - de conformidad a las disposiciones legales y en los - términos del contrato que se celebró. La Nacional Fi- nanciera como institución fiduciaria nombra un Delega- do Fiduciario especial que actúa como Director Gene- - ral del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; por otra -- parte se crea un Comité Técnico y de Inversión de -- Fondos cuya principal misión es determinar y aprobar- las inversiones que se hagan a favor de ejidos y comu- nidades; éste se integra con un representante de las- siguientes entidades:

- 1.- Secretaría de Agricultura y - Ganadería.
- 2.- Secretaría de Hacienda y Cré-

dito Público.

- 3.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 4.- Nacional Financiera, S.A.
- 5.- Sector Campesino Ejidal.

REcordamos que el fideicomiso es un contrato regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por medio de una parte llamada fideicomitente dá ciertos bienes para ser destinados a un fin lícito, a otra parte llamada fiduciario. La institución fiduciaria tiene todos los derechos y acciones que requieran para el cumplimiento de su finalidad, con las limitaciones que se establezcan. En el caso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el fideicomiso está destinado a la realización de programas y planes de fomento económico social a favor de los ejidos y comunidades.

Al respecto el Ing. Ramón Fernández-nos expresa:

"Se indican los objetos que se destinará preferentemente este fondo, -- que son inversiones productivas diversas o de beneficio social. Se deposita en el FONAFE (Fondo Nacional de Fomento Ejidal). Anteriormente pasaba a construir un fondo indiscriminado, y ahora se acredita a la cuenta del ejido correspondiente, -- no para las finalidades indicadas, -- pudiendo dichos préstamos exceder --

de las cantidades depositadas. El -- Fondo podrá prestar también a ejidos que no sean cuentabientes, pero no - de los recursos depositados, que son solo para los depositantes. El FONAFE funciona como un fideicomiso en la - Nacional Financiera (antes estaba en el Banco Ejidal), y constituye un or ganismo más de crédito agrícola, tam bién especializado en ejidos como - el Banco Ejidal.

Es este fondo común otra alcancía, - empalmada en la anterior . Y es otra institución la que maneja esa otra - parte de la alcancía. Y en los dos - casos se despoja prácticamente a los ejidos de sus ingresos, pues no se - les devuelven, sino se les prestan.- Todo esto es demasiado complicado y - acusa un tutelaje que solo podrá -- desaparecer con la organización in-- terna del ejido que se propone. La - segunda alcancía debe pasar a formar parte de una sola cosa: el capital - contable del ejido, para lo cual se - ría suficiente invertido en fines -- productivos o de mejoramiento de la - vida colectiva, que nunca faltará en que, con la auditoría de las autori - dades agrarias o de sociedades espe - ciales (como se hacen en las estruc - turas cooperativas) organizadas y --

sostenidas por los propios ejidos y vigiladas por el gobierno. De otra manera, esa supeditación del gobierno, ese paternalismo tiene resultados contraproducentes; no es favorable ni al desarrollo económico ni al bienestar social. Y esas estructuras de manejo, impuestas sobre los ejidos, han dado pabulo, esta es la verdad a una burocracia voraz que mina la moral de la masa campesina y desacredita al gobierno. (1)

Los ejidos o comunidades depositantes solicitan al Fondo Nacional de Fomento Ejidal que le formulen planes de inversión con base en el capital que tienen depositados, El Fondo elabora los proyectos que posteriormente tendrán que ser aprobados por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos. El financiamiento de los planes y programas se hace con los fondos existentes a favor del ejido solicitante, pudiéndose solicitar un crédito para completar las construcciones que hayan de realizarse o las industrias que se hayan de establecer. En su caso se les presta para compra de ganado o bien para tecnificar su cultivo.

El "reglamento para la planeación Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales" señala junto con la Ley Agraria los lineamientos que debe seguir el Fondo. A este reglamento se le impugnó de anticonstitucional y fue motivo

(1) Fernández y Fernández Ramón. La Ley de Reforma Agraria. el Crédito Agrícola y el Desarrollo Agrícola. Pag. 118 México 71.

de crítica al respecto el Lic. Raúl Lemus nos dice:

"El FONAFE y su reglamento motivaron una corriente de inconformidad de los núcleos ejidales con depósitos de fondos comunes ejidales, en virtud de que el artículo 3o. del reglamento, desvinculaba dichos fondos de los ejidos depositantes considerándolos permanentes y exclusivamente afectados al cumplimiento de los programas generales o particulares de regiones o grupos de población que --- aprobara el Comité Técnico y de Inversión de fondos, de tal forma que contradecía claramente lo dispuesto por el artículo 124 del -- Código Agrario de 1942 que señalaba que los fondos comunes ejidales debían afectarse preferentemente en obras de mejoramiento territorial, constitución del fondo de explotación, adquisición de maquinaria, animales, de trabajo, de cría, aperos, semillas y demás -- bienes de producción del ejido -- propietario de los fondos."(1)

Como hemos anotado el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se creó como un fideicomiso , sin embargo el 6 de mayo de 1972 se publican en el

(1) Lemus García Raúl. Op. Cit. Pag. 195.

Diario Oficial de la Federación una serie de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria; éstas van a dar las bases para considerar al FONAFE como un organismo descentralizado; uno de los preceptos de -- más importancia es el 167 bis, que expresa:

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

"Dentro de las industrias ejidales -- que financie el fondo para extraer o transformar productos destinados a la construcción, se considerará en primer término para recibir financiamientos; áquellas que establezcan plantas industriales para la fabricación de viviendas".

"Tratándose de obras de beneficio social, el fondo dará prioridad al fi-

nanciamiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda en ejidos y comunidades, a cuyo efecto coordinará su acción con los organismos competentes.

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal captará y administrará los recursos del ejido provenientes de la regularización de zonas urbanas y opinará en los procedimientos relativos a dicha regularización."

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

"En el desarrollo de éstos programas se utilizará preferentemente la mano de obra de los propios campesinos cuidando de no interferir las labores normales de su producción Agropecuaria".

El párrafo primero del artículo citado considera al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como un organismo descentralizado. Con relación a esta posición señalamos algunos conceptos de la descentralización administrativa

El maestro Andrés Serra Rojas dice al respecto:

"La administración pública es la --
acción del Estado encaminada a con-
cretar fines. Administrar es servir
es proveer por medio de servicios -
públicos a los fines de una sociedad
(1)

De acuerdo con la doctrina se reco-
nocen dos formas tradicionales de organización admi-
nistrativa: La Centralización y la Descentralización.
Normalmente se nos presentan tres tipos de descentra-
lización, que son: a) Por región, b) por servicio y -
c) Por colaboración. El maestro Serra Rojas expresa-
que en realidad solo debemos considerar que existe -
la descentralización por servicio, creemos que las -
actividades que le toca desarrollar al Fondo se en-
cuentran entre las destinadas a los organismos des--
centralizados por servicio; el maestro Gabino Fraga-
nos ilustra sobre el tema diciendo:

"Sería difícil señalar caracteres-
constantes en las diversas for--
mas que ha adoptado la descentra-
lización por servicio, pues aquí-
debemos recordar lo que más arriba
indicamos respecto a que la des--
centralización, en realidad, cons-
tituye una tendencia para hacer -
participar a los agentes o a los-
administrados en una medida más o
menos amplia en las gestiones de-
sus propios intereses. De tal ma-

(1) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pag. 478

nera que existen diversos grados de realización de esa tendencia que naturalmente constituye un obstaculo para definir el órgano descentralizado con caracteres uniformes o invariables. Dentro de algunas opiniones se han señalado como elementos de la descentralización por servicio los siguientes:

- 1.- Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico.
- 2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- 4.- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios".(1)

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se registró con el número 41, el 30 de noviembre de 1972, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que lleva la Secretaría del Patrimonio Nacional

(1) Gabino Fraga. Op. Cit. Pag. 212, 213, 218, 219

C A P I T U L O I

SEGUNDA PARTE

1.- ANTECEDENTES.-Al referirnos a éste tema es necesario reflexionar sobre la evolución de nuestro Derecho Agrario. A partir del movimiento revolucionario de 1910 se deja sentir un acervo de -- instituciones agrarias; las reguladas por el Código Civil se encuadran dentro de la Legislación Agraria con características propias; así, la sucesión hereditaria es legislada por preceptos agrarios que difieren de los del Derecho Civil; se forma una propiedad con limitaciones especiales y con finalidad social; se establecen procedimientos para hacer valer las acciones derivadas de la Ley Agraria.

La Ley del 6 de enero de 1915 inicia el desarrollo de la Legislación Agraria. En 1920 se promulga la Ley de Ejidos formada con diversas circulares dictadas por Autoridades Agrarias. Se crea la Ley del Patrimonio Ejidal que confirma la propiedad del campesino sobre su parcela. Para dar prontitud a las dotaciones se forma la Ley de Dotación y Restitución de tierras y aguas de 1927. Durante el período del gobierno de Lázaro Cárdenas se recopilan las disposiciones legales agrarias en el primer Código Agrario. En 1940 se promulga un segundo Código Agrario que sirve de puente para que en 1942 se expida el tercero de los Códigos Agrarios que va estar vigente hasta 1971 en que aparece la Ley Federal de Reforma Agraria.

En ninguno de los Códigos Agrarios encontramos disposiciones que sirvan de antecedentes al artículo 126 de la Ley Agraria; sin embargo lo encontramos enunciado en el "Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales", en algunos decretos expropiatorios y en la Ley de Expropiación vigente .

2.-LEY DE EXPROPIACION.-Esta Ley se promulga en 1936, está referida a los casos en -- que se decreta la expropiación de bienes particulares, se fundamenta en el párrafo segundo fracción VI del artículo 27 Constitucional, que entre otras cosas expresa:

"Tanto las leyes de la federación, como las de los Estados en sus -- respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de -- utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

La ley de Expropiación reglamenta en su artículo 9o. un derecho que nace cuando el bien expropiado no se destina al fin que dió causa a la de claratoria de expropiación dentro de un término de 5 años; éste precepto textualmente declara:

"Si los bienes expropiados que -- han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, -

no fueron destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de 5 años el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

Observamos que el precepto otorga una acción, sin señalar que autoridad es competente para conocer de su ejercicio; no determina el término que debe hacerse valer y deja una serie de dudas de difícil solución .

Podemos considerar que el precepto presenta las siguientes cuestiones:

1.- La existencia de un bien o un grupo de bienes sobre los que recayeron una declaratoria de ocupación temporal o de limitación de dominio

2.- Que los bienes salieron de la propiedad de un individuo, por causas de utilidad pública.

3.- Que en un término de 5 años no han sido destinados al fin decretado

4.- Que se produjo la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio y la reversión del bien a favor del propietario

rio.

El Lic. Mendiola Solano, nos seña la en su trabajo de tesis profesional, una ejecutoria relacionada con el artículo 9o. de la Ley de Expropiación de fecha 22 de Abril de 1949, que expresa:

"Si no se dá a un bien el destino para el cual es expropiado con carácter de beneficio público y de urgente necesidad en un plazo de 5 años, debe operar la insubsistencia de dicha expropiación- que solicitó el afectado de acuerdo con el artículo nueve de la Ley de Expropiación, y al no declararla se infringe las garantías del expropiado". (1)

Por el contenido del precepto 9o. de la Ley de Expropiación deducimos que tiene rasgos similares al artículo 126 de la Ley Agraria, - y probablemente sirvió de antecedente al legislador .

3.-REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES.- Este reglamento es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Abril de 1959, dentro de su contenido un precepto- señalado con el número 13, nos sirve de anteceden-

te al artículo 126 de la Ley Agraria. El artículo 13 del Reglamento, expresa textualmente: "

"En caso de que los terrenos ejidales expropiados se destinen a fines distintos a los determinados en el Decreto Expropiatorio o de que no se haga su aprovechamiento en el término de 5 años, quedará sin efecto la expropiación y los terrenos ejidales expropiados pasarán a formar parte del Fondo Nalcional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución del monto pagado por concepto de indemnización.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, y las Autoridades encargadas de la Expropiación, cuidarán del cumplimiento de éste precepto, que deberá insertarse en todo decreto expropiatorio".

Este Artículo 13 del Reglamento presenta los siguientes elementos:

1.- Reglamenta que para encuadrar sus efectos es necesario que se expropian terrenos ejidales. Sin embargo se hace extensivo a los casos de expropiación de bienes comunales. Por otra parte se pueden expropiar, también, las aguas de los ejidos cuando no haya otras disponibles.

2.- Reglamenta que para que pasen - los bienes expropiados a la propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal es necesario que éstos se des tinen a un fin diferente del señalado en el decreto, o en su caso, no se aprovechen en el término de 5 -- años.

3.- Decreta que no procederá la de volución de la cantidad pagada al ejido, por concepto de indemnización.

4.- Ordena se vigile que el precep to vaya siempre insertado en los decretos expropiato rios .

El reglamento fue objeto de una se rie de críticas y se interpusieron una serie de ampa ros en contra de sus efectos. El Lic. Velis Villegas Luis en su tesis profesional nos comenta:

"A este reglamento se le tacha de re glamentario del Código Agrario, - sin embargo en muchos de sus artí culos dicho reglamento pretende modificar disposiciones del Código Agrario, o sea más allá del -- mismo, al pretender modificar dis posiciones del Código Agrario. Y ya sabemos que en ningún caso y - con ningún pretexto puede una dis posición reglamentaria modificar-

sustancialmente a una Ley de carácter Federal. Así en caso de que las autoridades agrarias invoquen el artículo número 13 a petición ya sea del Fondo, de los ejidatarios o de oficio en la autoridad correspondiente podría alegar que el Código Agrario no se encuentra señalada ninguna institución jurídica llamada reversión, y por lo tanto el ejecutivo de la Unión, por el solo hecho de dictar un reglamento, no puede hacer Ley Obligatoria a algunos de sus preceptos, porque esta facultad es solo propia del poder legislativo.

Además de que este reglamento resulta retroactivo, debido a que sus artículos, declara improcedentes todas las solicitudes de expropiación existentes en el Departamento Agrario, que se encontrarán en tramitación, cualquiera que fuera su estado, sin importarle si violaba derechos adquiridos. (1)

Tal y como lo han expuesto algunos autores citados, el Reglamento que dió los lineamientos de funcionamiento al Fondo Nacional de

(1) Velis Villegas Luis. Op. Cit. Pag. 159

Fomento Ejidal, fue más de las disposiciones del Código Agrario de 1942; sin embargo consideramos que sus tendencias eran en beneficio del núcleo ejidal y que trató de resolver la difícil situación que presentaba crear un fondo común, que beneficiará directamente a los ejidatarios. Los anhelos del reglamento tuvieron que ser confirmados en la Ley Federal de Reforma Agraria que regula ya con precisión la problemática agraria actual, o se fijan los medios para la obtención de maquinaria, técnica mejoramiento de la producción agrícola ; se pone en algunos aspectos de acorde con nuestra preocupación en cuanto a la necesidad de lograr una mejor posición económica del ejidatario.

Fuera de las críticas que hemos presentado en relación al reglamento, podremos expresar que para nosotros, si bien, no se reunían los requisitos de técnica jurídica , si se trata ya de cumplir con pequeñas soluciones en el aspecto socioeconómico del ejido. La reversión de una u otra forma presentaba un medio por el cual se trataba de obtener fondos a favor de los ejidos y comunidades, mismos que se aplicarían en su desarrollo, por ello justificamos el contenido del precepto reglamentario y lo aplaudimos, pues es también una forma de controlar cualquier abuso de las autoridades administrativas, que expropiaban para comercializar con los terrenos.

4.- DECRETOS EXPROPIATORIOS.-

Hemos considerado que otro antecedente de importan

cia respecto al contenido del artículo 126 de la Ley Agraria, es el Decreto Expropiatorio, por ello con la finalidad esencial de obtener mayores datos que nos orienten en nuestro estudio haremos un análisis de varios decretos de expropiación sobre ejidos, publicados desde 1940 a la fecha, el contenido difiere en algunas ocasiones como se verá, del reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales; de la Ley Federal de Reforma Agraria, y de la Ley de Expropiaciones. Algunos decretos no presentan ninguna cláusula de reversión, por lo que consideramos que no se podría aplicarles el contenido del artículo 126 de la Ley Agraria, porque sería aplicación retroactiva de la Ley en perjuicio de los órganos o personas que fueron beneficiadas por la expropiación.

Encontramos en el Diario Oficial de la Federación de fecha de Agosto de 1943, una resolución en el expediente de expropiación de un lote de terreno perteneciente al ejido del poblado San Juan Tizahuapan, Estado de Hidalgo. En el resolutivo segundo expresa que "La Compañía Real del Monte y Pachuca" compensará al ejido que se expropie, con una superficie de 19 Has. de agostadero, que se localizarán en la finca denominada La Huerta, de acuerdo también con el plano aprobado por el Departamento Agrario, así como la cantidad de \$350,00 en efectivo que el propio ejido destinará a mejoras materiales de su escuela etc.

El 9 de Julio de 1954 se ve publicado en el Diario Oficial de la Federación, un decreto que expropia del ejido Santa María Guadalupe Tecola, de Totimehuacán, Pue. Trescientas ocho hectáreas, noventa y dos áreas, a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. En su punto resolutivo primero, señala: "Para legalizar en debida forma la situación de hecho existente, expropiense al ejido de Santa María Guadalupe, Tecola, Municipio de Totimehuacán, del Estado de Puebla 117-92 Has. de terrenos de temporal, 6 Has. de monte, 25 de agostadero y 160 Has. de eriazo, que hacen un total de 308-92 Has a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que ocupa con parte del vaso de la presa Manuel Avila Gamacho, del Distrito de riego de Valsequillo y de calculadas respectivamente a razón de \$800.00 , \$150,00 , \$60.00 - arrojan un total de \$107,336.00 de cuya cantidad se deducirán \$15,180.00 importe de 235 Has. de terreno eriazo que ya fueron entregadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos a los ejidatarios del poblado, a cuenta de la indemnización , quedando por lo tanto a favor del ejido \$92,156.00 - que deberán ingresar al Fondo Común y cuya aplicación se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 134 y 214 del Código Agrario vigente y bajo la vigilancia del Departamento Agrario, debiendo depositar la referida Secretaría a favor del ejido expresado, la citada cantidad en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V."

De conformidad al Código Agrario de 1942 se establecía en el artículo 216 --

que "El Fondo Común de los ejidos deberá depositarse en las agencias del Banco Nacional de Crédito - Ejidal. El Fondo Nacional de Fomento Ejidal va absorber funciones de esa institución.

En 1957 encontramos ya algunos decretos que exhiben una forma de reversión a favor del ejido afectado, sin embargo, todavía el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, no está en vigor. Así como ejemplo, encontramos el 27 de Marzo de 1957 la publicación de un decreto que expropia una superficie de 320 M2 de terrenos ejidales del poblado Beristáin, Municipio del Mismo Nombre, del Estado de Puebla, en favor de la empresa L.M. Guivara Sucesores S. En C. en el resolutivo primero ordena "Expropiarse de los terrenos ejidales del poblado de Beristáin del Estado de Puebla a favor de L.M. Guivara Sucesores S.en C., una superficie de 230 M2 de temporal, que se destinarán a la zona de protección de la tubería que conduce el agua potable al campamento del El Carmen de la referida sociedad, legalizándose la situación de hecho existente, en la inteligencia que los terrenos que se expropián deberán continuar afectos al servicio común, apuntando que justifica la exclusión de los mismos del régimen ejidal, por lo que si desaparece la causa que motiva esta expropiación, y los terrenos respectivos se desvinculan del servicio a que este decreto se refiere, volverán automáticamente a poder del poblado de Beris-

tain, y la cantidad pagada por indemnización quedará en beneficio del mismo.

A partir de 1957 se inserta en los decretos la cláusula de transmisión de bienes expropiados a ejidos y comunidades, cuando dichos bienes se destinarán a finalidad diferente de la mencionada en el decreto respectivo o cuando en término de 5 años no se destinarán al fin acordado. En éstos casos el beneficio era directamente a favor de los ejidatarios afectados.

En 1960 se aplica el artículo 13 del "Reglamento para la Planeación Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales", encontramos en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Febrero de 1960 publicado un decreto que expropia por causas de utilidad pública una superficie de 0.46.56 Has. de terrenos del ejido de San Miguel de Allende, antes Matías Rodríguez, Mpio. de Tepeapulco, Hidalgo, en favor de L.M.Guivara Sucesores S. en C. subsidiaria de la Cía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. en el tercer punto resolutivo expresa que de acuerdo con el artículo 13 de la indicada reglamentación, en caso de que los terrenos ejidales expropiados se destinen a fines distintos de los determinados, o de que no se haga su aprovechamiento en término de 5 años, quedará sin efecto la expropiación y los terrenos ejidales expropiados pasarán a formar parte del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución del monto de lo pagado por concepto de indemnización.

Después de haber analizado algunos decretos expropiatorios que presentan diversas hipótesis de acuerdo al momento en que fueron publicados, observamos que en alguna etapa no se estableció ningún principio similar al señalado en el artículo 126 de la Ley Agraria posteriormente se estableció una verdadera cláusula de reversión, fundamentada en el artículo 9o. de la Ley de Expropiación. Al promulgarse el "Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales", se aplica el artículo 13 de ésta reglamentación a los decretos expropiatorios. En la actualidad las resoluciones expropiatorias contienen el precepto señalado en el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

C A P I T U L O I

TERCERA PARTE

1.-DERECHO ESPAÑOL.- En relación con la legislación española aparece la Ley de Expropiación forzosa del 16 de Diciembre de 1954 y su reglamento que, explica con aptitud el procedimiento expropiatorio, señalando detalladamente las causas de utilidad pública que pueden invocarse para la expropiación de un bien, reglamenta el pago de la indemnización y determina preceptos relacionados con la reversión de bienes expropiados. Es muy importante para nuestro estudio éste antecedente, -- pues con él se pueden normar las bases de un criterio que permita reglamentar el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

2.- LEY DE EXPROPIACION FORZOSA Y URBANISMO.- La ley de Expropiación Forzosa y Urbanismo decreta varios artículos reglamentarios de la reversión, así los preceptos 54 y 55 expresan lo siguiente:

Art. 54.- En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, -- así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciere la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la par-

te sobrante de lo expropiado abonando a la administración su precio justo. Se estimará como tal, sin perjuicio de lo que en el siguiente párrafo se dispone, el valor que tenga la finca en el momento en que se solicite su recuperación, fijado con arreglo a las normas contenidas en el capítulo tercero del título segundo de ésta Ley.

Cuando entre la ocupación administrativa y la reversión prevista en éste artículo no hayan transcurrido, más de 2 años, se entenderá que el precio debe ser inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubiere realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valuación.

Art.-55.- El plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan ejercer el derecho de reversión-reconocido en el artículo anterior, será el de un mes, a contar de la fecha en que la administración hubiera notificado la inejecución, terminación o desaparición de la obra, servicio público o desde que el particular comparezca en el expediente dándose por notificado .

El contenido de éstos preceptos se ve ampliado en el reglamento respectivo, sección 4a. "De la reversión de los bienes expropiados", Artículos 63,64,65,66,67,68,69,70, cuyos lineamientos son los siguientes:

Art.-63.- Procederá la reversión de los bienes o derechos expropiados en los siguientes casos:

- a).- Cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación.
- b).- Cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados.
- c).- Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

Art.-64.-Se entenderá no ejecutada la obra o establecido el servicio cuando, no habiendo sido hecho, manifestare la administración su propósito de no llevarla a cabo o de no implantarlo, bien sea por notificación directa a los expropiados, bien por declaraciones o actos administrativos que impliquen la inejecución de la obra o motivo de la expropiación o el no lle-

var a cabo el establecimiento del servicio.

En todo caso, transcurrido 5 años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la administración sin que se hubiere iniciado la -- ejecución de la obra o establecido el servicio o dos años desde la fecha prevista a éste efecto, los titulares de aquellos bienes o sus causahabientes, podrán advertir a la administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión, pudiendo efectivamente ejercitarla si transcurren otros 2 años desde la fecha de aviso sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio.

Art.-65.- En los casos B) y C), - del artículo 63 la notificación - por parte de la administración de la existencia de terrenos o bienes sobrantes o de la desafectación facultará a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes para solicitar la reversión.

Asimismo procederá ésta en defecto de aquella notificación cuando quedaren bienes o terrenos sobrantes y hubieran transcurrido 5 -- años desde la terminación de la -

terminación de la obra o establecimiento del servicio.

Art.-66.-Se prohíbe la realización de obras o del establecimiento de servicios distintos en relación -- con los terrenos o bienes expropiados.

En los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere, legalmente posible la reversión, se estará a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley, apartado lo. sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto.

Art. 67.- Los expropiados o sus -- causahabientes podrán solicitar al Gobernador Civil, la declaración de procedencia de la reversión, -- siempre que estimen que concurren cualquiera de las situaciones previstas en los artículos anteriores. El plazo de un mes a que se refiere el artículo 55 de la Ley empezará a contarse:

a).- Desde el día siguiente al de la notificación del acto que diere lugar la reversión, según al artículo 63.

b).- Desde que el expropiado compareciera en el expediente, y se diere por notificado de las declara--

ciones, disposiciones o actos administrativos que implicaren la inejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivaron la expropiación.

C).- Una vez que transcurran los -- plazos previstos en el artículo 64- párrafo 2.

El Gobernador Civil resolverá previo informe de la administración interesada, y previas las comprobaciones que estime oportunas, contra cuya resolución cabrá el recurso de - alzada ante el ministro competente por razón de la materia, contra cuyo acuerdo será admisible en el recurso contencioso administrativo .

Si la Administración no notificará la decisión de la petición o del recurso de alzada a que se refieren - los párrafos anteriores, en el plazo de 3 meses, podrán entenderse -- denegados en la forma y con los requisitos previstos en el artículo- 38 de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa.

Art.68.- Declarada la reversión a favor de determinada persona se procederá de oficio a la valoración de los bienes o derechos objeto de la misma con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III título -

II de la Ley y de las disposiciones concordantes con éste reglamento.

En los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 54 de la Ley, tan solo intervendrá el Jurado de expropiación si no hubiere acuerdo entre el beneficiario de la expropiación y los que hubieren promovido la reversión a cerca de las mejoras realizadas o los daños producidos.

Art. 69.- I.- Cuando se de alguna de las causas legitimadoras de la reversión procederá esta, aún cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados.

2.- En todo caso, los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma .

Art. 70.- 1.- Tan sólo será preciso el otorgamiento de escritura pública para formalizar la reversión si lo solicitasen los interesados. En caso contrario será suficiente y servirá como título inscribible, si ha

de surtir efectos en los registros públicos la resolución administrativa que la declare según lo dispuesto en los artículos anteriores y el acta de pago que se levantara por el Gobernador Civil respectivo al hacerse el mismo .

2.- Cuando surgieren discrepancias sobre mejoras, daños o incrementos de valor y haya de intervenir el jurado de expropiación se consignará el valor percibido por los interesados salvo que el expropiante prefiera recibirlo sin perjuicio de lo que se resuelva, levantándose Acta en la forma dispuesta en el párrafo anterior, siendo título inscribible dicha acta en unión de la resolución prevista en el citado párrafo.

Después de haber transcrito los preceptos relativos a la reversión en el Derecho Español, llegamos a las siguientes conclusiones:

1.- Que la reversión opera:

a).- Cuando no se ejecute la obra-

b).- Cuando no se establezca el servicio.

c).- Cuando quede un sobrante.

d).- Cuando desaparezca la afectación.

e).- Cuando transcurrido 5 años no se hubiere ejecutado la obra ni establecido el servicio.

f).- Cuando transcurran 2 años -- desde la fecha prevista para ejecutar la obra o establecer el servicio, sin que se hubieran ejecutado.

2.- Que es necesario, para considerar no ejecutada la obra o no establecido el servicio, - que manifieste la administración su propósito de no llevarla a cabo

3.- Que el propietario afectado o - su causahabiente deben pagar un precio por el terre no revertido .

4.- Que para valorizar los bienes - expropiados se deberá estar al tiempo transcurrido, - a las mejoras , a los daños y al valor que tengan -- los bienes en el momento de ejercitarse la reversión.

5.- Que nos señala un procedimiento a seguir al ejercitar la reversión de los bienes. -- Otorgando acción al propietario del bien o a sus --- causahabientes. Señalando competente para conocer -- del asunto al Gobernador Civil y fijando términos pa ra presentar la solicitud de reversión..

Consideramos que ésta legislación es de las más completas, en cuanto a la reversión y que nos puede servir de fundamento en la reglamentación del artículo 126 de la Ley Agraria.

C A P I T U L O I I

NATURALEZA DEL PRECEPTO

INTRODUCCION.

En éste capítulo analizaremos - la naturaleza jurídica del artículo 126 de la Ley-Federal de Reforma Agraria. Para ello es necesario determinar el procedimiento que se sigue para expropiar bienes ejidales o comunales, ya que al publicarse un Decreto Expropiatorio se generan una serie de derechos y obligaciones, así la entidad expropiante esta obligada a destinar el bien expropiado a un fin establecido.

Durante el trámite del procedimiento expropiatorio no se otorga intervención al ejido para que manifieste en forma legal su conformidad o inconformidad por la expropiación de sus bienes o por el valor que pretenda dársele a los terrenos. Es un procedimiento de tipo inquisitorial donde el afectado no tiene derecho a la garantía de audiencia.

Pensamos que para deducir la naturaleza del artículo 126 de la Ley Agraria es necesario reflexionar sobre las cuestiones que hemos enunciado en éstos párrafos.

C A P I T U L O II

PRIMERA PARTE

1.- REVERSION.- Es según el diccionario ilustrado de la Lengua Española "La acción y -- efecto de revertir " a su vez revertir se define como "Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes - tuvo". Debemos considerar a la reversión como el acto por el cual un bien expropiado regresa a la propiedad del afectado, en virtud de no haberse destinado el -- bien al fin señalado .

Ya hemos citado que la Ley de Expropiación reglamenta una figura de reversión en el artículo 9o. Por otra parte en la exposición de motivos - de la Ley de la Industria Eléctrica se expresa que la reversión es:

"Una compensación enteramente justa por el Derecho de Expropiación del servicio que a su vez gozará el titular de la concesión, quien como simple inversionista, recuperando su capital y obtenida una utilidad razonable por su inversión, no tiene motivo alguno para que reclame todavía los bienes físicos afectados y los fondos destinados al retiro o reemplazo de esos bienes (1)

(1) Gabino Fraga. Op. Cit. Pag. 458.

La Ley de la Industria Eléctrica se ésta refiriendo en éste caso a la reversión consecuencia de una concesión.

Pensamos que el contenido del artículo 126 de la Ley Agraria no puede encuadrarse dentro de la figura de reversión ya que el bien, en éste caso pasa a propiedad del antiguo dueño y en el precepto agrario pasa a propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En la reversión se producen sus efectos, cuando el bien no se destina al fin que dió causa a la declaratoria respectiva dentro del término de 5 años ; en el precepto agrario el bien pasa a propiedad de la institución, además, cuando el bien se destine a un fin diferente del señalado en el decreto expropiatorio. En la reversión se otorga una acción al propietario afectado para reclamar la devolución del bien expropiado, en el precepto agrario el bien expropiado pasa de pleno derecho al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

2.- OPINION.- Consideramos que el artículo 126 de la Ley Agraria presenta grandes semejanzas con la reversión, sin embargo no debemos encuadrar al precepto agrario dentro de la figura administrativa de la reversión.

C A P I T U L O I I

SEGUNDA PARTE

1.- CONDICION RESOLUTORIA.-Hemos pensado que el artículo 126 de la Ley Agraria puede ser considerado como una condición resolutoria, ésta teoría es derivada de algunos conceptos derivados - del derecho civil. Dentro de los decretos expropiatorios el artículo 126 de la Ley Agraria se presenta a manera de cláusula resolutoria, ya que la validez de la resolución depende del cumplimiento de determinada situación, es decir los bienes expropiados deben de cumplir una función social en un término - de 5 años y además se deben destinar al fin señalado, y en el caso de no cumplirse éstos supuestos la obligación por la que el bien expropiado pasó a propiedad de la entidad expropiante se resolvería.

Sólo como referencia al tema - citamos algunos conceptos de diversos autores, entre ellos el del Lic. Horacio Jorge Alamo Arriola , quien explica :

"La reversión por su naturaleza jurídica es asimilada a una acción inmobiliaria típica, Bo sio opina que se trata de una acción, Mayer afirma que se trata de una condición resolutoria y Aygry y Ran dicen que-

es un retracto convencional y en el derecho Romano se habla de un pacto de retroventa, que es un derecho puramente personal. (1)

El maestro Gabino Fraga explicando la reversión producto de una concesión señala lo siguiente:

"Como el plazo señalado por la duración de la concesión es fijado para que el concesionario recupere sus inversiones, es un principio admitido casi universalmente el que a la expiración de dicho plazo el Estado pase a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas en virtud del llamado Derecho de Reversión"

"Las concesiones pueden concluir antes de la expiración del término que en ellas se estipula, --- cuando cesa el objeto para el -- que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deja de cumplir algunas de las obligaciones que impone la propia concesión".

"Es difícil señalar un criterio para poder distinguir las causas de rescisión de las causas de caducidad, puede existir a falta -

(1) Jorge Alamo Horacio. El Derecho de Reversión en las Expropiaciones . Pag. 85. Tesis U.N.A.M.- México 1965.

de disposición legal o de cláusula especial, la cláusula resolutoria implícita en los contratos". (1)

2.- CONCEPTO.- El Código Civil al regular la obligación, determina que ésta puede ser condicional y entonces su existencia depende de un acontecimiento futuro o incierto. Las obligaciones llamadas condicionales pueden ser suspendidas cuando de su cumplimiento depende la existencia de una obligación o bien resolutorias cuando cumplidas resuelven la obligación volviendo las cosas al estado que tenían como si ésta no hubiera existido. Al respecto el artículo 1941 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, señalan:

"Cumplida la condición se retrotrae al tiempo en que la obligación fue formulada a menos que los efectos de la obligación o su resolución por la voluntad de las partes o por la naturaleza del acto deban ser referidos a fecha diferente".

El contenido del precepto civil señalado, puede ser aplicado al que establecen los decretos expropiatorios al momento en que éstos determinan que si los bienes se destinan a un fin diferente al señalado o bien al término de 5 años no se cumplió con la función asignada, los bienes pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En este caso se está otorgando una acción a el FONAFE

(1) Fraga Gabino. Op. Cit. Pag. 273.

derivada del cumplimiento de la condición establecida.

Todas las apreciaciones anteriormente señaladas, han nacido a la sombra del Derecho Civil, sin embargo el artículo 126 de la Ley Agraria se encuentra dentro de un régimen legal diferente. Es decir la condición resolutoria dentro del Derecho Civil es producto de la voluntad de las partes, en cambio el contenido del precepto agrario ha sido -- consecuencia de un Acto Administrativo que no consideró la manifestación de voluntad del expropiado, -- ni de la entidad que solicitó la expropiación.

3.- OPINION.- En definitiva consideramos temerario aceptar que la naturaleza del artículo 126 se encuentra dentro de la condición resolutoria, si bien es cierto que no podemos negar -- que entre las dos figuras existen aspectos semejantes.

Pensamos que los principales aspectos que nos presentan los párrafos anteriores y de los que deducimos que el artículo 126 no debe ser -- considerado como condición resolutoria, son los siguientes:

1.- La condición resolutoria resuelve la obligación y las cosas que queden en el estado que tuvieron en principio. Esto quiere decir -- que si el artículo 126 tuviera esta naturaleza la expropiación quedaría resuelta y al volver las cosas -- al estado anterior, sería el ejido quien volviera a poseer el bien expropiado. En el artículo 126 es el-

FONAFE a quien se entrega la propiedad del bien, al cumplirse la condición que establece. Por esto nos permitimos pensar en que tal vez se pueda hablar de que es una condición suspensiva, que al cumplirse - otorga un derecho a un organismo como el FONAFE y - crea una obligación que sería que el beneficiario - con la expropiación entregará el bien expropiado.

2.- Si se cumple la condición - resolutoria, será el núcleo ejidal o comunal quien - deba ejercitar la acción derivada. Sin embargo en - al artículo 126 de la Ley Agraria es el Fondo Nacio - nal de Fomento Ejidal quien ejercita la acción que - se deriva.

3.- Se podría señalar que la con - dición resolutoria es una figura jurídica tradicio - nal, del Derecho Civil y que se establece normalmente dentro de los contratos sinalmáticos.

No habiendo quedado satisfechos con las teorías que hemos expuesto sobre la natura - leza del artículo 126 nos permitimos exponer en la - parte tercera de éste capítulo, la teoría adoptada - al respecto.

C A P I T U L O I I

TERCERA PARTE

1.- TEORIA ADOPTADA.- Como hemos-manifestado el contenido del precepto establecido--por el artículo 126 de la Ley Agraria no puede en--cuadrarse dentro de las figuras jurídicas señaladas en párrafos anteriores

Para explicarnos el contenido del precepto que nos preocupa hay que recordar que en - el momento en que el Derecho Agrario fue conceptuán dose como autonomo dentro de nuestra legislación , - tomó una serie de figuras que tradicionalmente ha-bían sido contempladas al amparo del Derecho Civil Nosolamente se produce éste fenómeno, sino, además- se generan derechos de naturaleza especial, con po cos antecedentes dentro del derecho tradicional, se crean también procedimientos necesarios para ejerci tar las acciones derivadas de los derechos agrarios Por ello pensamos que el precepto en cuestión no -- tiene realmente antecedentes semejantes, si bien -- parecidos, dentro del derecho tradicional y que -- fue creación del Derecho Agrario.

Hay que pensar que el contenido- del precepto 126 es muy peculiar, porque otorga una forma especial, de pleno derecho, para adquirir la- propiedad de un bien. En el caso no hubo ninguna ma

nifestación de las partes que intervienen para que el bien se entregara a FONAFE. Se esta entregando la propiedad del bien a una institución que no tuvo ninguna relación jurídica con las partes que intervienen en la expropiación; esta propiedad está sujeta a el cumplimiento de una condición. El FONAFE pasa a ser propietario del bien en el momento en que la entidad expropiante no destina el objeto al fin que se determinó.

Pensamos que el contenido del artículo 126 presenta una acción agraria cuyo ejercicio está a cargo del FONAFE. El principal problema es no haber determinado un procedimiento para ejercitar la acción que se deriva, tal vez porque se pensó que la propiedad era entregada de pleno derecho y como consecuencia cumplida la condición el organismo podría ser declarado inmediatamente y -- sin trámite como propietario del bien expropiado. Sin embargo nosotros pensamos que es necesario establecer claramente las normas para el ejercicio del artículo 126, pues en algunas ocasiones se puede llegar a un acuerdo entre el FONAFE y la entidad expropiante y ser entregado el bien con la intervención de un notario, pero habrá ocasiones en que se presenten una serie de aspectos que impidan determinar si las condiciones establecidas por el 126 fueron cumplidas o no.

En conclusión para nosotros el artículo 126 presenta un derecho único en su género, producto de la nueva legislación agraria que -

día a día produce nuevas figuras jurídicas dándoles -
matices muy particulares.

C A P I T U L O III

PROBLEMAS QUE PRESENTA EL PRECEPTO

INTRODUCCION.

En los capítulos precedentes -- hemos realizado un breve estudio del artículo 126 - de la Ley Agraria, que refleja la multitud de situaciones que éste enfoca, presentando cuestiones de - verdadera preocupación, motivadas por la obscuridad del precepto, por falta de antecedentes y por no -- existir , una figura jurídica tradicional que nos - pueda guiar.

Al aceptar que el precepto es - un derecho de contenido especial, que da lugar a -- que un organismo ejercite una acción para solicitar la propiedad de bienes ejidales expropiados que no cumplieron su verdadera función social; encontramos inmediatamente una serie de cuestiones a resolver.- Así en principio hay que determinar ante quien se - ejercita la acción a que dió lugar el precepto; --- habrá que señalar cual es el organismo competente - para conocer del litigio que se entable o bien del procedimiento administrativo a seguir, ya sea que - aceptemos como viable para ello un organismo judi-- cial o bien, una dependencia administrativa compe-- tente para conocer de la reclamación. Hay que bus-- car cuales son los lineamientos que se deben de se-- guir para obtener la declaración del derecho que --

otorga el artículo 126 y en caso de no encontrar dichos lineamientos , habrá que intentar establecerlos conforme a la doctrina y procedimientos tradicionales. Así mismo es importante determinar la continuidad de existencia del acto administrativo de autoridad que dió lugar a que se expropiaran los bienes a núcleos ejidales o comunales.

Por otra parte existen algunas cuestiones de duda en relación con la personalidad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como una entidad capacitada para poder ejercitar acciones judiciales.

Muy complejos son los aspectos que presenta el artículo 126 , las soluciones las trataremos en los capítulos posteriores.

C A P I T U L O I I I

PRIMERA PARTE

1.-VIA LEGAL PARA SU EJERCICIO.-El primer problema que encontramos es fijar la vía idónea para ejercitar el contenido del artículo 126 de la Ley Agraria, por un lado encontramos el campo administrativo y por el otro el judicial.

Para poder precisar que vía es la idónea para ejercitar la acción derivada del artículo 126 de la Ley Agraria, es necesario establecer que ello depende en gran parte de la naturaleza del precepto en cuestión ; es decir pensamos que la vía a seguir depende del hecho de considerar el artículo 126 como un recurso, como una condición resolutoria o bien como un derecho sui generis.

Por otra parte recordamos que durante un tiempo se consideró que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal carecía de personalidad para ejercitar una acción judicial, sin embargo al adicionarse las reformas señaladas al artículo 126 de la Ley Agraria, se forma dicha institución como un organismo encuadrado dentro del contenido del artículo 25 - fracción II del Código Civil, que expresa que dentro de las personas morales están las corporaciones de carácter público, reconocidas por la Ley.

Tratando de encontrar los linea

mientos necesarios para determinar el campo más --
adecuado para ejercicio de la acción derivada del-
artículo 126 haremos algunas apreciaciones tanto-
al procedimiento administrativo como al judicial.

2.- VIA ADMINISTRATIVA.- En --
principio consideramos que el contenido del artícu-
lo 126 forma parte de la Institución Jurídica lla-
mada expropiación, que se encuentra legislada de -
manera muy especial en el derecho agrario. La tra-
mitación de la expropiación se realiza a través de
un procedimiento de carácter administrativo ; con
base en ello, deducimos que el ejercicio de la --
acción derivada del artículo 126, debe ser dentro-
de los lineamientos que nos determine el Derecho -
Agrario. Por otra parte la Constitución de la Repú-
blica en su artículo 27 fracción sexta, se refiere
al trámite expropiatorio y determina que:

"El exceso de valor o el demé-
rito que haya tenido la pro-
piedad particular por las me-
joras o deterioros ocurridos
con posterioridad a la fe---
cha de la asignación del va-
lor fiscal, será lo único --
que deberá quedar sujeto a -
juicio pericial y a resolu--
ción judicial".

Si aceptamos que el artículo 126 se encuentra dentro de la estructura constitutiva - de la Institución de expropiación habrá que concluir que es aplicable el contenido del artículo 27 -- constitucional, que como expresa sólo en los casos de exceso o demérito en el valor sobre el bien ex--propiado se podrá sujetar el conflicto a lo que señale una resolución de tipo judicial; una interpretación sobre este párrafo al contrario, nos hace meditar que cuando surgan otros tipos de conflictos - relacionados con la expropiación, se deberán resolver por una resolución diferente a la judicial y -- que en todo caso es administrativa.

Algunos abogados han esbozado - la opinión de que es la autoridad administrativa -- quien debe conocer del trámite necesario para ejercitar el precepto en cuestión, nosotros pensamos -- que si vemos el artículo 126 como una reversión, dicho criterio puede ser más veraz. Por otra parte, = como ya expusimos, existe un antecedente de que la reversión debe ser llevada a cabo a través de un -- procedimiento administrativo, tal es el caso de la reversión por expropiación que señala la Ley de Expropiación Forzosa en España.

En apoyo a esta teoría el Lic. Luis Velis Villegas en su trabajo de Tesis Profesional, manifiesta lo siguiente:

"El fundamento o justificación de la figura llamada reversión se encuentra en la necesidad -

de la Ley de proteger a los particulares contra inviolables actos-arbitrarios de la autoridad, ya - que ésta puede expropiar una propiedad para aplicarla a fines de utilidad pero a fin de cuentas pueden no usarla para el objeto por el que fue expropiada, o puede emplearla para otras finalidades - en éste caso es de justicia que - el afectado pueda pedir la reversión de la propiedad o del bien - expropiado". (1)

El autor considera que la reversión debe pedirse a la autoridad administrativa -- que declaró la expropiación y si consideramos que esto lo podemos asemejar al problema que nos presenta el artículo 126 deducimos que será dicha autoridad quien debe conocer del ejercicio del precepto en cuestión.

El maestro Gabino Fraga acepta -- que la expropiación es un proceso administrativo y que la intervención de la autoridad judicial queda sujeta a conflictos que se lleguen a presentar en relación a la valoración de los bienes expropiados; nuestro autor expresa textualmente:

"Por lo que hace el procedimiento- para decretar la expropiación, el artículo No. 27 Constitucional, - dispone que la autoridad administrativa, sin que prevenga ni la -

(1) Velis Villegas Luis Op. Cit. Pag. 113

audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial. La competencia de ésta última la reduce a fijar el exceso de valor o demérito posterior a la -- asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando no éste fijado en las oficinas rentísticas" (1)

Si pensamos que la tramitación del artículo 126 debe hacerse en forma administrativa - debemos encontrar un procedimiento establecido dentro del Derecho Administrativo que nos permita ejercitar la acción derivada del precepto, o bien, buscar las bases para la formación de éste. En su libro de Derecho Administrativo el Dr. Gabino Fraga nos ilustra en relación al tema, explicando:

"El procedimiento adquiere una importancia grande cuando el acto -- que va a realizarse tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos el derecho positivo ha optado éstas tres posiciones: O bien no ha regulado ningún procedimiento , o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o en fin, ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial. La primera posición, o sea la de falta de regulación de procedimiento, es muy-

(1) Fraga Gabino Op. Cit. Pag. 405

dentro del Derecho Administrativo pues en él ha ocurrido que, a diferencia de otras ramas del Derecho también elaboradas ya como la del Derecho Civil, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del Acto Administrativo Correspondiente, -- tanto por la imprecisión que todavía existe en las nociones del Derecho Administrativo, como por la circunstancia de que, en nuestro régimen legal, los principios constitucionales predominantemente liberales que rigieron con la Constitución de 1857 reducían las intervenciones del Estado en la vida de -- los particulares a un grado en que no era muy sensible la falta de reglas de procedimiento administrativo . La segunda posición o sea la del procedimiento judicial, constituye una clara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad -- observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial!" (1)

(1) Gabino Fraga. Op. Cit. Pag. 276,277,278

Continúa explicando nuestro autor respecto al tema de los procedimientos a seguir, lo siguiente:

"La última posición adoptada por - nuestro régimen legal consiste, como hemos dicho, en organizar -- procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario" (1)

Nosotros pensamos que dentro del Derecho Agrario no existe ningún procedimiento que pueda servir para ejercitar la acción derivada del 126- lo mismo sucede dentro del campo del Derecho Administrativo en general, no encontramos un procedimiento que pudiera servirnos. Ante ésta posición no queda otro camino que establecer las bases de un procedimiento Administrativo o en su caso el determinar si la autoridad judicial puede ser competente para conocer el procedimiento.

De antemano nos parece mejor pugnar por la creación de un proceso administrativo que permita hacer efectivo el derecho consagrado en el artículo 126, con ello se evitarían los largos términos que presentan los conflictos judiciales, que en un momento dado obstaculizan la importación de una verdadera justicia; ya que hay que reflexionar que bastante tiempo ha poseído el bien expropiado, la entidad que resultó beneficiada con la expropiación, -

(1) Gabino Fraga. Op. Cit. Pag. 276, 277, 278

para que todavía lo siga haciendo como consecuencia de un largo trámite judicial. Lógicamente nuestro -- punto de vista se encuentra cargado hacia los núcleos ejidales y comunales afectados con la expropiación, - a quienes se les ha privado de sus fuentes de trabajo, de su medio de subsistencia familiar, sin que en muchas ocasiones se les hubiera pagado una indemnización y en los casos que se hizo ésta no era lo suficientemente necesaria para crear nuevas fuentes de trabajo; aunado a éstas situaciones encontramos todavía el hecho de que el bien no se destinó a prestar un servicio de utilidad pública, y en muchas ocasiones destinaron el objeto a especulación de carácter puramente privado.

3.- VIA JUDICIAL.-Otra expectativa que se presenta en la búsqueda de la vía más idónea para hacer valer el artículo 126 de la Ley Agraria, - es la judicial. Algunos jurisconsultos han externado su opinión en referencia a que el precepto debe ser promovido en una vía de carácter judicial a través de un juicio ordinario civil que deberá promoverse ante un juzgado de Distrito en materia civil. Al respecto encontramos el criterio expuesto por el Lic. Horacio - Jorge Alamo Arriola, en su trabajo de Tesis Profesional, quien expresa:

La reversión del bien se solicita a través del ejercicio de una acción reivindicatoria. El juicio en que se ventila la reversión de un bien expropiado ha de seguirse ante un juzgado de distrito, en virtud de que en él será parte una autoridad, y el

procedimiento se regulará por disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. (1)

Hemos investigado directamente ante el organismo beneficiado con el contenido del artículo 126 de la Ley Agraria, o sea con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a cerca de la vía que ellos han utilizado para ejercitar la acción que le otorga el precepto motivo de éste estudio, y pudimos observar que en la práctica se han promovido juicios con base en la acción que se crea como consecuencia del cumplimiento de la condición establecida en el Decreto Expropiatorio y que es el equivalente al contenido del artículo 126; ésta se ha ejercitado dentro del campo civil, por no existir su criterio, vía adecuada dentro del campo administrativo. Los juicios se promovieron ante un juzgado de Distrito del lugar donde se encuentran ubicados los bienes expropiados, siguiendo un juicio ordinario civil. Por su parte los jueces que conocieron del asunto dieron entrada a la demanda respectiva considerando que del Decreto Expropiatorio se deriva una acción. Sin embargo a la fecha, después de un año de trámites no se ha resuelto ningún asunto y faltan todavía varias diligencias.

Por lo pronto hay que aseverar que dentro de la práctica ha sido posible el ejercitar el precepto 126 dentro del campo judicial, aceptando que la vía ordinaria civil fuera la más adecuada para dichos fines, quisieramos citar algunos párrafos legales que afirmarían o refutarán éste criterio. Así por una parte hay que señalar algunos preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles,

(1) Alamo Arriola Horacio. El Derecho de Reversión en las Expropiaciones. Pag. 102. Tesis UNAM 1965 México

quien en su artículo lo. determina:

"Solo puede iniciar un procedimien
to judicial o intervenir en el, -
quien tenga interés en que la au
toridad judicial declare o consti
tuya un derecho o imponga una con
dena, y quien tenga un interés --
contrario.

Actuarán en el juicio, los mismos
interesados o sus representantes-
o apoderados, en los términos de
la Ley , en cualquier caso, los -
efectos procesales serán los mis-
mos salvo prevención en contrario.

Como es claro el Fondo Nacional -
de Fomento Ejidal, al iniciar un procedimiento sol
icita a la autoridad judicial su intervención para -
que declare el Derecho de Propiedad que la Ley le -
otorga sobre bienes expropiados que no se destina--
ron al fin establecido en el Decreto Expropiatorio,
o los que en un término de 5 años no cumplieron su-
función social, ésto lo hace a través de sus repre-
sentantes legales.

Por otra parte la Ley Orgánica --
del Poder Judicial Federal señala en su artículo 43
fracción I, lo siguiente:

"Los jueces de distrito del Distri
o Federal en materia civil cono-
cerán:

1.- De las controversias del orden civil que sesusciten entre particulares con motivo de la aplicación de Leyes Federales, cuando el actor elija la jurisdicción federal, en los términos del artículo 104 de la fracción I de la Constitución.

Este precepto permite la competencia de los jueces de distrito para conocer de las acciones que se deriven del artículo 126 de la Ley Agraria. Ahora bien, podemos confirmar el hecho de que realmente se deriva una acción del precepto señalado en el artículo 126 citando algunos párrafos de los doctores en Derecho, Rafael de Piña y José Castillo-Larrañaga, de su obra de Derecho Procesal Civil, quienes al respecto dicen:

"La acción (Chiovenda) consta de los tres elementos siguientes:

- 1.- Los sujetos, o sea el sujeto activo, al que corresponde el poder de obrar y el pasivo frente al cual corresponde el poder de obrar;
- 2.- La causa eficiente de la acción, o sea un interés que es el fundamento de que la acción corresponda, y que ordinariamente se desarrolla a su vez en dos elementos: un derecho y un estado de hecho contrario al derecho mismo, (causa pretendi);
- 3.- El objeto, o sea el efecto a --

que tiende el poder de obrar, lo que se pide (petitum). (1)

En el artículo 126 encontramos dos sujetos claramente definidos, el Ejido y la Expropiante y por otra parte se señala también como un sujeto, activo, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal; el derecho que se otorga en el precepto el FONAFE, forma la llamada causa eficiente de la acción, que puede determinarse por el hecho de que en el momento en que se cumplió la condición el bien paso a ser propiedad del FONAFE y sin embargo se encuentra en posesión o en aparente propiedad de la Entidad expropiante, siendo esto un estado de hecho contrario al derecho expresado en el artículo 126. Por último cabe precisar que media también un objeto, que es el bien expropiado al ejido, cuya propiedad se reclama. En vista a éstas reflexiones, consideramos que el precepto 126 encierra realmente una acción de las llamadas reales "Que tienen por objeto garantizar el ejercicio de un Derecho Real, o sea aquellas que ejercita el demandante para reclamar o hacer valer en derecho sobre alguna cosa, con entera independencia de toda obligación personal por parte del demandado. (2)

Como es de observarse los lineamientos que hemos enunciado nos permiten demostrar que es posible seguir la vía judicial para ejercitar la acción derivada del artículo 126, sin embargo pensamos que esta forma de ejercitar dicho precepto, adolece de una serie de vicios que le imponen aquellos que tienen como misión la de impartir justicia.

(1) Castillo Larrañaga José, Rafael de Piña. Derecho procesal Civil. Pag. 139. México 1966.

(2) Castillo Larrañaga José, Rafael de Piña. Op.Cit.pag.140

4.- OPINION.- Aunque aceptamos - que es posible seguir la Vía Judicial para ejercer la acción derivada del artículo 126, es necesario meditar en la creación de un trámite administrativo que llene cualquier laguna en relación al tema y que evita las deficiencias de los trámites judiciales.

Queremos dejar asentado que en - la práctica el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, - ha celebrado convenios notariales, con el objeto - de que las entidades expropiantes que no destinaron el bien expropiado a cumplir la función social lo entreguen sin necesidad de un procedimiento judicial.

C A P I T U L O I I I

SEGUNDA PARTE

1.- AUTORIDAD COMPETENTE.-Intentaremos definir en éste capítulo nuestra postura en relación con la autoridad competente para conocer las reclamaciones derivadas del artículo 126; se encuentra basada en la idea de obtener un medio ágil y seguro, que permita la inmediata captación de fondos a favor del ejido como consecuencia de que la propiedad ejidal expropiada pase a ser administrada por el FONAFE., por ello definitivamente nos inclinamos a que sea la autoridad administrativa la encargada de conocer de la cuestión.

Consideramos se debe establecer un procedimiento con el cual se puedan realizar las gestiones necesarias ala obtención de una declaratoria de propiedad por la que se entreguen al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, aquellos bienes expropiados a los ejidos que no se destinaron a cumplir su función social, ya que también es comprensible que el derecho sustantivo difiere del procesal y en el caso del precepto motivo de éste estudio, se establece el derecho sustantivo, sin determinarse las normas adjetivas que deben formar el procedimiento a seguir .

2.- EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS --
AGRARIOS Y COLONIZACION.- Consideramos competente a

esta Dependencia para conocer de los negocios que se deriven del artículo 126 de la Ley Agraria, al respecto el artículo 3o. del mencionado ordenamiento señala:

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las -- demás leyes Agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades . Su titular será nombrado y removido por el Presidente de la República."

Aunque la máxima autoridad en materia Agraria es el Presidente de la República, consideramos que para resolver las situaciones derivadas del ejercicio del artículo 126 de la Ley Agraria es suficiente con la decisión del jefe del Departamento Agrario, para fundamentar lo aseverado se puede acudir al contenido del artículo 10o. fracción IV de la Ley Agraria que señala entre las atribuciones -- del Jefe del Departamento Agrario el representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación y -- otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley Agraria.

3.- OPINION.- El procedimiento para ejercitar el Derecho que nace al cumplirse algu

no de los supuestos que contiene el artículo 126 , -
deberá seguirse ante el Departamento Agrario y el -
Jefe de ese organismo será quien en definitiva resuelva
va.

C A P I T U L O I V

NECESIDAD DE REGLAMENTAR
EL PRECEPTO.

INTRODUCCION.

Del estudio que hemos efectuado - del artículo 126 de la Ley Agraria, derivamos que es necesario implantar una serie de disposiciones que establezcan el camino que requiere su ejercicio. Dos son los principales aspectos que nos obligan a buscar la reglamentación del precepto, uno de carácter económico y otro de carácter jurídico. Para nosotros el ejercitar el precepto significa la obtención de recursos a destinar en el desarrollo integral -- de los ejidos y comunidades.

En éste capítulo tratamos de señalar algunos puntos relacionados con la situación económica del ejidatario y comunero del país .Por otra parte para el logro de nuestro objetivo esencial, es necesario señalar las cuestiones relacionadas con la legalidad del procedimiento . Por ello - señalamos a continuación, las necesidades económicas y jurídicas que nos obligan a reglamentar el artículo 126 de la Ley Agraria.

C A P I T U L O I V

PRIMERA PARTE

1.- NECESIDAD ECONOMICA.- Dentro de la República Mexicana es notoria la precaria vida - del campesino; el ejidatario se encuentra dentro de éste grupo al cual se margina, se le tiene en la -- ignorancia y en la pobreza. Evidente es que el me-- dio económico de la mayoría de ejidatarios es paupé-- rrimo y que si se le sigue privando de sus tierras-- sin entregarles compensación alguna, la economía de éste seguirá descendiendo. Es necesario formar fuen-- tes de trabajo sustituibles de las que se les pri-- van al expropiárseles sus tierras, para ello reque-- rimos de la captación de recursos suficientes, del-- asesoramiento técnico y de la colaboración de las - dependencias federales.

2.- PANORAMA DE LAS CONDICIONES -- ECONOMICAS DEL CAMPESINO.- Muchos autores han trata-- do aspectos socio-económicos del campesino, sobresa-- le el maestro Jesús Silva Herzog, quien nos comenta:

"El total de las tierras entregadas a los campesinos en forma definiti-- va desde 1916 hasta el 31 de Sep-- tiembre de 1933, cabe estimarlo en mas de 50 millones de hectáreas. -

El dato resulta impresionante -- puesto que significa, aproximadamente el 25% del territorio Nacional. Sin embargo, como incluye tierras de diferentes clases -- la impresión se atenúa ante el análisis más somero, sobre todo desde el punto de vista de mejoramiento de las condiciones de vida del ejidatario. Es indudable que aquellos labriegos que recibieron tierras de riego, de medio riego, de jugo o de humedad, por lo menos de 7 a 10 hectáreas han mejorado en forma apreciable sus niveles de vida -- en comparación con los de sus padres o abuelos. Lo mismo puede decirse en términos generales, en relación con las tierras de temporal de primera clase; mas no puede decirse lo mismo de miles de ejidatarios a quienes se entregaron tierras de temporal, de segunda o tercera clase, de pasto sin ganado, ni crédito, de bosques sin maquinaria, ni ayuda técnica para la adecuada explotación; todos ellos con sus familias, sus mujeres y sus hijos -- viven hoy agobiados por la pobreza por las mismas dramáticas carencias que sus antepasados (1)

(1) Silva Herzog Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Pag. 584 . México 1964.

Durante cerca de 50 años se han repartido entre los campesinos del país la superficie de tierra existente en el territorio, sin embargo las tierras de mejor calidad quedaron en manos de los que ahora se llaman viejos revolucionarios y de caciques, por ello la mayoría de campesinos con tierras de cerril, de temporal, de mala calidad sigue en las condiciones económicas que tenía en la época porfiriana. Hasta 1962 se habían repartido 1, 763,891 Has. de tierra de riego o humedad y aproximadamente 46,000,000 de tierra de temporal, pastal, cerril, y bosque. Es la mala calidad de las tierras las que repercuten en el ingreso del campesino, ya el Dr. Pablo González Casanova señala un estudio sobre los ingresos urbanos y rurales realizado en los años 1961 a 1963 que revela lo siguiente:

"El ingreso mensual por familia presenta diferencias muy grandes. De una investigación que hizo en 1961-1963, la oficina de muestreo, bajo la dirección de la Dra. Ana Ma. Flores, se deduce en la República Mexicana solo el 23% de las familias tienen ingresos mayores de \$1,000.00 y solo el 3% ingresos mayores a \$3,000.00. Las diferencias entre el campo y la ciudad aparecen nuevamente. En-

tre las familias rurales solo el 8% tienen más de \$1,000.00 mensuales - y de los urbanos el 35% . Y mientras el 5% de las familias urbanas tienen ingresos mensuales mayores de \$3,000.00 solo el 0.4% de los rurales se encuentran en esas condiciones"(1)

Los bajos ingresos que se obtienen - al trabajar la tierra de mala calidad, ocasionan que - se tenga al ejidatario como un sujeto al cual no es posible facilitarle crédito, esto a su vez evita la tecnificación agrícola. El Instituto de la América Latina de la Academia de Ciencias de la U.R.S.S. realizó una investigación que trajo como consecuencia los siguientes datos:

"La tecnificación del país es todavía poco elevada. El número de tractores paso de 3,900 en 1930 a 60,000 en 1964, pero siguen siendo insuficientes. Según el censo de 1950 casi la mitad de 2,600,000 arados, -- eran de madera"(2)

Inegable la falta de tecnificación agrícola en el país, que trae consigo una producción mínima en relación con la superficie laborada. Sumado a esto vemos que día a día existe menos tierra para ser redistribuida entre campesinos y se dice que el territorio nacional se ha repartido en dos veces, datos im-

- (1) Casanova González Pablo. La Democracia en México. Pag. 101. México 1967
- (2) Shoulgousky, Sheremetiev y otros. México: Su economía, política y Cultura. Pag. 51. Moscú 1968.

portantes son los que nos señala el Instituto de la América Latina de la Academia de Ciencias de la U.R.S.S. que al respecto dice:

"Los datos del censo ejidal de -- 1950 son una prueba de la agudeza del problema de la carencia de la tierra solamente de 3874 ejidos de 216,000 ejidatarios - (13.99% del número total) correspondían a cada miembro un poco más de 10 Has.

En 7859 ejidos que aglomeran a 580,891 ejidatarios (37% del total) había un promedio de 4 a 10 Has. de cultivo.

En 4,860 comunidades con 467,873 miembros (30.1% del total de ejidatarios) los pastizales iban de 4 Has. de promedio.

En 709 ejidos en los que habitaban 192 mil miembros las extensiones de los pastizales fueron incluso de menos de 1 hectárea.

11 mil ejidatarios de 175 ejidos no poseían un solo pedazo de --- tierra pastizal.

Según el Censo ejidal de 1950 ; de 1553,000 ejidatarios, 174,600 no poseían tierras en general"(1)

En algunas partes del país las superficies que poseen los ejidatarios y comuneros -

(1) Shoulgpusky, Sheremetiev y otros. Op.Cit. Pag.51

son las mínimas o sea menores de 1 hectárea, que hace incosteable su explotación, esto se da en las tierras cercanas a las grandes ciudades donde el ejidatario - se integra a las fuentes de trabajo creadas por las - industrias comercios y empresas de las urbes. Todavía para mayor mal del campesino, la falta de planeación - familiar hace que este se reproduzca en forma acelerada, procreando cada familia de 5 a 10 hijos.

Hemos analizado los problemas esen ciales que se presentan en el desarrollo integral del campesino, a continuación señalaremos nuestras re--- flexiones para obtener un desarrollo de los núcleos - ejidales.

3.- PROPOSICIONES PARA EL DESARRO- LLO Y MEJORAMIENTO DE LOS NUCLEOS EJIDALES .- Si en - la época actual se priva a los ejidatarios de sus par celas a través de la expropiación, si las tierras --- existentes son incultivables, si no existen recursos- suficientes para invertir en los ejidos, requerimos - buscar nuevas formas de subsistencia para el campesi- no.

Es necesario el desarrollo del -- campesino en las capas sociales, económicas , cultura les y políticas; para esto es necesario tener recur-- sos suficientes y el primer problema es el obtener -- dichos recursos . En nuestro estudio nos toca señalar una de las formas a través de las cuales se pueden ob tener los medios para desarrollar integralmente a los ejidos. Sin abordar en el vacío queremos proponer, en

los casos a ejidos expropiados en sus tierras;

1.- Que se vigile el pago justo y oportuno de las indemnizaciones.

2.- Que se tramite todos los ca sos en que los bienes expropiados no fueran destinados al fin señalado en el Decreto o que no cumplieran su función social en 5 años y que por lo tanto pasán a propiedad del Fondo Nacional de Fomento Eji dal.

3.- Que no se entreguen en efectivo a los ejidatarios las cantidades obtenidas por pago de indemnización .

4.- Que se invierta el dinero - obtenido por pago de indemnización, en obras productivas a favor del ejido, que generen fuentes de trabajo.

5.- Que se aprovechen las carácterísticas topográficas de las localidades donde -- estén ubicados los ejidos expropiados. Es decir que se instalen empresas afines al medio topográfico.

El Fondo Nacional de Fomento - Ejidalha creado pequeñas empresas industriales, Centros Turísticos y una serie de obras productivas a beneficio de los ejidatarios. Estas deberán aumentarse en la misma proporción que el desarrollo de la población rural y concomitantemente al número de eji datarios privados de sus tierras.

C A P I T U L O I V

SEGUNDA PARTE

1.- NECESIDAD JURIDICA DE REGLA-
MENTAR EL PRECEPTO.-Dentro del contenido del precep-
to que señala el artículo 126 de la Ley Agraria se-
exhiben una serie de puntos oscuros que obligan --
a la interpretación de éste, nosotros trataremos de
buscar una interpretación particular que pueda ser-
vir de punto de referencia a la interpretación au-
téntica , respecto a la interpretación el maestro -
García Maynes, manifiesta:

"Si el legislador mediante una Ley=
establece en que forma ha de enten-
derse un precepto legal, la exegesis
legislativa obliga a todo el mundo
precisamente porque su autor , a-
través de la norma secundaria in-
terpretativa, así lo ha dispuesto .
Si el juez quien interpreta un pre-
cepto a fin de aplicarlo a un caso
concreto, esa interpretación no ad-
quiere obligatoriedad general, ---
pero sirve en cambio, de base a --
una norma individualizada; el fallo
que en la especie se dicte. Si por
último un abogado, ó un particu--

lar cualquiera interpretaron una disposición legislativa, la interpretación (correcta o incorrecta) tiene un simple valor doctrinal, y por ende, a nadie obliga.

En el primer caso hablaré de interpretación auténtica; en el segundo, judicial o jurisprudencial y en el tercero, de interpretación doctrinal privada. Las dos primeras tienen en cambio carácter oficial o público"(1)

El precepto que nos preocupa presenta una serie de situaciones que dan lugar a buscar una interpretación a través de principios generales de derecho; se nos entrega el artículo, el derecho, sin señalar ante quien debemos ejercerlo, ante quien debe hacer valer sin determinar sujetos, etapas, términos, nuestro deseo es buscar aquellos elementos que hacen falta para obtener la total legalidad del derecho que otorga el precepto.

Así encontramos en principio que es el Fondo Nacional de Fomento Ejidal a favor de quien pasa la propiedad ~~expropiada~~ a los ejidos y comunidades; ésta institución dentro del trámite expropiatorio tiene como única misión la de cobrar la indemnización señalada en invertirla a favor del ejido, además, el de determinar si es, para ella, procedente o improcedente el avalúo que hubiere efectuado la Secretaría del Patrimonio Nacional. Ni es entidad expropiante, -

(1) García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho".Editorial Purrua, S.A.Pag. 329. México 1964.

ni ha sido sujeto expropiado. Ciertamente es que el FONAFE tiene entre otras funciones la de impulsar el desarrollo económico del ejido o comunidad a través de la inversión de los Fondos Comunes que posean éstos, pero hasta ahí llega su relación con el ejido. No tiene un carácter de derechohabiente o algo similar; por ello pensamos que no hay una razón jurídica para que la propiedad expropiada pase, de pleno derecho, a dicha institución. Creemos que el fundamento de esta situación se encuentra en que el legislador pensó que los bienes deben ser a favor del ejido, es decir, que el capital recuperado sea invertido dentro del ejido afectado con la expropiación de sus tierras, pero como un fondo común. Es decir, el legislador, así lo creemos, estuvo consiente de que el ejido, o los ejidatarios - en lo particular, habían recibido por la expropiación un pago indemnizatorio, que tal vez fue hecho en efectivo a cada uno de éstos, y que si el bien no era destinado a la finalidad expresada en el decreto respectivo, debía regresar a ellos, pero a través de un organismo, como el FONAFE. A través de éste organismo -- los bienes podrían pasar al ejido y ser invertidos de manera clara, sin que el ejido tuviera que devolver el dinero pagado por la expropiación. Estas son algunas de las consideraciones que pudieron llevar al legislador a determinar que los bienes expropiados a ejidos y comunidades, cuando no sean destinados al fin señalado en el decreto respectivo, pasen a la propiedad del FONAFE.

Otra cuestión que nos parece importante es determinar si dentro de las condiciones - que señala el precepto para pasar los bienes a la pro

piedad de FONAFE , se pueden deducir otras. Sabido es que el bien pasa a propiedad de FONAFE cuando, -- primero, el bien se destine a un fin distinto al señalado en el decreto expropiatorio, y segundo, cuando en un plazo de 5 años no se cumpla la función --- asignada. Nosotros pensamos que de éstas dos situaciones pueden derivarse otras que deben quedar encuadradas dentro de ellas, y que están acordes con la - intención del legislador; así pueden presentarse -- las siguientes hipótesis no reguladas de forma expresa por la Ley Agraria.

2.- CASOS QUE DEBEN SER REGULADOS.-

a).- Una vez construidas las instalaciones necesarias para el cumplimiento de la función social o bien de la satisfacción de la causa de utilidad pública, queda un sobrante de terreno. Ejemplo; puede expropiarse una superficie para crear un aeropuerto, una escuela, una fábrica, un camino, --- pero al planificarse las construcciones queda una -- superficie que no va a ser utilizada. En éste caso - la mitad de los bienes expropiados han sido suficientes para el cumplimiento de la causa de utilidad --- pública, quedando la otra disponible y por lo tanto, sin haber cumplido su función social. Pensamos que - ésta parte debe pasar a la propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Es importante determinar ésta situación, porque existen lugares donde el valor del metro cuadrado cuesta más de \$1,000.00 y media hectárea suma un buen capital invertible.

b).- Otro caso importante es ----

aquel en que los bienes dejaron de prestar su función social, por la desaparición de la causa de utilidad pública. En éste caso los bienes ejidales o comunales expropiados se destinaron a cumplir con la función social asignada, pero por determinados factores dejó de hacerlo. Ejemplo; se expropia una superficie de terreno ejidal o comunal, para explotar sus recursos naturales, pero al cabo de un tiempo se agota la explotación. Creemos que en ese momento los bienes deben pasar a propiedad de FONAFE; es decir la función social del bien debe ser continua y permanente, en el momento en que se deje de cumplir deja de tener efecto la expropiación.

Estas dos hipótesis presentadas - deben ser encuadradas dentro de la Ley Agraria o dentro del reglamento respectivo de forma expresa, aunque el legislador no lo hubiere hecho.

Otra cuestión es importante determinar, es la que se presenta al pasar los bienes expropiados a favor de un tercero, que además no destina los bienes a cumplir una función social. En éste caso encontramos dos situaciones, primera; Los bienes pasan a propiedad de un tercero, segunda; no los destinan a cumplir con la finalidad señalada. Sabemos -- que en muchas ocasiones los bienes expropiados a ejidos y comunidades tiene realmente el objeto de satisfacer una necesidad pública, y que ésta no es posible conseguirla sin ayuda de la iniciativa privada, por - esto justificamos que los bienes sean pasados a pro-

piedad de particulares, lo que no es posible aceptar es que una vez permitida la situación expuesta, los bienes expropiados no sean destinados a cumplir su función social, y si a especular con ellos, dejando enormes ganancias a funcionarios desleales. Por ello pensamos que la acción derivada del artículo 126 debe ser en contra de la entidad expropiante, o bien, del tercero que tuviera en su poder los bienes expropiados, es decir debe ser en contra de quien tenga en su poder los bienes en el momento de cumplirse las hipótesis del artículo 126.

Por último el artículo 126 en su parte final dispone que "No podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización". En éste caso pensamos que el legislador ve el beneficio del campesino y que se da cuenta de que en la mayoría de las ocasiones se paga una indemnización ridícula por los bienes, tanto que no se puede otorgar un derecho para reclamar la devolución de lo entregado. No se puede exigir al organismo el pago de la cantidad entregada por la entidad expropiante al ejido, porque éste no se queda con el bien, sino que lo revierte a favor del ejido y --segundo, porque éstas dos penas son el resultado del incumplimiento de las condiciones que le señaló la Ley y el decreto respectivo a la entidad. Sin embargo en donde la Ley no expresa concepto alguno es en el hecho de que la entidad expropiante hubiere realizado mejoras o invertido en el bien expropiado; la interrogante es si el bien expropiado debe pasar a propiedad del FONAFE con las mejoras o éste debe pagarlas. Si --

aceptamos el segundo de los considerandos, puede ser, en un momento dado, incosteable al Fondo el pagar las construcciones que se hubieran realizado sobre la superficie expropiada. Creemos que en éstos casos el expropiatorio debe perder tanto la superficie del terreno como las construcciones, pues al haber solicitado la expropiación estaba conciente de que debía destinarla a cumplir la finalidad asignada y no otra diferente; por ello las construcciones deben responder a la forma de satisfacer la necesidad pública que se requiera. No podrá por lo tanto exigir al FONAFE el pago de las mejoras hechas.

Es necesario que los puntos expuestos queden debidamente determinados ya sea a través de adiciones a la Ley Agraria o por la creación de un Reglamento al artículo 126; con ello se puede evitar que las intenciones del legislador se vean frustradas por algún sujeto que se crea lesionado en sus intereses, a través de un juicio de amparo.

Creemos que todas las situaciones que origine el artículo 126 deben ser reguladas en forma clara y precisa, cumpliendo con las reglas elementales de derecho y pensando en la existencia de la llamada justicia social, es decir previendo que es mas importante proteger los intereses de las mayorías que el de una minoría privilegiada por su enriquecimiento.

Pensamos que el Ejecutivo Federal podría, dentro del derecho agrario, resolver puntos dudosos, con apoyo en la Ley Federal Agraria, que

reglamenta en el artículo 480:

"Las dudas que se susciten en la aplicación de la presente Ley, serán resueltas por el Ejecutivo Federal".

Definitivamente existe una necesidad jurídica de reglamentar el artículo 126, de la Ley Agraria. Con ello de manera clara y expedita podríamos ejercitar el derecho que él otorga al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y como consecuencia obtener los medios económicos que requieren los ejidos para su desarrollo.

C A P I T U L O V

PROYECTO DE REGLAMENTO DEL
ARTICULO 126 DE LA LEY --
AGRARIA.

INTRODUCCION.

Con el capítulo anterior damos por concluida la parte relativa al estudio del precepto - que nos preocupa. Hemos encontrado una serie de situaciones que se presentan a discusión iniciándonos con los preceptos que se derivan del contenido del artículo, pasamos al estudio de la naturaleza del precepto y de los problemas que presenta.

Queriendo encontrar la vía más - factible para hacer valer el derecho otorgado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, citamos una serie de conceptos con ello relacionados y tal como expusimos, pensamos que debemos de buscar la legalidad del procedimiento a seguir, ya sea que éste se establezca a través de adiciones a la Ley o bien, por la expedición de un reglamento. Nos inclinamos por el segundo, ya que existen varios aspectos que aclarar y además, para nosotros es una forma fácil y rápida de realizar los fines que persigue la Ley Agraria. A través de ese conducto el - ejecutivo puede determinar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo estipulado en el precepto.

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo; la atribución de la facultad reglamentaria al poder ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo ésta en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la Ley (1)

La facultad reglamentaria se encuentra determinada dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República, en el artículo 89 fracción I de la Constitución, expresa, que ésta consiste en:

"Promulgar y ejecutar las Leyes que expidan el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

La disposición Constitucional expresada, pasa a formar parte de la Ley Federal de Reforma Agraria, que en su artículo 476 determina:

(1) Fraga Gabino. Op. Cit. Pag. 104.

"El Ejecutivo de la Unión proveerá el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en ésta Ley, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios".

El ejecutivo federal puede en uso de las facultades señaladas, promulgar un reglamento al artículo 126 de la Ley Agraria, éste ordenamiento deberá de contener las disposiciones que se requieran para ejercitar el precepto, hasta su definitivo trámite. En éste capítulo presentamos un proyecto de reglamento que muestra algunos de los pasos a seguir

1.- PARTE UNICA PROYECTO DE REGLAMENTO AL ARTICULO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que a partir de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria se contempló la situación legal de muchos bienes que fueron expropiados a ejidos y comunidades, sin haber cumplido, a la fecha, la función social que se les había asignado, o bien se les destinó un fin diferente del señalado en el decreto expropiatorio.

SEGUNDO.- Que el Fondo Nacional de -

Fomento Ejidal es un organismo cuya principal finalidad es lograr el desarrollo integral de los núcleos ejidales y comunales, y que para el logro de dichos fines requiere de recursos económicos.

TERCERO.- Que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, y como tal puede exigir -- los derechos que a su favor consagra la Ley Agraria.

CUARTO.- Que los ejidos y comunidades han sido privados de sus fuentes de subsistencia por una causa de utilidad pública, que no fue satisfecha después de transcurridos 5 años. Que los bienes expropiados fueron destinados a otro fin del señalado en el decreto respectivo.

QUINTO.- Que no existiendo disposiciones legales dentro de la Ley Agraria que permiten el exacto cumplimiento del artículo 126, se ha - tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO. del artículo 126 de - la Ley Federal de Reforma Agraria.

ARTICULO PRIMERO.- Cuando los bienes expropiados a ejidos o comunidades se destinen a un fin diferente del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de 5 años no cumplan su función asignada pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y no podrá reclamarse la devolución de la suma de dinero o bienes que se hayan en

tregado por concepto de indemnización.

ARTICULO SEGUNDO.- Se considerán -- dentro de las situaciones señaladas en el artículo -- primero de este reglamento los siguientes casos:

a).- Aquellos en que desaparezca la causa de utilidad pública que motivo la expropiación.

b).- Las partes de terreno sobrantes una vez que se hayan establecido las instalaciones y construcciones necesarias para que el bien cumpla su función social asignada.

ARTICULO TERCERO.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal deberá solicitar por conducto - de su representante legal, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la titulación de los bienes - expropiados, en el momento en que se presenten cualquiera de las condiciones señaladas en el artículo -- primero y segundo de éste reglamento.

ARTICULO CUARTO.- La solicitud que presente el Fondo Nacional de Fomento Ejidal deberá - contener:

a).- Los bienes concretos que han pasado a ser de su propiedad.

b).- La entidad a quien pertenecía el bien expropiado a los ejidos o comunidades.

c).- Los hechos relacionados con - su petición.

resolverá en definitiva.

ARTICULO DECIMO.- La resolución de definitiva será publicada en el Diario Oficial de la - Federación.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- El Departamento Agrario pondrá en posesión de los bienes al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, levantando el Acta correspondiente . Y otorgando los títulos de propiedad.

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

PRIMERA.-Dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria se reglamenta un precepto legal no regulado en los Códigos Agrarios anteriores. Es el artículo 126 que determina los casos en que pasan los bienes expropiados a ejidos y comunidades, a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como consecuencia de no haber sido destinados al fin señalado en el decreto expropiatorio o por no haber cumplido su función social en término de 5 años .

SEGUNDA.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un organismo descentralizado, con fundamento en el artículo 167 bis de la Ley Federal Agraria, sin embargo dentro del "Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales" se le considera como un conjunto de fondos comunes ejidales sujetos a un fideicomiso.

TERCERA.- Existen algunos antecedentes del artículo 126 de la Ley Agraria, en el artículo 9o. de la Ley de Expropiación de 1936, en el artículo 13 del "Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales"; y en algunos decretos expropiatorios .

CUARTA.- En España se promulga la "Ley de Expropiación forzosa y urbanismo", que regula en forma amplia casos similares a los que - presenta el artículo 126 de la Ley Agraria.

QUINTA.- La reversión dentro del Derecho - Administrativo y la condición resolutoria - dentro del Derecho Civil, presentan causas - y efectos similares a los establecidos por - el artículo 126 de la Ley Agraria.

SEXTA.- La naturaleza del artículo 126 de - la Ley Agraria no se encuentra en la rever - sión, porque el bien expropiado al ejido o - comunidad pasa a propiedad del Fondo Nacio - nal de Fomento Ejidal y no revierte al ante - rior propietario.

SEPTIMA.- La naturaleza del artículo 126 de la Ley Agraria, tampoco, se encuentra en la figura jurídica de la condición resolutoria ya que no se resuelve la obligación principal derivada del Decreto Expropiatorio, sino que la entidad expropiante conserva el bien expropiado y se obliga a entregarlo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

OCTAVA.- El artículo 126 de la Ley Agraria - presenta un Derecho Agrario con caracteres - especiales que le forman una naturaleza pro - pia.

NOVENA.- El artículo 126 de la Ley Agraria-

debe ser ejercitado en vía administrativa con el objeto de evitar las trabas procesales que presentar el procedimiento judicial, ésto permitirá la agilización de -- los trámites que tengan que seguirse.

DECIMA.- Debe conocer del negocio derivado del ejercicio del artículo 126 de la Ley Agraria, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

DECIMA PRIMERA.- Es necesario señalar en forma clara y expresa las diferentes etapas que requiera el ejercicio de la acción derivada del artículo 126 de la Ley Agraria.

DECIMA SEGUNDA.- El ejercicio de la acción derivada del artículo 126 de la Ley Agraria no implica modificación o revocación de la resolución que expropió los bienes ejidales o comunales .

DECIMA TERCERA.- Entre las causas que nos obligan a reglamentar el artículo 126 de la Ley Agraria, está el encontrar un recurso que permita el mejoramiento económico del ejidatario que ha sido privado de sus medios de subsistencia.

DECIMA CUARTA.- Debe reglamentarse el artículo 126 de la Ley Agraria para evitar que

las entidades que conforme a la Ley -- pueden solicitar una expropiación de bienes ejidales o comunales, lo sigan haciendo con el objeto de traspasarlos a particulares que jamás van a satisfacer una necesidad pública, y si a obtener un lucro indebido.

DECIMA QUINTA.- Se debe crear la fuente de trabajo que ocupe al ejidatario o comunero que fue privado de sus tierras por una expropiación, para ello se debe vigilar el pago justo de la indemnización, invertirse a favor de éste la recuperación obtenida al hacer efectivo el artículo 126 de la Ley Agraria. Las cantidades recuperadas se deben invertir en nuevas formas de actividades que proporcionen medios de subsistencia.

DECIMA SEXTA.- Proponemos la creación de Industrias, Empresas y Centros Turísticos en beneficio de ejidatarios y comuneros que han sido privados de sus tierras por una expropiación.

DECIMA SEPTIMA.- Es necesario la creación de un reglamento al artículo 126 de la Ley Agraria.

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

- 120 -

ARIEL CORSO GALLEGOS. "La Administración de los Fondos--
Comunales y Ejidales dentro del Derecho Agrario". Tesis
U.N.A.M. 1963

AGUILAR CARVAJAL LEOPOLDO. "Segundo Curso de Derecho ---
Civil , Bienes, Derechos Reales y Sucesiones". México -
1960.

ALAMO ARRIOLA HORACIO JORGE. "El Derecho de Reversión en
las Expropiaciones". Tesis U.N.A.M. 1965.

ALBERTO AIMAZOR Y JULIO RAFELS. "Expropiación Forzosa y-
Urbanismo". Ediciones Acervo. Barcelona 1959.

BIELSA RAFAEL. "Derecho Administrativo" Volumen Segundo.
Roque de Palma Editor. Buenos Aires 1955.

BENITEZ MARTELL JUDITH. "La Expropiación en el Derecho-
Agrario Mexicano con referencias especiales al artículo
número 27 Constitucional". Tesis. U.N.A.M. 1967.

BORJA SORIANO MANUEL. "Teoría General de las Obligacio-
nes" Volumen Segundo Editorial Porrúa, S.A. México 1966.

CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA. "El Derecho Agrario en --
México". Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.

CASTILLO LARRAÑAGA JOSE Y RAFAEL DE PINA. "Derecho Pro-
cesal Civil". México 1966.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIO FEDERALES.
Editorial Purrua, S.A. México 1967.

FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa,
S.A. México 1966.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ RAMON. "La Ley de Reforma Agraria-
El Crédito Agrícola y el Desarrollo Agrícola". Centro de
Economía Agrícola. México 1971.

GARCIA MAYNES EDUARDO. "Introducción al estudio del Dere-
cho". Editorial Purrua, S.A. México 1964.

GONZALEZ CASANOVA PABLO. "La Democracia en México". Edito-
rial Era. México 1967.

KELSEN HANS. "Teoría Pura del Derecho". Editorial Eudeba.
Buenos Aires 1963.

LEMUS GARCIA RAUL. "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada". México 1971.

LEY DE EXPROPIACION. México 1965.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Publicada por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México 1971.

MENDIOLA SOLANO RUBEN DARIO. "La Expropiación Administrativa y la Expropiación Agraria, similitudes y diferencias" Tesis U.N.A.M. 1965.

MENDIETA NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario en México" Editorial Porrúa, S.A. México 1968

MOISES T. DE LA PEÑA. "Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México". Editorial Cuadernos Panamericanos. México 1964.

MONROY ENRIQUEZ AGUSTIN. "Expropiación y Afectación en Materia Agraria. Tesis U.N.A.M. 1967.

RAMIREZ CABALLERO FERNANDO. "La Expropiación por causas de utilidad pública. Tesis U.N.A.M. 1955.

REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES. México 1960.

SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo". Editorial -- Porrúa. México 1965.

SHOULGOSKY, SHEREMETIEV Y OTROS . "México: Su economía, política y cultura" Editorial Fondo de Cultura Popular . Instituto de la América Latina de la Academia de Ciencias de la U.R.S.S. Moscú 1968.

SILVA HERZOG JESUS. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". México 1964.

VELIS VILLEGAS LUIS. "La Naturaleza Jurídica de la Expropiación en el Derecho Agrario Mexicano". Tesis U.N.A.M. 1971.