

548  
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA ACCION DE REVERSION EN EL  
MARCO DE LA LEY AGRARIA**

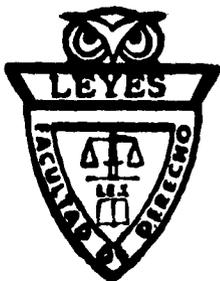
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARIA GUADALUPE MARTINEZ YAÑEZ**



**FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F.**

**1995**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

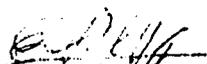
Cd. UNIVERSITARIA, D.F., 17 DE AGOSTO DE 1995.

C. ING. LEOPOLDO SILVA  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR

LA PASANTE DE LICENCIATURA EN DERECHO, C. MARIA GUADALUPE MARTINEZ YANEZ, CON NO. DE CUENTA: 863464-5 SOLICITÓ SU INSCRIPCIÓN EN ESTE SEMINARIO A MI CARGO, Y REGISTRÓ EL TEMA INTITULADA: "LA ACCION DE REVERSION EN EL MARCO DE LA LEY AGRARIA", TENIENDO COMO ASESOR DE LA MISMA AL LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

DESPUÉS DE HABER LEÍDO Y REVISADO EL MENCIONADO TRABAJO RECEPCIONAL, Y EN MI CARÁCTER DE DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, ESTIMO QUE REÚNE LOS REQUISITOS QUE EXIGE EL REGLAMENTO DE EXÁMENES PROFESIONALES, POR LO QUE CONSIDERO A BIEN AUTORIZAR SU IMPRESION, PARA SER PRESENTADO ANTE EL JURADO QUE PARA EFECTO DE EXAMEN PROFESIONAL SE DESIGNA POR ESTA FACULTAD DE DERECHO.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO

  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Cd. UNIVERSITARIA, D.F., 17 DE AGOSTO DE 1995.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO  
P R E S E N T E

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS INTITULADO: "LA ACCION DE REVERSION EN EL MARCO DE LA LEY AGRARIA" QUE PRESENTA LA ALUMNA MARIA GUADALUPE MARTINEZ -- YANEZ, CON NO. DE CUENTA: 8634642-5, Y QUE USTED, ME ENCOMENDÓ ASESORAR Y REVISAR, LO ENCUENTRO CORRECTO, SALVO SU MEJOR OPINIÓN.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO

---

## **DEDICATORIAS**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, que como una madre amorosa nos abre sus brazos para permitirnos adquirir el conocimiento necesario para el engrandecimiento de México. Va mi especial aprecio por la Facultad de Derecho.**

**A mi madre, mi padre, mis padrinos y mis hermanas que me brindaron su apoyo para la realización de mis ideales.**

---

## **AGRADECIMIENTOS**

**A mis amigos y amigas de quienes no señalo nombres por no omitir ninguno, que me alentaron día con día para la realización de este trabajo y para superar otros obstáculos de índole personal.**

**Al Seminario de Derecho Agrario y en especial al Lic. Javier Juárez Carrillo, quien me asesoró para la realización de este trabajo aportando su experiencia y valiosos conocimientos.**

**A Gaby Maya que con paciencia y esmero me apoyo en la captura y formación del presente trabajo.**



## **PRESENTACIÓN**

El presente trabajo tiene como objeto de estudio uno de los aspectos poco conocidos del Derecho Agrario que es la reversión de tierras. Se intentó en lo posible realizar un análisis serio y objetivo de cada uno de los puntos, para lo cual fue necesario efectuar una investigación basada principalmente en los textos que tratan al Derecho Agrario desde una perspectiva actual. Las obras consultadas no sólo atienden a aspectos legales de la rama agraria, nos propusimos leer un poco más sobre la situación del agro mexicano, aspecto que siempre será de actualidad en los discursos políticos, y que no ha quedado más que en eso, simples discursos y en el mejor de los casos en buenas intenciones.

De igual forma quisiéramos resaltar que en nuestro concepto, el Derecho Agrario debe entenderse como una área vinculada directamente con las restantes ramas jurídicas y sociales, y no como un conocimiento aislado de cualquier otra materia.

No deseamos dejar pasar este pequeño espacio sin anotar algunas cuestiones que consideramos importantes, aún cuando no se circunscriben al tema de nuestro estudio, pero que sin embargo, toman gran relevancia porque inciden directamente en la formación y concepción actual del problema agrario de nuestro país que aún espera una respuesta real y efectiva, y de los que deriva nuestro interés por la materia.

La falta de apoyo al sector rural, trae como consecuencia múltiples problemas, entre los cuales podemos mencionar:

La migración de la población rural al extranjero, de manera específica al vecino país del norte, en donde se les trata de manera discriminatoria, pues esa nación no considera que la mano de obra barata de los inmigrantes no sólo mexicanos, sino latinos en general, constituye una parte importante de su economía.

En el ámbito interno la migración del campo a las ciudades conlleva al múltiple crecimiento demográfico de éstas, que generalmente

no cuentan con la estructura necesaria para satisfacer las necesidades básicas de esa población, como son la educación, la vivienda, el empleo, la salud, la seguridad pública, etc.

Por otra parte la deficiencia en la producción de insumos agrícolas, hace necesaria la importación de estos productos para cubrir los requerimientos nacionales, lo que afecta notablemente la balanza de pagos y frena el desarrollo de cualquier país, pues sabemos que uno de los puntos por los que puede medirse el desarrollo económico y social de un pueblo, es su autosuficiencia en la producción agrícola y el apoyo técnico y financiero que se otorga a la explotación de la tierra.

Como secuela de los problemas de la tenencia de la tierra y de la pobreza, se originan movimientos sociales llamados revoluciones, como el surgido en Chiapas en el año de 1994, promovido por el harto conocido y muchas veces mencionado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como respuesta a un pueblo siempre oprimido y sin una pequeña luz de esperanza.

La historia además no miente, pues recordemos que la injusta distribución de la tierra fue una de las causas generadoras de la Revolución Mexicana de 1910.

Los sectores campesino e indígena, hoy por hoy, esperan como si la Revolución hubiera sido ayer, el desarrollo del campo y el justo apoyo que siempre les ha sido prometido pero nunca brindado.

Las reformas al marco jurídico agrario realizadas en el año de 1992, siendo Presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, nos parece que tienen aspectos tanto positivos como negativos, las ideas que las sustentaron en sí eran adecuadas, pues se había demostrado que el Derecho Agrario antes vigente (con la estructura que daba a los ejidos; la tenencia de la tierra y los derechos ejidales y comunales; los procedimientos agrarios y la justicia agraria por mencionar algunos aspectos) no funcionaba adecuadamente.

Sin embargo, a más de tres años de que se realizaron dichas reformas no se han visto resultados de mejora; habrá quien asegure que aún es muy poco tiempo para pretender observar cambios,

pero consideramos que si bien en tres años no es posible modificar completamente situaciones arraigadas desde hace tanto tiempo, como el problema agrario, deberían verse por lo menos indicios de un mejoramiento de las condiciones agrarias.

Hoy en día se encuentra en boga y cobra relevante fuerza el rumor de que el presente gobierno unificará varias dependencias y organismos paraestatales relacionados con la materia agraria, para crear una supersecretaría encargada de los asuntos de la tierra y del desarrollo de la producción agrícola y ganadera, tratando de optimizar la actuación del Estado en este aspecto y por supuesto reducir el gasto público.

En fin, sea de una manera o de otra, van nuestros más sinceros deseos porque la tan trillada "justicia social" alcance efectivamente a los sectores campesino e indígena.

Es por todo lo antes anotado que decidimos elaborar nuestro trabajo en materia agraria, y que mejor que escribir sobre un tema que no es muy conocido dentro del Derecho, que es la Reversión de Tierras.

En cuanto a la estructura de nuestro trabajo de investigación, cabe mencionar lo siguiente:

Consta de varios capítulos, el primero de ellos denominado Introducción y Antecedentes, cuyo objetivo fundamental es el conocer e integrar los aspectos principales de la figura de la reversión en materia agraria, y la normatividad aplicable a diversos momentos, con lo que se circunscribe el ámbito de validez temporal de esta figura.

El segundo capítulo se refiere al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, (FIFONAFE), organismo al que hasta la fecha corresponde ejercitar el derecho de reversión en materia agraria.

El tercer capítulo inicia con una breve reseña del Artículo 27 Constitucional, base del derecho de propiedad individual y social, para continuar con el desarrollo de la expropiación de bienes ejidales y comunales, punto de partida del derecho de reversión.

**A continuación se exponen las bases y el fundamento de la reversión como un juicio agrario de conformidad con la legislación agraria en vigor y la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, en este aspecto.**

**Se conduce con un cuarto capítulo en el que se establecen los puntos finales a los que se llegó y una serie de propuestas para que los núcleos agrarios se vean más favorecidos con el resultado de la reversión.**

**Al final se puede consultar la bibliografía y legislación utilizada para la realización de nuestro trabajo.**

## **CONTENIDO TEMÁTICO**

### **I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.**

- 1. Concepto del vocablo "reversión" y su acepción jurídica. ....8**
- 2. Reglamento para la planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales. .... 12**
- 3. Ley Federal de Reforma Agraria y el procedimiento administrativo de reversión de tierras ejidales y comunales..... 17**
- 4. La reversión en la Ley de Expropiación. ....26**

### **II. EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL COMO TITULAR DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN.**

- 1. Creación y evolución.....32**
- 2. Naturaleza jurídica y marco legal.....36**
- 3. Estructura y facultades.....45**

### **III. LEGISLACIÓN AGRARIA VIGENTE.**

- 1. Breve reseña de los antecedentes y contenido del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....51**
- 2. Ley Agraria. ....64**

- A) Expropiación de bienes ejidales y comunales.
- B) Artículo 97 de la Ley Agraria y supuestos fáctico normativos de la acción de reversión.
- 3. Procedimiento de reversión de tierras conforme a la Legislación Agraria.....75
  - A) El carácter de juicio agrario de la reversión de tierras.
  - B) Competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios.
  - C) Partes en el juicio agrario de reversión de tierras.
  - D) Efectos de la sentencia.

**IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....93**

**BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN**

## **CAPÍTULO I**

### **1. CONCEPTO DEL VOCABLO REVERSIÓN Y SU ACEPCIÓN JURÍDICA**

La palabra reversión proviene del prefijo REVER que significa volver a ver a registrar o examinar una cosa con cuidado<sup>1</sup> y del sufijo SION que se refiere a la acción o efecto.

Dentro de la lengua española podemos encontrar diversas acepciones de la palabra reversión como las siguientes:

Restitución de una cosa al estado que tenía<sup>2</sup>.

Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo<sup>3</sup>.

Restitución de una cosa al estado que tenía o devolución de ella a la persona que la poseía primero<sup>4</sup>.

Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo o pasar a un nuevo dueño<sup>5</sup>.

Dentro de la terminología jurídica, el concepto de reversión tiene un significado especial, el cual es prácticamente desconocido para muchos estudiosos del derecho, motivo por el cual este trabajo se dedicará de manera breve a tratar esta figura dentro del campo del derecho y en específico dentro del marco de la legislación agraria.

Al respecto y aún cuando la letra de la Ley no da un concepto del término "reversión", el mismo puede derivarse de diversas tesis jurisprudenciales que han sido emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, mismas que a continuación se transcriben:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Epoca: 7a.  
Volumen: 69.  
Página: 32.

**RUBRO: EXPROPIACIÓN. DESPOSEIMIENTO IMPROCEDENTE  
TRANSCURRIDO EL PLAZO DE REVERSIÓN.**

“Si el beneficiado con la expropiación no realiza en el término de cinco años el fin que dio causa a la expropiación, ésta no puede producir el efecto que le es propio, y en tal supuesto sea que se haya o no entregado la posesión del inmueble correspondiente al beneficiado, aquella ha de quedar sin efecto por virtud de la reversión, que no es otra cosa que el derecho que se otorga al particular afectado para que vuelva a su poder el dominio del inmueble que se le afectó, cesando las consecuencias de la declaración expropiatoria. El transcurso del tiempo señalado otorga un derecho al particular para que puede recuperar el inmueble de cuya propiedad se le privo...”.

**PRECEDENTES:** Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
Instancia: Segunda Sala.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Epoca: 6a.  
Volumen: IX.  
Página: 150.

**RUBRO: EXPROPIACIÓN CON FINES AGRARIOS. REVERSIÓN DE  
LOS BIENES CUANDO NO SE DESTINAN A ESOS FINES.**

“El principio de la reversión de los bienes expropiados cuando no se destinan al fin que originó el acto expropiatorio, al haberse consagrado en los Artículos 9o. de la Ley de Expropiación, 49 de la Ley Minera y 157 del Reglamento de Aguas de Propiedad Nacional, permite concluir que el Ejecutivo Federal, por un lado, al proveer al cumplimiento de la Ley de Aguas, interpreto el segundo párrafo del Artículo 27 Constitucional, lo mismo que el legislador ordinario al expedir las leyes mencionadas, en el sentido de que no

pudo estar en el propósito del Constituyente facultar la expropiación de bienes que no se destinaran a causas de utilidad pública reconocidas con tal carácter por las leyes, o se sustrajeran de ese destino. Y con mayor razón cabe sostener el mismo principio en materia agraria en que las expropiaciones a que faculta el Artículo 27 Constitucional no pueden tener destino diferente al de constituir precisamente los ejidos de los núcleos de población. En consecuencia, si las tierras no se destinan rigurosamente a este fin o si se las sustrae de tal destino, cae por su base el causa justificativa de la expropiación. De esto se deduce que también debe quedar expedito el derecho a reclamar la reversión de las tierras, o, en otro extremo, si apareciese distinta causa de utilidad pública que obliga a dar diferente destino a las mismas tierras, entonces de todas suertes queda el interés en obtener la reversión, dentro de la situación jurídica de aquel a quien se expropia un derecho...".

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 4819/48. Hermanos Fernández y Cía. 5 de marzo de 1958. Unanmidad de 4 votos. Ponente: José Rivera P.C.

Instancia: Segunda Sala.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Epoca: 6a.  
Volumen: XXVIII.  
Página: 21.

**RUBRO: EXPROPIACIÓN. REVERSIÓN DEL BIEN.**

"El Artículo 9o. de la Ley de Expropiación establece que, "si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación... no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión de bien de que se trata." ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de reclamar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado."

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 3142/59. Joaquín González Aragón. lo. de octubre de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente Felipe Tena Ramírez.

De lo antes expuesto y transcrito, podemos determinar que la reversión dentro del campo jurídico es una figura que aparece relacionada con la de la Expropiación y que se contempla en la Ley de Expropiación por lo que hace a los bienes expropiados a particulares y en la legislación agraria en lo que se refiere a la expropiación de bienes ejidales y comunales, temas que se desarrollaran con amplitud en el presente estudio. En la parte relativa a las conclusiones destacaremos las diferencias que existen en cuanto a ambos cuerpos legales.

## **2. REGLAMENTO PARA LA PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES Y COMUNALES.**

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de abril de 1959, siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos. Su objetivo primario consistió en reglamentar diversas disposiciones del Código Agrario de 1942, entonces vigente, del cual podemos mencionar que constó de 362 artículos y 5 transitorios.

El Lic. Jorge Luis Ibarra Mendivil en su obra intitulada "Propiedad Agraria y Sistema Político en México"<sup>6</sup> señala que bajo la vigencia de dicho Código Agrario, se vivieron los momentos más críticos de la Reforma Agraria, ya que si bien el reparto agrario no se cancela, se subordina a un "agrarismo estadístico" que deja sin ejecutar muchas resoluciones presidenciales y hace entrega de tierras de mala calidad, añadiendo que "los gobiernos posteriores a Cárdenas, a pesar de que siguieron contando con instrumentos legales para profundizar en el agrarismo posrevolucionario, y fortalecer así la alianza entre el Estado y el sector campesino ejidal, prefirieron privilegiar su relación con los propietarios privados de la tierra, beneficiarios principales de su política de fomento agropecuario y de reforma legislativa en la materia".

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales, es considerado por algunos estudiosos del Derecho como anticonstitucio-

nal, pues afirman que modifica radicalmente en sus partes sustantiva y adjetiva, el sistema jurídico relativo a las expropiaciones en materia agraria, plasmado en el Código Agrario de 1942, lo que constituye una violación a la jerarquía legislativa establecida en nuestro sistema, pues es de explorado derecho que una disposición reglamentaria en forma alguna puede, ni debe modificar lo establecido en una ley, carácter que tenía el Código Agrario de 1942, que además era de aplicación federal.

Por otro lado se alude que dicho Reglamento fue expedido por el Ejecutivo Federal excediéndose de los límites establecidos en el Artículo 89 Constitucional, puesto que el Presidente de la República de manera alguna está facultado para emitir un Reglamento que va más allá de lo establecido en una ley.

No obstante lo anterior, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales se encuentra aún vigente en virtud de los razonamientos que a continuación se exponen.

El Artículo 2o. transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria estableció lo siguiente:

**"Se derogan todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones que se opongan a la aplicación de esta ley.**

**En tanto el Presidente de la República expide los reglamentos que previene esta ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan."**

En tal virtud y como el reglamento que nos ocupa no contraviene las disposiciones de dicha ley, y toda vez que el Presidente de la República no expidió otro instrumento legal que reglamentara los aspectos que se contemplan en éste, puede justificarse su vigencia durante el tiempo de aplicación de la mencionada Ley Federal de Reforma Agraria, en atención a lo establecido en el Artículo Segundo Transitorio de la misma.

Por otro lado, y en lo referente a la Ley Agraria, el Artículo Segundo Transitorio dice a la letra lo siguiente:

**“Se derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley.**

**En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.”**

**Con lo cual se acredita la vigencia y aplicación del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales a la fecha de elaboración del presente trabajo.**

**Una vez establecidos los antecedentes y razonamientos legales que acreditan la vigencia del Reglamento que en este punto nos ocupa, entraremos al estudio breve del mismo.**

**Consta de Seis Considerandos en los que se expone la necesidad de su emisión, sus objetivos y alcance; de 19 Artículos siendo los más trascendentes respecto del tema que nos ocupa los que a continuación se señalan; y de 8 Artículos Transitorios; su objetivo consiste en fijar con precisión el alcance de la expropiación y de la permuta de terrenos ejidales por particulares y organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos, para tal efecto en el Artículo 1o. crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que se integró según dicho dispositivo con los siguientes recursos:**

- I. Los fondos comunes ejidales;**
- II. Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permuta de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, en compensación de las que les fueron afectadas;**
- III. Los intereses derivados de las operaciones que se realicen con el Fondo o con la inversión de sus disponibilidades;**

- 
- IV. Las utilidades que obtenga el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, (ahora Banobra) por los fraccionamientos que realice de acuerdo con las prescripciones de este reglamento;
  - V. El dinero en efectivo que se reciba en substitución de las crías que deben entregar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas;
  - VI. Las operaciones del Gobierno Federal, de los Estados o de los municipios, y
  - VII. Los demás recursos en numerario que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal obtenga por cualquier otro concepto.

Para efectos del manejo del Fondo se constituyó en virtud del Artículo 2o. de dicho Reglamento, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, integrado por representantes de diversas dependencias e instituciones.

Las facultades del Comité Técnico y de Inversión de Fondos se consignan en el Artículo 7o. del Reglamento siendo las siguientes:

- I. Formular los planes generales de fomento económico ejidal y definir los criterios que deban aplicarse para autorizar las inversiones de fondos comunes solicitadas por los diferentes núcleos de población;
- II. Formular los planes particulares de fomento económico ejidal de regiones o grupos de población y conocer y resolver sobre las solicitudes de aplicación de fondos hechas por los núcleos de población;
- III. Colaborar técnicamente con las autoridades agrarias del país en la planeación y ejecución de los programas de fomento ejidal por lo que respecta a organización y promoción agrícola y ganadera, manejo y colocación de los productos y desarrollo y fomento de la industria rural ejidal, así como de las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

- 
- IV. Realizar todas las gestiones encaminadas al incremento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal;
  - V. Celebrar operaciones de crédito y otorgar las garantías que estime adecuadas;
  - VI. Otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción agrícola de actividades productivas, obteniendo al efecto las garantías correspondientes.
  - VII. Opinar sobre la procedencia de permutas y expropiaciones ejidales y determinar, en este último caso, sobre el valor y monto de la indemnización que deba pegarse, la que siempre deberá hacerse simultáneamente a la expropiación;
  - VIII. Emitir opinión sobre la forma en que deba reglamentarse la venta de solares urbanos ejidales;
  - IX. Intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones del fraccionamiento y de la venta de los lotes urbanizados.
  - X. Establecer las bases generales de contratación de maderas, resinas, canteras, pastos y otros recursos ejidales, con el propósito de aumentar los ingresos que por este concepto reciben los ejidos;
  - XI. Aprobar su presupuesto anual de gastos, con cargo al fondo que le presente la institución fiduciaria, y previo acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
  - XII. Las demás funciones que le atribuya el reglamento, sus normas complementarias, las reglas de operación y el contrato de fideicomiso.

En el Artículo 3o. se señala que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se regirá por lo establecido en el propio Reglamento, en el Contrato de Fideicomiso que al efecto fuese elaborado y en las Reglas de Operación que formulara el Comité Técnico.

El Artículo 13 del Reglamento en cita establece a la letra:

**"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 cinco años, quedará sin efecto la expropiación, y los terrenos ejidales expropiados pasarán a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución del monto pagado en concepto de indemnización."**

En este precepto se consagra la facultad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal para incorporar a su patrimonio las superficies de terrenos ejidales o comunales que no fueran utilizadas de conformidad con lo establecido en el Decreto Expropiatorio correspondiente, por lo que este dispositivo se considera como uno de los fundamentos jurídicos de la reversión en materia agraria cuyo titular es el ahora Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)

### **3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSIÓN DE TIERRAS**

La Ley Federal de Reforma Agraria fue promulgada el día 16 de marzo de 1971, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1971, siendo Presidente de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, como reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, de interés público y de observancia general en toda la República; constaba de 480 Artículos y 8 Artículos transitorios, ubicados en siete libros, denominados de la siguiente forma:

- I. Autoridades agrarias.
- II. El ejido.
- III. Organización económica del ejido.
- IV. Redistribución de la propiedad agraria.
- V. Procedimientos agrarios.

---

## **VI. Registro y Planeación Agraria.**

### **VII. Responsabilidades.**

Durante su vigencia, la Ley Federal de Reforma Agraria sufrió diversas modificaciones, en algunos casos para optimizar su aplicación mediante la expedición de Reglamentos, Manuales y Acuerdos y otros casos cambiando el régimen jurídico en base a los problemas surgidos de la realidad nacional.

No obstante lo anterior, y aún cuando uno de los postulados fundamentales de la Ley Federal de Reforma Agraria era el que los campesinos del país accedieran a una mejor aplicación de la justicia agraria, la estructura y desarrollo de la administración en materia agraria, específicamente el procedimiento agrario que preveía dicha ley se consideraba uno de los mayores laberintos jurídicos que se hubieran diseñado, debido a su complejidad que, aunado al burocratismo alargaba el período de resolución de los problemas, lo que traía como consecuencia la ineficacia relativa de las normas agrarias.

Dentro de este marco podemos señalar que con la Ley Federal de Reforma Agraria el procedimiento de reversión era un procedimiento administrativo, aún cuando dicha ley no lo preveía de esa manera, ya que el Artículo 126 señalaba que:

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

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

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las acti-

vidades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieron derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo."

Omitiendo sin embargo, señalar el medio legal para ejercitar el derecho de la reversión, aspecto que tampoco fue contemplado en el libro relativo a los Procedimientos Agrarios, por lo que este aspecto fue considerado por algunos estudiosos del derecho como una laguna de la ley

Sin embargo el FIFONAFE, mediante un procedimiento administrativo solicitaba la reversión de los terrenos que se encontrasen en los supuestos contemplados por el Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, procedimiento que se sustanciaba de la siguiente manera:

1. El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en base al mencionado Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria formulaba petición por escrito al C. Secretario de la Reforma Agraria anexando la documentación necesaria a efecto de acreditar su pretensión.
2. El C. Secretario de la Reforma Agraria ordenaba el inicio del procedimiento administrativo de reversión y turnaba la solicitud para su trámite a la Dirección General de Procedimientos Agrarios de dicha Secretaría.
3. La Dirección General de Procedimientos Agrarios practicaba los trabajos técnicos e informativos respectivos e integraba el expediente de reversión, a efecto de remitirlo al H. Cuerpo Consultivo Agrario.
4. El Cuerpo Consultivo Agrario, una vez que había analizado el expediente, requería al promovente de la expropiación de que se tratara, se sirviera manifestar lo que a su derecho conviniera en relación con la reversión de tierras soli-

citada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

5. Sustanciado lo anterior, el Cuerpo Consultivo Agrario emite dictamen o proyecto de resolución, el cual remite a la consideración y aprobación en su caso del C. Presidente de la República.
6. El C. Presidente de la República en su carácter de suprema autoridad agraria que el confería el Artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, expedía el decreto de reversión de los terrenos en cuestión, en el que ordenaba la incorporación de éstos al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal Este Decreto se publicaba en el Diario Oficial de la Federación.
7. El Decreto de reversión publicado en el Diario Oficial de la Federación se inscribía en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se encontrasen los bienes revertidos y en el Registro Agrario Nacional.

Como ejemplos del procedimiento administrativo de reversión de tierras, tenemos dos Decretos, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de julio de 1986, por los que se resuelve revertir diversas superficies ubicadas en los poblados de Pajapan, Municipio del mismo Nombre, Estado de Veracruz y Las Barrillas, Municipio de Coatzacoalcos, en el mismo Estado de Veracruz, los cuales se transcriben a continuación por considerarse de relevante importancia dentro del punto que nos ocupa.

**DECRETO** Por el que se desincorpora del dominio del Gobierno Federal, la superficie de 5,153-0875.90 Has. para incorporarla al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ubicada en la comunidad de Pajapan, municipio del mismo nombre, Ver.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.— Presidencia de la República.

**MIGUEL DE LA MADRID H.**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo que disponen los

artículos 27 constitucional; 2o., fracción V, 3o. Fracción VIII, 17, fracciones II y III de la Ley General de Bienes Nacionales; 2o., 8o., y 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y

**CONSIDERANDO** Que por Resolución Presidencial de fecha 8 de marzo de 1958, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año, se confirmó y tituló al poblado denominado "Pajapan", del Municipio de Pajapan, estado de Veracruz, una superficie de 19, 158-00-00 hectáreas, para beneficiar a 905 comuneros. Dicha Resolución se ejecutó en forma total el 24 de noviembre de 1976.

Que por Decreto de fecha 23 de abril de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del mismo año, se expropió al núcleo agrario mencionado una superficie de 5, 153-06-15.90 hectáreas que constituyan parte del bien comunal, en favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para destinarla al establecimiento del Puerto Industrial Coatzacoalcos y las obras de infraestructura necesaria para su operación.

Que por escrito del día 8 de julio de 1986, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a través de su Director General, solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria, la reversión del predio expropiado que se describe en el párrafo anterior, con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por haber transcurrido un plazo de cinco años sin haberse cumplido o satisfecho el objeto de la expropiación.

Que la Secretaría de la Reforma Agraria, tramitó la solicitud de reversión solicitada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal del predio "Pajapan", del municipio del mismo nombre, del Estado de Veracruz, y expidió el acuerdo de procedencia a fin de que el inmueble expropiado pasara a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso. Constató, asimismo que el Decreto expropiatorio no fue ejecutado en los términos establecidos por la Ley Federal de Reforma Agraria y que el beneficiario de la expropiación no ha estado en posesión real y material de la superficie expropiada. Comprobó además que en los predios objeto de la expropiación, no se realizaron obras para dar cumplimiento a la causa de utilidad pública y al destino que el Decreto de Expropiación le fijó a los terrenos.

Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, manifestó su interés de no hacer uso de esa superficie conforme al fin y destino dado en la declaratoria correspondiente, que las obras a realizar y la construcción del Puerto Industrial de Coatzacoalcos, Laguna de Ostión, Veracruz, se encuentran suspendidas indefinidamente por la consecuente falta de recursos presupuestales para realizar las obras de infraestructura previstas, y que, por ende, es de atenderse la petición de los afectados para reintegrar al núcleo los predios expropiados.

Que en virtud de que no se ha satisfecho y cumplido el fin de la expropiación antes mencionada, ni se han realizado las obras proyectadas para dar cumplimiento al destino expresado en la declaratoria de expropiación y, de que no existe interés para el beneficiario de la expropiación en disponer y usar de la superficie descrita, procede desincorporarla del patrimonio del Gobierno Federal e incorporarla al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, he tenido a bien dictar el presente.

## **DECRETO**

**ARTÍCULO PRIMERO.**—Se desincorpora del patrimonio del Gobierno Federal la superficie de 5, 153-08-15.90 hectáreas expropiadas a la comunidad "Pajapan", Municipio de Pajapan, Estado de Veracruz, por Decreto de fecha 23 de abril de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del mismo año, para incorporarse al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

**ARTÍCULO SEGUNDO.**— El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos de la Ley federal de Reforma Agraria y previa aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrá disponer de la superficie a que se refiere este Decreto, para que sea adquirida por el núcleo comunal y se reintegre a la superficie original con que fue beneficiado.

**ARTÍCULO TERCERO.**— Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación y el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz e inscribase en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, notifíquese y ejecútese.

**TRANSITORIO ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de julio de mil novecientos ochenta y seis.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, Rafael Rodríguez Barrera.—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Víctor Manuel Camacho Solís.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Daniel Díaz Díaz.—Rúbrica.

**DECRETO** Por el que se desincorpora del patrimonio del Gobierno Federal una superficie de 904-00-00 Has. para incorporarla al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ubicada en el poblado de Las Barrillas, Municipio de Coatzacoalcos, Ver.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

**MIGUEL DE LA MADRID H.**, Presidenta Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo que dispone los artículos 27 Constitucional; 2o., Fracción V, 3o., Fracción VIII., 17, Fracciones II y III de la Ley General de Bienes Nacionales; 2o., 8o., y 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y

**CONSIDERANDO** Que por Resolución Presidencial de fecha 20 de febrero de 1957, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio del mismo año, se dotó al Poblado denominado "Las Barrillas", del Municipio de Coatzacoalcos, Estado de Veracruz, con una superficie de 904-00-00 Hectáreas, en favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para destinársela al establecimiento del Puerto Industrial Coatzacoalcos y las obras de infraestructura necesarias para su operación.

Que por escrito del día 8 de julio de 1986. El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a través de su Director General, solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la reversión del predio expropiado que se describe en el párrafo anterior, con base en lo dis-

puesto en el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por haber transcurrido un plazo de cinco años sin haberse cumplido o satisfecho el objeto de la expropiación.

Que la Secretaría de la Reforma Agraria, Tramitó la solicitud de reversión solicitada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal del núcleo ejidal "Las Barrillas", del Municipio de Coatzacoalcos, del Estado de Veracruz, y expidió el acuerdo de procedencia a fin de que el inmueble expropiado pasara a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso. Constató asimismo, que el decreto expropiatorio no fue ejecutado en los términos establecidos por la Ley Federal de Reforma Agraria y que el beneficiario de la expropiación no ha estado en posesión real y material de la superficie expropiada. Comprobó además que en los predios objeto de la expropiación, no se realizaron obras para dar cumplimiento a la causa de utilidad pública y al destino que el Decreto de Expropiación le fijó a los terrenos.

Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, manifestó su interés de no hacer uso de esa superficie conforme al fin y destino dado en la declaratoria correspondiente, que las obras a realizar y la construcción del Puerto Industrial de Coatzacoalcos, Laguna de Ostión, Veracruz, se encuentran suspendidas indefinidamente por la consecuente falta de recursos presupuestales para realizar las obras de infraestructura previstas, y que, por ende, es de atenderse la petición de los afectados para reintegrar al núcleo los predios expropiados.

Que en virtud de que no se ha satisfecho y cumplido el fin de la expropiación antes mencionada, ni se han realizado las obras proyectadas para dar cumplimiento al destino expresado en la declaratoria de expropiación y, de que no existe interés para el beneficiario de la expropiación en disponer y usar de la superficie descrita, procede desincorporarla del patrimonio del Gobierno Federal e incorporarla al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, he tenido a bien dictar el presente.

**DECRETO ARTÍCULO PRIMERO.**— Se desincorpora del patrimonio del Gobierno Federal la superficie de 904-00-00 hectáreas expropiadas al poblado de "Las Barrillas", Municipio de Coatzacoalcos,

Estado de Veracruz, por decreto de fecha 23 de junio de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio del mismo año, para incorporarse al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

**ARTÍCULO SEGUNDO.**— El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria y previa aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrá disponer de la superficie a que se refiere este Decreto, para que sea adquirida por el núcleo ejidal y se le reintegre la superficie original con que fue beneficiado.

**ARTÍCULO TERCERO.**— Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico oficial del Gobierno del Estado de Veracruz e inscribese en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, notifíquese y ejecútese.

**TRANSITORIO ÚNICO.**— El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de julio de mil novecientos ochenta y seis.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, Rafael Rodríguez Barrera.—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Víctor Manuel Camacho Solís.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Daniel Díaz Díaz.—Rúbrica.

Una vez que se han transcrito ambos Decretos, es de relevancia hacer notar que en el Artículo Segundo de éstos se establece que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, podrá disponer de la superficie correspondiente para que sea adquirida por el núcleo ejidal, y se le reintegre la superficie original con la que fue beneficiado, omitiendo indicar la vía por la que los núcleos agrarios respectivos adquirirían dicha propiedad, ¿Sería acaso a través de una donación del FIFONAFE?, ¿o se haría a través de una compra-venta?, y de ser así, ¿bajo que condiciones se realizaría la misma?. Queda en consecuencia la duda en este sentido, ya que el Ejecuti-

vo en su afán de resolver conforme a la ley ambos casos de reversión, dejó lagunas que provocaron sin duda alguna problemas en cuanto a su aplicación.

#### 4. LEY DE EXPROPIACIÓN

La Ley de Expropiación es Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, fue promulgada el día 23 de noviembre de 1937 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre del mismo año, se caracteriza por ser una ley de muy pocos dispositivos, pues solo consta de 21 Artículos. Es de carácter federal en los casos en que se tienda alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones de dominio, y de carácter local para el Distrito Federal.

En el Artículo 1o. de dicha ley, se establecen las que se consideran causas de utilidad pública a efecto de que se proceda a realizar una expropiación, ocupación temporal o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

De acuerdo con el Artículo 3o. el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo (se hace alusión a los Gobiernos de los Territorios los cuales en la actualidad no existen) correspondientes, tramitarán el expediente de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, y en su caso, harán la declaratoria respectiva, la cual se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, notificado a los interesados personalmente, según lo dispone el Artículo 4o.

En el Artículo 5o. se preve el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria de expropiación correspondiente, el que se podrá interponer por los propietarios afectados dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo.

El recurso administrativo de revocación deberá interponerse ante la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya

tramitado el expediente de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, siendo importante señalar que mientras no se resuelva el recurso interpuesto, la promovente del acto jurídico respectivo, no podrá ocupar el bien de que se trate, situación que aunque no se establece de manera expresa se deriva de lo establecido en el Artículo 7o.

Sin embargo, existen casos en que el Ejecutivo Federal hecha la declaración podrá ordenar la ocupación o limitación de dominio de los bienes que se afectan, sin que la interposición del recurso de revocación suspenda dichos efectos (Artículo 8o.), estos casos se refieren a las causas de utilidad pública establecidas en las fracciones V, VI y X del Artículo 1o. que se refieren a las necesidades colectivas en caso de guerra, propagación de epidemias, plagas, incendios, inundaciones, y demás calamidades públicas, medios de defensa nacional o mantenimiento de la paz pública, destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

El Artículo 9o. de la Ley de Expropiación establece textualmente lo siguiente:

"Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco 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".

En este Artículo se consagra el derecho de reversión, sin embargo no se indica en ninguno de los Artículos que conforman la Ley de Expropiación el medio legal que deberá utilizar el particular para ejercitar este derecho, aspecto que ha tenido que ser cubierto con diversas tesis jurisprudenciales que a continuación se transcriben:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 7a.

Volumen: 86

Página: 86

**RUBRO: REVERSIÓN. DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL.**

**TEXTO:** El Artículo 9 de la Ley de Expropiación dispone que cuando los bienes que hayan originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación o limitación de dominio; como ni tal precepto ni la ley que lo contiene señalan la autoridad ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no en la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad judicial, por disposición expresa de la fracción VI del Artículo 27 de la constitución general de la república, se encuentra reservada únicamente, en materia de expropiaciones, a decidir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

**PRECEDENTES:** Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito. Amparo en revisión 237/75 Manuel Jiménez Villareal. 27 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 7a.

Volumen: 70

Página: 36

**RUBRO: EXPROPIACIÓN, DE LA REVERSIÓN DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ORDENO LA.**

**TEXTO:** De los mismos términos del Artículo 9 de la Ley de Expropiación se desprende que la autoridad administrativa que tramita y lleva a cabo la expropiación es la que debe conocer y, en su caso, resolver respecto de la reclamación de reversión a que se contrae dicho precepto, en efecto, dispone que " 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 ", debiéndose sostener que en ambas situaciones es la autoridad administrativa a la que le corresponde atender la petición, sin que pudiera justificarse que para la primera interviniera una autoridad judicial y que para la segunda conociera la administrativa, pues es de hacerse hincapié en que la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio debe ordenarla la misma autoridad administrativa, y tanto la ocupación temporal y la limitación de dominio como la expropiación son actos netamente administrativos que están normados por la ley de expropiación, por lo que en las dos mencionadas situaciones tiene que seguirse la misma regla, máxime que en ellas la finalidad es análoga, es decir, en la reversión la restitución de la cosa a la persona que la poseía primero como dueño y en la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio la reintegración por parte del afectado en el pleno ejercicio del derecho de propiedad, en el caso de la expropiación que es decretada por la autoridad administrativa como consecuencia de un trámite administrativo, la reversión es de retroceso (retrocesión), de tal modo que el decreto de expropiación de un inmueble queda sin efecto con la consecuencia de devolversele a su antiguo dueño, y de ello corresponde conocer, sin duda a la misma autoridad administrativa que es la que viene a tener a su cargo, resolver sobre el derecho a la reversión que concede la ley de expropiación, ley que es de carácter estrictamente administrativo.

**PRECEDENTES:** Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo en revisión 132/74. Jesús Coria Vázquez y Consuelo Olarte Ramírez de Coria. 22 de octubre de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Rodríguez Berganzo.

Derivado de lo establecido en la tesis antes transcrita, puede deducirse que en contra de la resolución de la autoridad administrativa que niegue conceder la reversión del bien afectado, procede el juicio constitucional, situación que se vé ratificada con la siguiente tesis jurisprudencial:

---

**Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito  
**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación  
**Epoca:** 7a.  
**Volumen** 8  
**Página:** 35

**RUBRO:** EXPROPIACION, CASO EN QUE EL BIEN NO SE DESTINA AL FIN MOTIVO DE LA.

**TEXTO:** Si la autoridad responsable no dedica el bien inmueble expropiado para el fin determinado, sino para otro muy distinto, y niega además la reversión del decreto y la devolución del predio solicitado por el afectado, es evidente que los actos reclamados de la autoridad responsable, son violatorios de garantías constitucionales. tribunal colegiado del quinto distrito.

**PRECEDENTES:** Revisión principal 135/69. Administrativa. Alfredo Longoria Theriot. 14 de agosto de 1969. Unanimidad de votos. Ponente: Flavio Díaz Soto.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Diccionario Enciclopédico Salvat, Tomo X. P-RIZ. Reimpresión de la Segunda edición, España, 1950, pág. 1136.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 1137

<sup>3</sup> *Idem*, p. 1137

<sup>4</sup> Diccionario Enciclopédico Hispanoamericano, Tomo XVIII Segunda edición, España, 1985, p. 1715

<sup>5</sup> Diccionario Enciclopédico Universal Ilustrado, Quinta edición, España, 1980, p. 3631.

<sup>6</sup> Ibarra Mendivil Jorge. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición México, 1989, p. 199 y 200.

## **CAPÍTULO II**

### **EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL, DE FOMENTO EJIDAL COMO TITULAR DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN**

#### **1. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN**

En cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 10. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuestión que ya fue referida en el capítulo que antecede.

A efecto de acatar lo establecido en el mencionado Reglamento, con fecha 25 de octubre de 1960, el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitante Único de la Administración Pública Centralizada y el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, celebraron Contrato de Fideicomiso con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., como fiduciario, constituyéndose de tal forma el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En dicho contrato y en apego al Artículo 50. del Reglamento en cita, se pactó que Nacional Financiera S.A., actuaría como Tesorera de los recursos y bienes que debían integrar el Fondo Nacional de Fomento Ejidal

En este acto jurídico, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el entonces Departamento de Asuntos Agrarios, entregaron en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que se constituyó con los recursos señalados en el Artículo 10. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. al aceptar la designación que se le confirió, se obligó a manejar el fondo nacional creado, por conducto de un Delegado Fiduciario Especial, teniendo por conducto de éste, todas las facultades de disposición y administración de los recursos necesarios para los fines del

fideicomiso, siempre y cuando mediara previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos. Es importante mencionar que según se estipuló en dicho Contrato Constitutivo, los fondos del Fideicomiso se destinarían a:

1. Realizar los programas y planes de fomento Ejidal que formulara el Comité Técnico y de Inversión de Fondos de conformidad con las fracciones I y II del Artículo 7o. del multireferido Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales.
2. Celebrar operaciones de crédito y otorgar préstamos de los señalados en las fracciones V y VII del Artículo 7o. del citado Reglamento.
3. Efectuar las demás actividades relacionadas con el fideicomiso que expresamente le encomendara el fideicomitente
4. Efectuar las demás actividades que se mencionan en el Reglamento.

En los términos del Artículo 2o. del Reglamento en comento, se encomienda al Comité Técnico y de Inversión de Fondos el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Se estipuló como duración del fideicomiso todo el tiempo que estuviese en vigor el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales, en el entendido de que de hacerse modificaciones al citado Reglamento se harían los ajustes procedentes al contrato Constitutivo.

En la última cláusula del Contrato Constitutivo se estableció que en lo no previsto en el mismo se aplicarían supletoriamente en el siguiente orden: el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales, sus normas complementarias, las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal que formulase el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, la Ley de Crédito Agrícola (derogada), la Ley General de Instituciones de Crédito (derogada) y el Código Agrario de 1942.

Con fecha 16 de abril de 1971, se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria la que en sus Artículos 169 y 170 dispuso que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregaría en Fideicomiso a la Nacional Financiera S.A. (ahora S.N.C.) para que dicha institución lo representara conforme al Contrato de Fideicomiso, sin perjuicio de que esta continuare actuando como Tesorera, motivo por el cual a partir de esa fecha Nacional Financiera S.A. (ahora S.N.C.) asumió el doble carácter de fiduciaria y tesorera del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El día 29 de junio de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria siendo importante destacar los siguientes puntos:

- e) Se establece el carácter de fideicomiso público del Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- b) El producto de la reversión de tierras ejidales o comunales pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural (FAIR).
- c) Se señala que el FIFONAFE tendría como institución fiduciaria a la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A.
- d) El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procedería a la liquidación del patrimonio del Organismo Público Descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, determinándose que a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional se especificarían los bienes y derechos que deberían aportarse a la Financiera de la Industria Rural, S.A., así como el destino de los bienes e inmuebles que no se transfirieran a la citada financiera.
- e) La Nacional Financiera S.A., (ahora S.N.C.) continuaría como fiduciaria y tesorera del FONAFE, hasta en tanto no se organizara la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A.
- f) Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Reforma Agraria, así como la Nacional Financiera y la Financiera Nacional de la Industria Rural llevarían a cabo los actos jurídicos necesarios para que en un término perentorio

se realizara la transferencia de los fondos comunes de los ejidos y comunidades.

En virtud de que nunca fue creada la Financiera Nacional de la Industria Rural, S.A., con fecha 4 de enero de 1977, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, celebró un convenio con Nacional Financiera, S.A., como fiduciaria, por medio del cual se pacto entre otros punto, que para dar cumplimiento a las reformas hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976, se ratificaba el carácter de fiduciaria del FIFONAFE a la Nacional Financiera, S.A., quien a su vez continuaría el cargo de tesorera de los fondos comunes.

Con fecha 3 de septiembre de 1984, el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada, celebró con Nacional Financiera, S.A. actualmente S.N.C., en su calidad de fiduciaria del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, convenio mediante el cual se extinguió el citado Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, dándose por terminada la relación fiduciaria; y en acatamiento al Decreto que reformo, adiciono y derogo diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria de fecha 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, y en particular a lo establecido en el artículo sexto transitorio, las funciones del Fideicomiso Apoyo a la Industria Rural, se encomendaron a partir de esa fecha al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Con motivo de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Reforma Agraria, así como a la emisión de diversos decretos, acuerdos y oficios que incidían en el funcionamiento del FIFONAFE, con fecha 1o. de noviembre de 1985, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Única de la Administración Pública Centralizada y Nacional Financiera, S.A., en su calidad de Institución Fiduciaria, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, como coordinadora de sector donde se encuentra agrupado el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, acordaron adecuar el Contrato de Fideicomiso a la normatividad legal entonces en vigor, celebrando

con tal objeto convenio modificatorio al Contrato de Fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y al Convenio Modificatorio de fecha 4 de enero de 1977.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO LEGAL

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un fideicomiso público que se encuentra agrupado dentro del sector que coordina la Secretaría de la Reforma Agraria, que fue constituido por contrato de fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y Convenio Modificatorio al mismo de fecha 10 de noviembre de 1985, de conformidad con lo establecido en los Artículos 30. fracción III, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con el objeto de entender claramente la esencia del fideicomiso público, naturaleza jurídica del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se hace necesario enunciar brevemente los elementos básicos del fideicomiso en general para continuar con su adecuación al fideicomiso público.<sup>1</sup>

En cuanto a las personas que normalmente intervienen en el fideicomiso, encontramos al fideicomitente, al fiduciario y al fideicomisario.

Fideicomitente es la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.<sup>1</sup>

Fiduciario es la persona que tiene la titularidad de los bienes fideicometidos y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso.

Fideicomisario es quien recibe los beneficios del fideicomiso.

Los requisitos para desempeñar la función de fideicomitente, fiduciario y fideicomisario se establecen en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; sin embargo el fideicomiso público se rige por diverso régimen legal tanto, pues la figura del fideico-

miso, al ser utilizada por el Ejecutivo Federal para la integración de Entidades que le auxilien dentro de la Administración Pública Federal, rebasa el marco de la legislación meramente mercantil, la que le es aplicable en lo general, para dar lugar a una legislación de carácter administrativo, según señala José Manuel Villagordoa en la obra anteriormente citada.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas expresa: "El Fideicomiso público como una unidad económica auxiliar de la Administración Pública Federal en el Sector Paraestatal, surgió inspirado en el fideicomiso privado. De este tomó su estructura, organización, finalidad, pero el régimen que los domina es de diferente naturaleza jurídica y económica, ya que en tanto el fideicomiso privado regula intereses particulares, el fideicomiso público realiza fines que corresponden al Estado bajo un régimen de derecho público y como una institución auxiliar de derecho administrativo, para atender urgentes problemas de la vida nacional".<sup>2</sup>

En complemento de lo anterior y por lo que hace la materia del fideicomiso en general, se señala que ésta se conforma por el conjunto de bienes que el fideicomitente transmite al fiduciario para la realización de los fines del fideicomiso, con tal de que dichos bienes se encuentren dentro del comercio y que por tanto sus derechos sean transmisibles, es decir que no sean de ejercicio personalísimo como los de naturaleza familiar o electoral por ejemplo, ni que esos bienes se encuentren afectos a un derecho de tercero.

La materia del fideicomiso público se integra con bienes o fondos públicos, por lo que en tal caso le son aplicables las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales diversos a los mercantiles, como son la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

En cuanto al fin del fideicomiso, según se señala en la legislación mercantil, el fideicomiso en general puede tener como fin cualquier actividad jurídica que sea lícita posible y determinada.

Según Efrén Cervantes Altamirano en su estudio inédito sobre "Los Fideicomisos Estatales", "el fin del fideicomiso público debe ser la realización de proyectos, actividades y empresas que apo-

yen los planes de desarrollo económico y social, prioritarios a juicio del Ejecutivo Federal”.

José Manuel Villagordoa Lozan señala que al constituirse un fideicomiso público, “este deja de ser una simple forma contractual, pues desempeña una función social encaminada a proteger a ciertas clases o grupos sociales; asimismo existen fideicomisos cuya realización implica no solo la ejecución de actos jurídicos concretos, sino que dada la complejidad de, sus fines, desembocan en la producción masiva de actos de comercio, por lo que se requiere de la constitución de unidades económicas empresariales”.<sup>3</sup>

De igual forma, dicho autor considera que si bien es cierto en gran medida los fideicomisos públicos se han utilizado para apoyar el desarrollo económico del país, no se agotan en este terreno sus posibilidades, idea que compartimos plenamente ya que los fines del fideicomiso público pueden ser muy diversos como elevar los niveles de salud de la población, la prevención y control de la contaminación, reforzar lazos de amistad entre México y otros países, promover el desarrollo de actividades culturales y artesanales, promover la construcción de vivienda, el desarrollo de actividades ecológicas como conservación de especies en extinción, por enunciar sólo algunos ejemplos.

Una vez realizado el enunciamiento breve de los elementos del fideicomiso, con la anotación respectiva a los fideicomisos públicos, es prudente mencionar que no existe en la teoría jurídica una clasificación unitaria del fideicomiso, sino que en base a múltiples criterios se ha establecido diversas clasificaciones; sin embargo consideramos que con lo que ya fue expuesto, podemos abordar el concepto de fideicomiso público.

Para el maestro Andrés Serra Rojas “el fideicomiso público es con contrato celebrado entre la Administración Pública, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin de utilidad pública, encomendando este a una institución bancaria”.<sup>4</sup> Añadiendo que “el fideicomiso público como auxiliar de la Administración Pública Federal en el Sector Paraestatal, surgió inspirado en el Fideicomiso privado. De este tomó su estructura, organización, finalidad, pero el régimen que los domina es de diferente naturaleza jurídica y económica, ya que en tanto que el fideicomiso privado regula intereses particulares, el fideicomiso público re-

aliza fines que corresponden al Estado bajo un régimen de derecho público y como una institución auxiliar de derecho administrativo, para atender problemas urgentes de la vida nacional".<sup>5</sup>

En opinión de Miguel Acosta Romero el fideicomiso público "es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la totalidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público".<sup>6</sup>

Manuel Villagordoa Lozano en la obra citada, considera que dentro del marco de la Administración Pública Federal, el fideicomiso público es susceptible de ser analizado desde diversos puntos de vista, de los que en nuestra opinión caben destacar los siguientes:

- A) Como negocio jurídico implica las relaciones jurídicas que se dan en el fideicomiso en general pero matizadas por los factores inherentes al propio fideicomiso público.
- B) Como entidad paraestatal es una estructura administrativa utilizada por el estado como instrumento de política económica y social.
- C) Como contrato es aquel que celebra el Ejecutivo Federal por conducto de las instituciones facultadas para ello con el objeto de realizar fines de interés público.

José Francisco Ruiz Massieu señala no a manera de conceptualización, sino de causa explicativa de la utilización sobre todo en los últimos gobiernos de la figura del fideicomiso público, que esta "se entiende por la flexibilidad del fideicomiso, que le permite avocarse a la realización de cualquier fin lícito, por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito (autorizada para operar como fiduciaria) y por la posibilidad de que se instituya un comité técnico o de distribución de fondos, integrado por representantes del Gobierno Federal, que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas".<sup>7</sup>

Los anteriores son los más importantes conceptos que los autores consultados otorgan acerca del fideicomiso público pero la mayoría de estos, desembocan en la definición que dicha figura señala la ley, a saber el Artículo 47 párrafo primero de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que determina que los fideicomisos públicos "son aquellos que el gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras Entidades y que tengan comités técnicos"

Tomando como base el texto legal transcrito, como lo indica Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su texto "Elementos de Derecho Administrativo"<sup>8</sup> se pueden identificar los elementos básicos de lo que nuestra legislación establece respecto de los fideicomisos públicos.

1. Que sean auxiliares del Ejecutivo Federal.
2. Que su fin sea auxiliar al Estado en las áreas prioritarias del desarrollo
3. Que su estructura sea análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Una vez anotados los diversos conceptos que la doctrina ha vertido respecto del fideicomiso público y el que se establece en la legislación, es prudente hacer referencia a las principales leyes que constituyen el marco jurídico del fideicomiso público, para lo cual es necesario señalar en primer término que el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Sobre el particular es necesario hacer por lo menos una breve anotación de lo que se considera administración entendida como actividad administrativa del Estado, a este respecto Miguel S. Marienhoff en el Tomo IV de su obra intitulada "Tratado de Derecho Administrativo", considera que "Administración es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran. De modo que administración es actividad encaminada a un fin..."

Añadiendo que "la administración, antes de ejercer su actividad debe, organizarse creando órganos, fijándoles su competencia, etc. No es concebible la actividad o funcionamiento de la Administración Pública sin su previa organización"<sup>9</sup>.

Tal y como señala el Artículo 90 Constitucional, la administración Pública Federal se ha organizado en centralizada y paraestatal (conocida igualmente como descentralizada).

Las leyes reglamentarias del Artículo 90 Constitucional son en su respectivo ámbito de aplicación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los Artículos 1o. y 3o. se establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos, conforman la Administración Pública Paraestatal, y se consideran entidades auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión.

De acuerdo con el Artículo 9o. de la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Cabe mencionar que los Artículos 48 y 49 del mismo ordenamiento legal, establecen que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Fe-

deral, en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupara por sectores definidos, en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los cuales fungirán como Coordinadores del Sector respectivo. Los coordinadores de cada sector deberán planear la programación y presupuestación de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, deberán conocer su operación y evaluar los resultados obtenidos, así como participar en los órganos de gobierno de cada una de dichas entidades.

Por lo que hace a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el Artículo 12 se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal. Al respecto el Artículo 3o. del Reglamento de dicha ley señala que la relación de entidades paraestatales se publicará anualmente dentro de los primeros quince días del mes de agosto.

El Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorga a éstas autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

En el Artículo 41 determinada que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien será fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos de fideicomiso queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponde ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicometidos, las limitaciones que establezcan o que se deriven de los derechos de tercero, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso el Comité Técnico el cual deberá existir obligatoriamente en cada fideicomiso público.

En el Artículo 45 se establece que, en los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública federal deberá reservarse al gobierno federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

El Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en 17 fracciones las atribuciones de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, las que serán indelegables, y que se refieren en términos generales a los asuntos inherentes al buen funcionamiento de la entidad.

Asimismo, el Artículo 59 enumera en 14 fracciones las facultades y obligaciones de un director general de alguna entidad paraestatal en su carácter de administrador y representante legal de la misma.

En lo referente a los integrantes de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, el Artículo 17 del Reglamento de ese ordenamiento legal, determina que serán miembros del órgano de gobierno:

- I. El presidente del mismo;
- II. Los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto (actualmente desaparecida (cabe mencionar que sus atribuciones fueron encomendadas a la SHCP).
- III. Los representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad, y
- IV. También podrán fungir como miembros del órgano de gobierno, representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios, objeto de la entidad, puedan contribuir al logro de los objetivos de la misma.

Cada integrante deberá acreditar ante el órgano de gobierno a sus respectivos suplentes, los que fungirán como miembros en ausencia de aquellos.

En el Artículo 18 del Reglamento de la ley en cita, se establecen los lineamientos a los que deberá sujetarse el funcionamiento del órgano de gobierno de la entidad paraestatal que se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Se reunirá una vez cada 3 meses cuando menos, de acuerdo con el calendario que sea aprobado en la primera sesión ordinaria, pudiendo además celebrarse las reuniones extraordinarias que se requieran.
2. Para la celebración de las reuniones la convocatoria deberá ir acompañada del orden del día y la documentación correspondiente, las cuales deberán ser enviadas por el titular de la entidad o por el secretario técnico en su caso, y recibidas por los miembros del órgano de gobierno y comisarios públicos con una anticipación no menor de cinco días hábiles.
3. Para la validez de las reuniones se requiere la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros.
4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos el presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.
5. La falta de asistencia injustificada de los servidores públicos a las sesiones dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En lo que hace a la vigilancia, control y evaluación de las entidades paraestatales, el Artículo 29 del Reglamento en análisis, determina que el órgano encargado de estos aspectos estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la declaración (actualmente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, según reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994), quienes asistirán a las reuniones ordinarias y extraordinarias de los órganos de gobierno con voz, pero sin voto.

Existirá además un órgano de control interno que deberá mantener la objetividad en relación con el funcionamiento de la entidad, para lo cual tendrá acceso a todas las áreas que le conforman.

### 3. ESTRUCTURA Y FACULTADES LEGALES.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), en apego a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables, cuenta con un Órgano de Gobierno denominado H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, que es presidido por el Titular de la coordinadora de sector que es la Secretaría de la Reforma Agraria o la persona que este designe como representante. El H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se encuentra además integrado por un representante propietario y un suplente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Confederación Nacional Campesina. De igual forma integran el Comité el comisario propietario y suplente que designe la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El titular del organismo es el Director General que tiene a su vez el carácter de Delegado Fiduciario Especial, quien cuenta con la representación del Fideicomiso y la misión de ejecutar los derechos y acciones que corresponden al mismo, en estricto apego a las instrucciones que reciba del H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos así como de la coordinadora del sector.

La Dirección General del Fideicomiso, se auxilia en el desempeño de sus labores de una Secretaría Particular, una Contraloría Interna y una Prosecretaría Técnica y de Actas del H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

El FIFONAFE cuenta de igual forma con tres Direcciones que a su vez se conforman con Subdirecciones, Departamentos y Oficinas en algunos casos.

Una de dichas Direcciones es la Dirección Técnica que se encarga del retiro de los fondos comunes ejidales y comunales que han sido depositados en el Fondo de acuerdo con lo que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria en su momento, y lo dispuesto en la actualidad en la Ley Agraria en vigor, de conformidad con las solicitudes formuladas por las Asambleas de los núcleos agrarios cuentahabien-

tes, en base al Acta de Asamblea que haya sido elaborada para tal fin y que reúna los requisitos legales contemplados en los Artículos 22, 23 fracción IV, 24, 25, 26, 27, 30 y 31 de la Ley Agraria.

Por otra parte realiza actividades de asesoría gratuita a los campesinos en general, ejidos y comunidades que así lo soliciten para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad, propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

De igual forma apoya actividades industriales en ejidos y comunidades, mediante la constitución de sociedades mercantiles o civiles en participación, con ejidos y comunidades preferentemente cuentahabientes, económica y socialmente viables y rentables, que permitan el aprovechamiento y uso racional de los recursos naturales de los núcleos agrarios.

La Dirección Técnica cuenta con tres Subdirecciones. Una Subdirección de Inversiones que tiene dos Departamentos, el Departamento de Operación que cuenta con una Oficina de revisión de solicitudes de retiro de fondos comunes, y el Departamento de Análisis que tiene a su vez una Oficina de análisis.

Una subdirección de Informática con dos departamentos el de Operación y mantenimiento de equipo de cómputo y el de Desarrollo de sistemas.

Y por último la Subdirección de Promoción y Evaluación con dos Departamentos el de Empresas y Proyectos y el de Promoción y Asistencia Técnica, que a su vez cuentan con las Oficinas de Proyectos y de Promoción, respectivamente.

La segunda Dirección es la denominada Administrativa y Financiera, que se encarga de lo relativo a la administración de los bienes, recursos y derechos patrimoniales de la entidad; de ejercer los gastos internos necesarios para el buen funcionamiento del Fideicomiso dentro del presupuesto autorizado, así como de lo relativo a la administración del personal que labora en el mismo.

Para el desempeño de sus funciones la Dirección Administrativa y Financiera cuenta con dos Subdirecciones, la Subdirección Finan-

ciera con dos Departamentos, el de Finanzas y Tesorería que tiene bajo su mando cuatro oficinas, que son las siguientes: de captación de fondos, de control de fondos, comprobación documental y caja general; y la Subdirección Administrativa con un Departamento de Servicios y tres oficinas: de presupuesto, de recursos humanos y de recursos materiales.

La tercera Dirección es la de Asuntos Jurídicos, que se encarga de realizar los actos de naturaleza jurídica inherentes al organismo como es la representación a los juicios de diversa índole en los que la Entidad sea requerida o sea parte; la celebración de convenios y contratos que incidan en el funcionamiento del organismo, como por ejemplo de compraventa, de suministro, colectivo de trabajo, de honorarios por prestación de servicios profesionales, etc.; de revisar y dictaminar la precedencia legal de las solicitudes de retiro de fondos formuladas por los núcleos agrarios cuentahabientes; realiza también estudios en materia agraria, y en general ejerce por conducto de sus abogados la representación legal de la Entidad.

La Dirección de Asuntos Jurídicos cuenta con tres Departamentos: el Jurídico Consultivo, el Jurídico Contencioso y el de Reversión de tierras, que se encarga de integrar los expedientes de reversión y de elaborar y presentar las demandas correspondientes.

Cabe mencionar que el FIFONAFE, con el objeto de encontrarse al alcance del sector campesino, cuenta con representaciones en los estados de Chihuahua, Durango, Michoacán, Jalisco, México, Veracruz, Oaxaca y Yucatán.

Por último, existe un Sindicato Nacional de Trabajadores del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que representa los intereses de los trabajadores del organismo.

Pasando a la siguiente parte de este punto y para concluir el capítulo segundo del presente trabajo, se hará alusión a las facultades del FIFONAFE.

Para el cumplimiento de sus fines u objetivos, el mencionado fideicomiso, está facultado para realizar las siguientes acciones:

- 
- a) **Ejecutar acciones de promoción permanentes con el apoyo de la coordinadora de sector, tendientes a lograr una captación de los recursos de los fondos comunes de los núcleos agrarios.**
  - b) **Captar, manejar y aplicar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los núcleos agrarios en sus respectivos Reglamentos internos o Estatutos Comunales, así como aquellos recursos derivados de indemnizaciones por concepto de expropiaciones que le sean depositados o provenientes por cualquier otro concepto, para ser entregados a los núcleos agrarios cuentahabientes en apego a la legislación agraria.**
  - c) **Promover la aplicación de los recursos de los fondos comunes en los términos de la Ley Agraria vigente.**
  - d) **Ejercitar las acciones legales administrativas y judiciales para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda de los bienes expropiados que se encuentren en los supuestos fácticos normativos, con el objeto de incorporar a su patrimonio ya sean los terrenos respectivos o el producto en dinero que al efecto acuerde el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos del Fideicomiso en base al dictamen valuatorio de los bienes que al efecto realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.**
  - e) **Ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso.**
  - f) **Administrar los bienes inmuebles, recursos y derechos patrimoniales de la Entidad, de conformidad con los lineamientos que al efecto determine el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.**
  - g) **Intervenir técnica y financieramente en la constitución de sociedades mercantiles o civiles en participación con ejidos y comunidades, preferentemente cuentahabientes, económica y socialmente viables y rentables, que permitan el aprovechamiento y uso racional de los recursos naturales de los núcleos agrarios, para cuyo efecto el Fideicomiso deberá requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito; así como en su caso, disolver, extinguir, liquidar o enajenar la participación del Fideicomiso,**

---

en los términos y condiciones establecidas por la Ley Agraria, la Ley General de Sociedades Mercantiles y demás normatividad aplicable y conforme a las reglas que al efecto determine el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

- h) Ejecutar los programas que por mandato expreso le encomienda la Secretaría de la Reforma Agraria, como coordinadora de sector.
- i) Las demás que se deriven de la Ley, contrato de fideicomiso, convenios modificatorios, reglas de operación, acuerdos de Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de la normatividad legal aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como de la legislación civil y mercantil, tendientes al cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales.

Dichas facultades se consignan en el Convenio Constitutivo y en los Convenios Modificatorios a los que ya se ha hecho referencia.

## NOTAS

<sup>1</sup> Villagordoa Lozano José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1982, p.162.

<sup>2</sup> Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Decimoquinta edición corregida y aumentada. México, 1992, p. 795.

<sup>3</sup> Villagordoa Lozano José Manuel. *op. cit.* p. 267.

<sup>4</sup> Serra Rojas Andrés. *op. cit.* p. 801.

<sup>5</sup> *Idem.* p. 802.

<sup>6</sup> Acosta Romero Miguel, *Derecho Bancario*. Editorial Porrúa, México, 1978. p. 340.

<sup>7</sup> Ruiz Massieu José Francisco. *Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública*. Editorial Limusa, Primera edición, México, 1981. p. 190.

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez Humberto, *Elementos de Derechos Administrativo*, Edotorial Limusa, Tercera edición, México, 1991. p

<sup>9</sup> Marienhoff S. Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Editorial Abelardo Perot, Cuarta edición actualizada Buenos Aires, 1987, p. 144

## **CAPÍTULO III**

### **LEGISLACIÓN AGRARIA VIGENTE**

#### **BREVE RESEÑA DE LOS ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El Artículo 27 es quizá el más revolucionario de la Constitución Política de 1917, es el que concreta en toda su expresión los ideales de un pueblo necesitado de la seguridad que otorga el tener un pedazo de tierra, en el que trabajar para beneficio propio, el de su familia y el de la comunidad, base del desarrollo económico y social de una nación

En el Artículo 27 Constitucional se plasman las bases de la tenencia de la tierra en nuestro país, sin embargo no sería posible entender cabalmente las características de la propiedad en México, así como de lo complejo del problema agrario nacional, si no hacemos alusión aún de manera breve a sus antecedentes históricos, sociales, jurídicos y políticos.

Los orígenes del problema de la distribución de la tierra se remontan a la época de la conquista. Los pueblos existentes en el suelo de la Nueva España, tenían una organización propia y racional de sus tierras.

"La propiedad entre los aztecas, cuando llegaron las naves de Hernán Cortés a Veracruz, se hallaba dividida en la forma siguiente: Las tierras del rey, las de los nobles, las de los guerreros, las de los dioses y las de los pueblos. Las tierras del rey se denominaban Tlatococalli; las de los nobles Pilalli; las de los guerreros Mitlehimalli; las de los dioses, Tleotlalpan ... Los pueblos como unidad social, tenían pequeñas parcelas, en primer lugar, el Calpulalli, parte del Calpulli que significaba barrio. La tierra del calpulalli se daba

al habitante del calpulli con la obligación de trabajarla. Si durante dos años no lo hacía se le quitaba para entregarla a quienes estuvieran dispuestos a realizar la tarea productiva. De modo que el Calpulli tenía aspectos de propiedad en función social. El dueño del terreno no era en realidad del terreno mismo, sino solamente del usufructo ... También existía el AltePetlalli porción de la tierra afuera de los pueblos para el disfrute comunal. Por supuesto que ni el Calpulli ni el Alte Petlali eran susceptibles de comercio ni enajenación en forma"<sup>1</sup>

Según alude el maestro Jesús Silva Herzog en su obra antes anotada, la tenencia de la tierra entre los mayas tenía características distintas, ya que la calidad de sus terrenos los obligaba a no permanecer mucho tiempo en un mismo lugar, por lo que después de determinado tiempo se veían en la necesidad de buscar un nuevo asiento en otro lugar de la península próximo o lejano, por lo que en esas condiciones, según dicho autor los mayas no conocieron la propiedad privada.

Dentro del proceso histórico de la tenencia de la tierra en México, es importante mencionar la Bula Papal denominada Noverint Universi, en virtud del cual Alejandro II donó a la Corona Española las tierras descubiertas meses atrás, la cual fue expedida el 4 de mayo de 1493.

Es sabido que los reyes de España concedieron a los conquistadores primero y más tarde a los colonos grandes extensiones de tierra llamadas Mercedes, "que fueron creando la gran propiedad territorial de México, los grandes latifundios, con mengua de la propiedad y el nivel de vida de los pueblos. Lo cierto es que el español que recibía la merced de una o varias caballerías, recibía cierto número de nativos encomendados a su celo religioso a la parte que a su codicia. Y así explotaba al mismo tiempo la tierra y al hombre y al poco tiempo se convertía en un personaje acaudalado"<sup>2</sup>

Cabe mencionar que en el transcurso de tres siglos de dominación española el clero acumuló grandes extensiones de tierra, de tal forma que las propiedades de los pueblos fueron reducidas hasta ser impresionantemente pequeñas en relación con las propiedades del clero y de los españoles y criollos.

Dentro de este estado de cosas el problema de la tenencia de la tierra en la Nueva España, puede considerarse como una de las causas de la guerra de Independencia, nadie mejor lo ha expresado que Jesús Silva Herzog al escribir: "...A los nativos no les importaba la prisión de Fernando VII, ni estaban preparados para entender asuntos políticos europeos: a los nativos les dolía su miseria y lo que les importaba era mejorar siquiera un poco sus condiciones de vida: les importaba llegar a tener un pedazo de tierra para alimentarse y alimentar a su familia. Sufrían en carne propias las injusticias de los hacendados, a quienes odiaban con odio acumulado a través de generaciones. En su conciencia de parias sabían vaga e impracticamente que ellos tenían derecho a un pedazo de tierra usurpado por la fuerza y la arbitrariedad"<sup>3</sup>

Una vez transcurrida la Independencia con la entrada a la Ciudad de México del Ejército Trigarante el 27 de septiembre de 1821, se inició el México Independiente, "pero la nueva República tenía que enfrentarse a los hechos que heredó la Colonia: una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, como factores principales pero no únicos de un problema agrario claro y definido ... Pero el nuevo gobierno no quiso atacar el aspecto de la distribución de tierras, sino sólo complementar y tratar la defectuosa distribución poblatoria; así pues creyó que la colonización era la solución a este problema"<sup>4</sup>

Durante la etapa comprendida de 1821 a 1856 se observa que el problema agrario continúa agravándose en su estructuración, ya que era inadecuado resolver este problema tan sólo con la colonización, y aunque las leyes de colonización dictadas tenían un magnífico contenido, según alude Martha Chávez Padrón en la obra precitada, las soluciones propuestas tenían más a ser políticas que reales y técnicas. Coincidimos con dicha autora al señalar que "lo más grave fue la trasgversión de las normas que permitieron la fatal colonización extranjera en el Norte de la República y que provocaron el desmembramiento del país; cara resultó la experiencia que en esta época sirvió para que en México se sentaran las bases legales estrictas mediante las cuales un extranjero puede obtener tierras..."

La Constitución de 1824 dispuso en el Artículo 112 fracción III que "El Presidente de la República no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporaciones, ni turbarles en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuese necesario,

para un particular o corporación no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus receso del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno”.

La Constitución de 1824 reiteró de igual forma la convivencia del clero con el Estado, pues dispuso que la religión de la Nación Mexicana era la católica, apostólica y romana, prohibiendo el ejercicio de cualquier otra. De esta forma en relación con el Artículo anterior, el México Independiente se comprometió a respetar la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones religiosas.

Siendo Presidente de la República Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización, respecto de la cual alude Martha Chávez Padrón “en síntesis podríamos decir que si bien es cierto que la Ley de Desamortización suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al Clero para continuar como terrateniente, también es cierto que en dicha ley se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, fortaleciéndose así el gran hacendado mexicano que se convertiría en latifundista...”<sup>5</sup>

Sin embargo desde febrero de 1856, el mismo Comonfort había convocado al Congreso de la Unión para dar a la nación una nueva Constitución Política, Ley Fundamental que fue expedida el 5 de febrero de 1857.

El Artículo 27 de la Constitución de 1857 dispuso textualmente: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta ha de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”<sup>6</sup>

De tal forma, el Artículo 27 de la Constitución de 1857, declaró al derecho de propiedad como una garantía individual y reiteró los

principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas.

Posteriormente a esta Constitución se emitieron diversas leyes tanto de nacionalización de bienes eclesiásticos, como de colonización y de ocupación de terrenos baldíos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Ley sobre Nacionalización de los Bienes del Clero Secular del 12 de julio de 1859, dictada por el entonces Presidente Don Benito Juárez.
- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863 dictada igualmente por Benito Juárez, que fue derogada por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos baldíos expedida por Don Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1894.
- Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, dictada bajo el Gobierno de Manuel González que reiteraba la ocupación de bienes nacionales por colonos.

Es de suma importancia mencionar a un personaje esencial dentro del proceso histórico revolucionario de la tenencia de la tierra en México, cuyas ideas aún enarbolan los más caros anhelos de justicia social, el caudillo del sur: Emiliano Zapata, líder del movimiento del campesinado mexicano durante la Revolución Mexicana, que logró elevar a rango constitucional por primera vez en el mundo, el derecho de propiedad como un Derecho Social, y que con su grito "Tierra y Libertad" hizo surtir efectos notables en la realidad mexicana de aquel entonces y aún de nuestros tiempos.

"Emiliano Zapata, hombre inculto que había sufrido en carne propia el despojo de sus tierras, creía que la paz no podría lograrse hasta que no se solucionará el Problema Agrario de México, se restituyeran y dotaran de tierras y estos principios se consagrasen en las leyes de México"

Es por ello que Zapata se sublevó contra Madero hombre preparado que creía y luchaba por la democracia, por eso al proclamar el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, enfocaba la lucha de la Revolución Mexicana a un problema eminentemente político, rela-

cionado con las elecciones de Presidente de la República, lo que se refleja en su lema "Sufragio Efectivo, No Reelección", con lo que no se satisfacían los anhelos de justicia agraria del movimiento surista.

Es por ello que Zapata promulga el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, en donde tacha a Madero de traidor a los principios de la Revolución Mexicana. "Lo cierto es que el Plan de Ayala simbolizó el grito de la conciencia nacional que señalaba como vigente e inaplazable la solución del problema de tierras en México, y el hecho, confirmado por la historia de los años siguientes, de que la República no tendría paz hasta que no se sentaran las bases legales para resolver el problema de la tenencia de la tierra"<sup>8</sup>

Recién asesinado Madero, y estando en la Presidencia de la República el General Victoriano Huerta, Don Venustiano Carranza y sus seguidores proclaman el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), pero su contenido se concretó a desconocer el gobierno de Victoriano Huerta, señalando que Venustiano Carranza se encargaría interinamente de la Presidencia, mientras se convocare a elecciones constitucionales, sin hacer referencia al problema agrario planteado por Emiliano Zapata en el Plan de Ayala, por lo cual el 12 de diciembre de 1914 y ante la necesidad de abordar este problema, Don Venustiano Carranza expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe, en el que se sientan las bases para la expedición de leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de las que habían sido injustamente privados.

"Con fundamento en las Adiciones al Plan de Guadalupe, don Venustiano Carranza encargo a don Luis Cabrera que formulara un Proyecto de Ley, el cual será conocido como el Decreto del 6 de enero de 1915"<sup>9</sup>

Al triunfar Don Venustiano Carranza, éste Decreto se convertiría en la Primera Ley Agraria del país.

"Esta ley, de enorme importancia, vio elevados sus preceptos al rango constitucional, se trata de un dato básico en la evolución de nuestro Derecho Agrario. Narciso Bassols estima que "no representa sino el primer momento en el desarrollo de conceptos agra-

rios y lo que es más importante todavía es una ley de circunstancias, decidida sólo a medias y ligada extremadamente a los aspectos históricos del despojo que fueron los que principalmente le dieron origen y forma"<sup>10</sup>.

Pero ya desde fines de 1916, en Querétaro se habían iniciado las discusiones para promulgar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el dictamen de la Comisión del Congreso Constituyente de 1916, sobre el Artículo 27, emitido en su sesión del 29 de enero de 1917, se dice a la letra lo siguiente:

"Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario...

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación. Por otra parte los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que hoy en día tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida en la época colonial entre los conquistadores y los indios encomendados: y de esta situación proviene el estado previo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza para satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es en nuestro concepto resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse, consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros."<sup>11</sup>

Fueron diversas las opiniones y corrientes que en el seno del Congreso Constituyente debatieron para dar origen al Artículo 27 Constitucional, sin embargo todas ellas confluyen en aceptar a la propiedad desde el punto de vista de su función social. Al respecto el maestro Lucio Mediata y Niñez apunta:

**"En la época en que fue redactado el Artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada, es hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad"**<sup>12</sup>.

**Es por ello que el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional consagra: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente en la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"**.

**"...La Constitución de 1917 proscribió el latifundismo y ordenó el reparto agrario y la restitución de tierras y aguas a las comunidades despojadas de ella. Estas medidas plenamente justificadas en su momento, generaron con el paso del tiempo otro tipo de problemas y vicios que podrían sintetizarse de la siguiente forma: minifundismo improductivo, falta de certeza en la tenencia de la tierra, nueva amortización de la tierra y venta y rentismo de parcelas en contra de la ley"**<sup>13</sup>. Estas realidades plantearon la necesidad de introducir modificaciones al Artículo 27 Constitucional, lo que se dio con las reformas de 1992, a las que se hará referencia más adelante.

**Por otra parte, "de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares constituyendo la propiedad privada: a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman la propiedad pública. Cada una de estas formas de propiedad tiene una regulación ordinaria específica"**<sup>14</sup>.

**Se pueden mencionar como ordenamientos secundarios de las diversas partes del Artículo 27 Constitucional, la Ley General de Bie-**

nes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, la Ley de Expropiación, la Ley Forestal, la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley Reglamentaria de la fracción I, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre otros ordenamientos de carácter administrativo, así como disposiciones reglamentarias.

Las reformas realizadas al Artículo 27 Constitucional por iniciativa presentada al Congreso de la Unión con fecha 7 de noviembre de 1991 por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, significaron a nuestro parecer un trascendente cambio dentro del marco jurídico del agro mexicano, según dicha iniciativa se pretendía entre otros aspectos los siguientes: Otorgar certidumbre jurídica en el campo; proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y lograr la capitalización del campo.

El Decreto de reformas al Artículo 27 Constitucional fue expedido el día 30 de enero de 1992, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año. Por el mismo se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI

En tal virtud se conserva la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, el dominio directo inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales; el derecho exclusivo de la nación sobre la explotación directa del petróleo, los materiales radioactivos, los carburos de hidrógeno, y la generación y uso de la energía nuclear. Igualmente permanecen sin modificación la facultad del estado para expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización y lo relativo a la zona económica del mar territorial.

Al reformarse la fracción IV, se suprimen las prohibiciones a las sociedades mercantiles y civiles para poseer y administrar predios rústicos. Se establecen los criterios generales que éstas deben cumplir para su constitución, así como el límite máximo de la extensión de los predios que podrán tener en propiedad

En la fracción VII se contemplan varios aspectos:

- A) Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto la utilizada para el asentamiento humano como para el desarrollo de las actividades productivas. En este punto cabe mencionar que siempre existió de nuestra parte la duda respecto de que sí efectivamente se reconocía personalidad jurídica a los núcleos agrarios en virtud de esta reforma, ¿que antes aunque no expresamente se reconocía esta personalidad?, esto fue aclarado cuando dentro del proceso de la investigación localizamos un texto editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado "Modernización del Derecho Mexicano, reformas constitucionales y legales", editado por la propia Universidad en el año de 1993 en el cual a la letra se dice:

"En la fracción VII se reconoce a nivel constitucional la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, a diferencia de lo establecido por la cartamagna con anterioridad a la reforma, ya que únicamente se les dotaba de capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren..."

- B) Se confieren facultades al legislador para proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Al respecto, llegó hasta nuestras manos una propuesta de ley que según se dice en la carátula fue elaborada por el Instituto Nacional Indigenista y la Procuraduría Agraria, en base a consultas realizadas por el Instituto mencionado, la misma se encuentra fechada en el mes de octubre de 1993. En el Artículo lo. de este proyecto de ley, se establece que la misma sería (de cumplir con el proceso legislativo establecido en nuestra ley suprema) reglamentaria del primer párrafo del artículo 4o. y del segundo párrafo fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sus disposiciones de orden público y de observancia general en toda la República, por lo que se entiende que protegerse la cultura, lengua, usos, costumbres y en general la riqueza pluricultural de los pueblos indígenas, así como su patrimonio, en el que se incluyen tierras,

---

bosques y aguas, en esta propuesta se denomina a la referida ley "Ley General de la Pluralidad Cultural y el Patrimonio Social de los Pueblos Indígenas", que seguramente estará durmiendo el sueño de los justos en los archivos del Ejecutivo Federal y de las dependencias y organismos involucrados para algún día ser enviada a alguna de las cámaras para discusión, aprobación, expedición y publicación, en la que se ordenará su entrada en vigor.

- C) Dispone que deberá respetarse siempre la voluntad de los ejidatarios y comuneros para que puedan optar por las condiciones que más les convengan para el mayor aprovechamiento de sus recursos productivos. En tal virtud, faculta al legislador para establecer los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros.
- D) De igual forma preve que la ley deberá determinar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales se pueda conferir al ejidatario el dominio pleno de su parcela.
- E) Dispone que la Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal y comunal, cuya organización y funciones deberán contemplarse en la ley de la materia, cuestiones que se reglamentan en los Artículos 22 a 24 de la Ley Agraria. Considera que el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, según sea el caso, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea, además de que señala que sus miembros deberán ser elegidos de manera democrática en los términos de la ley. En este aspecto la Ley Agraria contempla el procedimiento de elección y remoción de integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia en los Artículos 38 a 40, procedimiento que por su deficiencia, trae como consecuencia que con la mayor frecuencia de la deseada se presenten ante los Tribunales Unitarios Agrarios conflictos suscitados dentro de los núcleos agrarios tanto por la elección como por la remoción de los integrantes de los órganos de representación.
- F) Como un principio de equidad se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales, y que en todo caso

---

dicha titularidad deberá sujetarse a los límites establecidos para la pequeña propiedad.

Por otra parte se dio fin al reparto agrario, por lo que se derogaron las fracciones X, XII, XIII y XVI.

La fracción XV a partir de las reformas establece la prohibición terminante de la existencia de latifundios, y los límites a la pequeña propiedad que es aquella que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierras, a saber, una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Añadiendo que cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego, se considerará como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas y de 300 cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

La pequeña propiedad ganadera será la que no exceda por individuo para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

En relación con lo anterior, la fracción XVII establece la facultad del Congreso y de las legislaturas locales para expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las superficies de terreno que excedan de los límites de la pequeña propiedad.

Por último para resolver los asuntos relativos a la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, así como las controversias que entre ellos se susciten, y en general para la administración de la justicia agraria se crean los Tribunales Agrarios dotados de plena jurisdicción y autonomía para emitir sus resoluciones, integrados por Magistrados propuestos por el Presidente de la República y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

---

En el último párrafo de esta fracción se dispone el establecimiento de un órgano para la procuración de la justicia agraria que es el fundamento Constitucional de la Procuraduría Agraria que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, cuando estos así lo soliciten de oficio en los términos de la Ley Agraria.

El título séptimo de la Ley Agraria constituye el marco legal de la Procuraduría Agraria, y de igual forma existe un Reglamento Interno.

## 2. LEY AGRARIA

### A) Expropiación de bienes ejidales y comunales.

Etimológicamente la palabra expropiación significa privar de la propiedad. "Clemente de Diego escribe que si apropiación significa el acto de apoderarse de una cosa, expropiación de las latinas ex (fuera) y propriatio significa extinción de la propiedad".

"Apropiación es una ocupación y toma de posesión con alcance en su caso de adquisición del dominio; expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio".

Lucifredi dice que es una institución de Derecho Público en virtud de la cual, por medio de un acto administrativo de la autoridad competente dado en la forma prescrita por la ley, se ejerce, en situaciones normales, a favor de una empresa declarada de utilidad pública, la transferencia coactiva de la propiedad de una cosa determinada, convirtiéndose, al mismo tiempo, el derecho del propietario expropiado sobre la cosa en un derecho al equivalente económico, es decir a una justa indemnización"<sup>15</sup>

Entre los autores consultados encontramos además las siguientes definiciones de expropiación.

"... es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a ésta, ciertas modalidades por causa de utilidad pública y mediante una indemnización".<sup>16</sup>

"La expropiación por utilidad pública es una institución de Derecho público en virtud de la cual se actúa, en favor de una empresa declarada de utilidad pública, la transferencia coactiva de la propiedad de una cosa, convirtiéndose el derecho de propietario sobre la misma en un derecho a la justa indemnización"<sup>17</sup>.

Es importante mencionar que "la mayoría de los tratadistas concuerdan en que la expropiación es una institución que cae dentro de la esfera del Derecho Público, puesto que es el Derecho Administrativo el que se encarga de regular aquellas instituciones que suponen una inmediata actividad del Estado"<sup>18</sup>

Respecto de los antecedentes jurídicos de la figura de la expropiación, esta no ha tenido su nacimiento en el Derecho Romano, en donde el *ius fruendi, tuendi y abutendi* eran la máxima expresión del derecho de propiedad, algunos autores mencionan que la primera reglamentación de la misma se localiza en el año de 1869 en el Derecho Español en relación con la Ley Orgánica de Expropiación forzosa de 1836.<sup>19</sup>

Poco antes, "cuando con la Revolución francesa ... se sancionaron las garantías constitucionales de la propiedad privada, considerándola como uno de los ejes del Estado liberal, apareciendo dicha propiedad como un derecho plenamente garantizado, incluso frente al Estado, la expropiación sólo pudo inicialmente concebirse y admitirse como una institución del todo excepcional rigurosamente limitada por la ley, por lo que se le admitió únicamente en caso de absoluta necesidad pública"<sup>20</sup>. Así quedó asentado en el Artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, correlativo al mismo numeral de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Vale la pena hacer mención aún de manera breve de las principales teorías que pretenden fundamentar la expropiación.

La primera por mencionar es la teoría contractualista que considera que la expropiación es simplemente una venta forzosa. "Pero es indudable que en el acto administrativo por el cual el Estado de apropia de un bien particular, no hay ni la sombra de un contrato; el Estado procede como poder público; no discute con el dueño no negocia condiciones. Impone una solución y luego, por razones de justicia y de respeto a la propiedad privada, indemniza al dueño vale decir, no paga un precio sino una reparación"<sup>21</sup>

De acuerdo con una segunda teoría, la expropiación tiene su fundamento en el dominio eminente del Estado; el derecho de expropiar deriva para esta postura, de la supremacía que es característi-

ca del estado soberano. Es de hacer notar que aceptar esta teoría conduciría a que el Estado sin causa aparente pudiera apropiarse de bienes particulares, por lo tanto no otorga importancia a la utilidad pública, ni a la indemnización.

Por otra parte encontramos una nueva postura que considera que la expropiación encuentra su fundamento en los fines del Estado y en la esencial función de éste de satisfacer el bien común, el cual está por encima de los bienes particulares, en palabras de Enrique Pérez de León en la obra antes anotada "El Estado, en su obligación de atender en forma adecuada las necesidades de la colectividad, puede estar colocado frente a intereses particulares, que en ningún caso deben ser obstáculo para la realización de sus fines. Al efecto cuenta con medios de carácter administrativo, que le facilitan su adquisición entre los cuales se encuentran la expropiación..."

De igual forma, en apoyo a esta teoría podemos mencionar la Tesis Jurisprudencial que aparece en el Tomo XC de la Quinta Epoca, Página 812, Segunda Sala del Seminario Judicial de la Federación que se lee al rubro "PROPIEDAD PRIVADA, AFECTACIÓN DE LA. (EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA).

"En nuestro régimen jurídico, sólo por vía de excepción es afectable la propiedad privada, en función de una auténtica causa de utilidad social, es decir, cuando el interés particular desee ceder ante razones de orden público. A esas miras obedecen y propenden, los procedimientos, condiciones y requisitos señalados por la Constitución Federal, así como por las leyes secundarias, y éstas últimas, al realizar por vía de delegación normativa los presupuestos contenidos en aquella, no pueden rebasarla, ni mucho menos contravenirla".

Podemos en este estado de cosas mencionar como caracteres generales de la expropiación los siguientes:

- A) *Implica la transferencia de una cosa al patrimonio del expropiado al del expropiante. Sobre este punto Renato Alessi apunta "La transferencia del derecho debería operarse con carácter definitivo, pero esto de hecho se encuentra atenuado por la reversión del bien expropiado,*

---

cuando la obra no sea ejecutada o el inmueble no se destine al fin para el que fue expropiado”.

- B) *Ha de fundarse en razones de utilidad pública e interés social.* La Fracción VI párrafo Segundo del Artículo 27 Constitucional dispone que las leyes de la Federación de los Estados con sus respectivas jurisdicciones, determinarán las causas en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y que de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.
  
- C) *Exige indemnización al expropiado,* situación que se encuentra contemplada en el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Carta Magna.
  
- D) *Debe realizarse de acuerdo con el procedimiento legal establecido al efecto,* ya que de no ser así se considerarían violadas las garantías de legalidad y seguridad jurídica del expropiado.

Para entrar en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, es importante mencionar que el marco legal específico es la Ley Agraria. Como antecedentes de la expropiación de bienes agrarios, podemos mencionar que según el maestro Antonio Luna Arroyo “En ninguna de las cuatro leyes agrarias que se dictaron entre la de 1915 y la de 1929, ni en estas dos, se habló de la posibilidad de expropiar bienes ejidales o de los pueblos que guardan estado comunal, para realizar obras de beneficio social.”<sup>22</sup>

Agrega sin embargo que “A medida de que se fue intensificando el reparto agrario y que el Estado aceleró la construcción de obras de utilidad pública, necesariamente tenía que llegar el momento en que en vez de constituirse estas últimas sobre terrenos de propiedad particular, tenían que edificarse y comprender terrenos incorporado al régimen ejidal. Como paralelamente había de presentarse el crecimiento inevitable de las ciudades, su ensanchamiento tenía que hacerse sobre los terrenos inmediatos a las poblaciones que alguna vez, fueron propiedad particular y que se habían incorporado al patri-

monio ejidal de los pueblos dotados. Así se explica que dentro de la propia ciudad de México los ejidos de los pueblos de Nativitas, Santa Cruz Atoyac y San Simón Ticomac, en el año de 1940, quedaron dentro de la céntrica colonia de Narvarte y se urbanizaron...<sup>23</sup>

A diferencia de dichas leyes, las subsecuentes ya contemplaron la posibilidad de expropiar bienes agrarios.

A fin de entrar en el punto que nos ocupa, señalaremos que la expropiación de bienes ejidales y comunales se contempla en Capítulo IV de la Ley Agraria, que comprende los Artículos 93 al 97.

El Artículo 93 dispone que los bienes ejidales o comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;
- II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación o ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
- IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;
- V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;
- VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así

como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, y

**VIII. Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.**

La Ley de Expropiación en el Artículo 1o. de manera correlativa señala como causas de utilidad pública las mencionadas por el Artículo antes transcrito, sin embargo se anotan otros supuestos no contemplados en el mismo y que serán de igual forma aplicables a la materia agraria en atención a lo establecido en la fracción VIII:

- a) El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- b) La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

Por otra parte el Artículo 94 del mismo ordenamiento legal señala a la letra lo siguiente:

"La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población".

En los casos en que la Administración Pública Federal sea la promotora lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda según las funciones señaladas por la Ley.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o en su defecto mediante garantía suficiente.

Podemos determinar que el Artículo antes transcrito contempla varios aspectos de suma importancia, que son los siguientes:

- 1.- La autoridad ante la que deberá de promoverse la expropiación, es la Secretaría de la Reforma Agraria, situación que corrobora con lo que dispone la fracción I del Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al determinar que corresponde a dicha Secretaría el "aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos".
- 2.- El medio por el que deberá hacerse la expropiación, es en virtud de Decreto Presidencial, en el que deberá determinar que será publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- 3.- El monto de la indemnización, deberá ser determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

La Comisión de Aváluos de Bienes Nacionales es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Tradicionalmente la CABIN, se encontraba dentro del ámbito de coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social. Es como consecuencia de las recientes reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, que las funciones de conducir la política de la propiedad inmobiliaria federal, se transmitieron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,

por lo que ahora dicho organismo se encuentra dentro de este sector.

- 4.- De igual forma prescribe que los predios expropiados sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización que se hará de preferencia en el FIFONAFE, o en su defecto mediante garantía suficiente. Sobre este punto, en el Capítulo II del presente trabajo se estableció que una de las funciones de dicho fideicomiso consistía en integrarla a fondo común de los núcleos agrarios los ingresos derivados de diversos conceptos como el aprovechamiento de recursos naturales, la ocupación previa o la propia expropiación. Para retirar del fondo común sumas de numerarios, sea en todo o en parte, deberá realizarse una Asamblea de ejidatarios o comuneros, debidamente convocada y constituida en apego a lo establecido en la propia ley agraria, en la que conste el acuerdo expreso del órgano supremo del núcleo agrario en el sentido de hacer un retiro de los recursos que integran el fondo común, así como señalar el destino que se dará a los bienes, toda vez que el Artículo 23 fracción IV de la ley sustantiva de la materia faculta al órgano supremo del poblado para decidir de manera exclusiva lo relativo a la aplicación de sus recursos económicos.

Dicho aspecto se relaciona íntimamente con el Artículo 96 de la propia Ley Agraria, que dice a la letra:

"La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el Tribunal Unitario agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Este Artículo considera el supuesto de que la expropiación afecte parcelas de explotación individual, en cuyo caso la indemnización se repartirá entre los afectados de acuerdo con la proporción que les corresponda, pero si la expropiación afectó terrenos de uso común o colectivo, la indemnización en tal sentido deberá entender-

se a favor del núcleo agrario en su conjunto, puesto que es éste quien resulta realmente afectado.

- 5.- Se considera que el núcleo de población deberá ser notificado de la expropiación.
- 6.- En los casos en que la Administración Pública Federal sea la promovente, deberá tramitar la expropiación por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley. Por ejemplo, de acuerdo con la fracción VII del Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganadera, avícolas, apícola y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por lo que en el supuesto de que en un terreno afectado al régimen ejidal o comunal fuera necesario establecer una estación de cría o un laboratorio experimental de semillas para actividades académicas y de promoción de recursos agropecuarios de la zona, correspondería a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria el acto expropiatorio, en cumplimiento de sus atribuciones y basando la causa de utilidad pública en la fracción III del Artículo 93 de la Ley Agraria.

Ahora bien, el Artículo 95 del mencionado ordenamiento legal señala que "queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados, o la Asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación".

Por último es importante hacer mención de que los decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales, deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, por disposición del Artículo 152 de la Ley Agraria en su fracción VII.

**B) Artículo 97 y supuestos fáctico normativo de la acción de reversión.**

El Artículo 97 de la Ley Agraria es el fundamento legal de la reversión de bienes ejidales y comunales. El texto actual de dicho dispositivo establece a la letra:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio".

En la iniciativa de Ley Agraria que fue presentada ante el Congreso de la Unión por el Lic. Carlos Salinas de Gortari en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; respecto de la reversión de tierras ejidales y comunales, encontramos el dispositivo marcado con el numeral 94 que dice a la letra:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido sustancialmente con la causa de utilidad pública, el Núcleo de Población Ejidal podrá reclamar la reversión de los bienes expropiados".

Cuestión que genero inquietud de nuestra parte al preguntarnos ¿Como había surgido entonces el texto actual del Artículo 97?

Acudimos al Congreso de la Unión a consultar el Diario de Debates de la Ley Agraria, en el que encontramos que primeramente existió entre los legisladores una ardua discusión en la que una parte de los éstos (principalmente miembros de los diversos partidos de oposición) argumentaba que hacía apenas unos días les habían sido entregadas las copias de la iniciativa, y que era muy poco el tiempo que se les otorgó para entrar al estudio de la misma, situación que cobraba relevante importancia toda vez que ésta tenía por objeto el regular la materia agraria, cuestión de suma im-

portancia para el desarrollo económico y social de cualquier nación y más tomando en consideración el añejo problema agrario de nuestro país, por lo que proponían que el debate de la iniciativa se postergara al siguiente período de sesiones. Al respecto otro grupo de legisladores (compuesto por miembros del partido en el poder) esgrimió que los que pretendían alargar el período de estudio y debate de la iniciativa se convertían en enemigos del progreso del campo, puesto que entre antes se realizaran los cambios al marco jurídico agrario se lograrían una mejoría en la situación de los campesinos. Finalmente se acordó debatir la iniciativa de ley.

En el Debate del día 22 de febrero de 1992, se presentó y resolvió la propuesta realizada por el Diputado Manuel Huevo Pelayo del Partido Frente Cardenista, en el sentido de que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones tendientes a obtener la revisión en la materia para incorporar los terrenos a su patrimonio. Aceptándose esa propuesta por los legisladores.

No se observa en el Diario de Debates fundamento alguno presentado por el Diputado que postuló la propuesta.

Posteriormente se observa en el mismo Diario de Debates una propuesta de la Diputada Ana Teresa Aranda Orozco del Partido Acción Nacional, en el sentido de que el Artículo 94 de la ley agraria quedara como sigue:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado e el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el núcleo de población ejidal podrá reclamar la reversión de los bienes expropiados. En caso de que el núcleo de población no reclame la reversión en un plazo de seis meses, a partir de que tuviere derecho para ello, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá reclamar la reversión de dichos bienes."

En votación económica se consultó a la Asamblea si era de aprobarse la propuesta de la Diputada Ana Teresa Aranda Orozco, resultando desechada la propuesta. A nuestro parecer la legisladora intentó, de alguna manera que el núcleo agrario tuviera una oportunidad de intentar la reversión de los terrenos que le habían sido

afectados, desgraciadamente su propuesta no encontro eco en la Asamblea.

Al remitirse la iniciativa de ley con los cambios realizados por la Cámara de Diputados para su revisión al Senado, no se discutió sobre el hecho de la reversión, sino que se aprobó con la modificación realizada en la Cámara de Diputados, por lo que el texto del Artículo 94, quedó como se encuentra a la fecha, ya que lo único que se modificó fue el numeral.

Ahora bien, el Artículo 97 de la Ley Agraria señala los supuestos fáctico normativos de la reversión, que son los siguientes:

- 1) En primer término, cuando los bienes se destinen a un fin distinto del que motivó la expropiación, es decir la causa de utilidad pública que originó el acto expropiatorio.
- 2) En un segundo supuesto, sí en un término de cinco años, no se ha dado cumplimiento a la causa de utilidad pública, es decir no se ha realizado el objeto de la expropiación.
3. **PROCEDIMIENTO DE REVERSION DE TIERRAS CONFORME A LA LEGISLACION AGRARIA.**
  - A) El carácter de juicio agrario de la reversión de tierras.

Con las reformas realizadas en el año de 1992 al Artículo 27 Constitucional, se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de los tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o, en los recesos de ésta por la Comisión Agraria Mixta. De esta forma se sustituye el anterior procedimiento mixto administrativo jurisdiccional, cuyos órganos eran la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario.

La iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, presentada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a la Cámara de Senadores del H

Congreso de la Unión dice que en congruencia con las reformas realizada al marco jurídico constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero del 1992, se "... contempla la creación de los tribunales agrarios... cuya organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos".

"... se preve que los tribunales agrarios tengan autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para administrar justicia agraria en todo el territorio nacional."

"Los tribunales quedarán integrados por un Tribunal Superior Agrario y por los tribunales unitarios agrarios."

"... se propone que el Tribunal Superior Agrario conozca del recurso de revisión sólo en casos específicos, en los que por su naturaleza se haga indispensable. Ello es congruente con el procedimiento ágil y expedito que debe regir a la administración de justicia y, de manera especial, a los juicios de naturaleza agraria. De esta manera, el procedimiento jurisdiccional agrario será, por regla general, unistancial y, por excepción, bi-istancial."

Así vemos que con las reformas realizadas en el año de 1992, se crean los tribunales agrarios y se da un giro preponderante al derecho procesal agrario.

Sergio García Ramírez, en su obra intitulada "Elementos de Derecho Procesal Agrario", menciona como antecedentes históricos de este género de órganos depositarios de jurisdicción y dispuestos para resolver las controversias que surgen en el agro, al Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia, este es un tribunal de aguas que ya existía según alude dicho autor, cuando Jaime I, en 1239, hizo donación de las acequias de la Vega de Valencia. "Aún sesiona el Tribunal, con buenos resultados producto de una larguísima tradición y de una bien ganada respetabilidad. En él partici-

pan los vecinos de la región, beneficiarios y administradores del agua; no se trata, pues, de un órgano público en sentido estricto, integrado con funcionarios, sino de un órgano social, investido de jurisdicción."<sup>24</sup> Menciona por otro lado, al Juzgado de beneficio y composición de tierras o Juzgado de Tierras que apareció en el año de 1692 quien se encargaba de resolver cuestiones entre el monarca y los poseedores de tierra sin título bastante.

En México la creación de los tribunales agrarios fue una demanda constante, y a este respecto se ocuparon múltiples congresos y ponencias, tanto de agrupaciones campesinas como de pequeños propietarios. Este tema también interesó a tratadistas de la materia, cabe mencionar que incluso el Plan de Ayala, el gran texto zapatista de la revolución agraria, en el punto sexto hizo constar "que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo en todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante tribunales especializados que se establezcan al triunfo de la Revolución"<sup>25</sup>

No obstante lo anterior, no fue sino hasta el año de 1992, cuando con las multireferidas reformas se confirió la impartición de justicia agraria a tribunales creados por tal efecto, conformados por dos entes, el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

A manera de señalamiento mencionaremos que el marco legal de los Tribunales Agrarios lo constituyen en el orden jerárquico principal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el orden secundario la propia Ley Agraria que en el título décimo denominado "De la Justicia Agraria", que abarca de los Artículos 163 a 200, donde se contempla la estructura y funcionamiento de dichos órganos, en seis capítulos, a saber:

- I. Disposiciones preliminares
- II. Emplazamientos

- 
- III. Del juicio agrario
  - IV. Ejecución de sentencias
  - V. Disposiciones generales
  - VI. Del recurso de Revisión.

Siendo de aplicación supletoria para completar las disposiciones de este título, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que fue promulgada el 23 de febrero de 1992 y publicada el 26 de febrero del mismo año, cuyo tema exclusivo es el de los tribunales agrarios. Consta de 30 Artículos y 5 Transitorios, que se integran en ocho capítulos como sigue:

Primero. "Disposiciones generales"

Segundo. "Del tribunal superior agrario"

Tercero. "De los Magistrados"

Cuarto. "De la designación de los magistrados"

Quinto. "De los Tribunales Unitarios"

Sexto. "Del Secretario General de Acuerdos y demás servidores públicos"

Séptimo. "De los impedimentos"

Octavo. "De las responsabilidades"

De acuerdo con el Artículo 6o. de la Ley en comento, es supletoria "en lo que sea acorde con la naturaleza de los Tribunales Agrarios", la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como habíamos mencionado con anterioridad el Derecho Procesal Agrario ha tenido cambios importantes, que han derivado de la nueva concepción de la impartición de la justicia agraria.

El Derecho Procesal en general, sirve par la finalidad de actualizar el Derecho sustantivo, así el Derecho Procesal Civil proveé la actualización del Derecho Civil, el Derecho Procesal Penal de la ley sustantiva penal, etc. Lo mismo sucede con el Derecho Procesal Agrario.

El Derecho Procesal Agrario como tal, se encarga de actualizar las normas sustanciales de la materia, circunstancia que se ve reiterada con lo dispuesto en el Artículo 163 de la Ley Agraria, que dice a la letra "son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en este ley".

Por lo tanto, como el Artículo 97 de la Ley Agraria plantea los supuestos de la reversión en materia agraria, se deduce que es mediante juicio agrario donde se deberá sustanciar, dirimir y resolver las cuestiones planteadas en este sentido.

Ha llegado el punto en el que debemos aclarar porque determinamos como tema de nuestro trabajo de tesis "La acción de reversión en el marco de la Ley Agraria". Como dijimos anteriormente la reversión en materia agraria se deberá sustanciar, dirimir y resolver en un juicio agrario que implica un proceso jurisdiccional.

Todo proceso jurisdiccional se inicia con una demanda, a excepción hecha de aquellos que se inician de oficio, es decir sin la necesaria interposición de una demanda que implica el ejercicio de una acción por parte del actor, que es quien pretende que el órgano jurisdiccional decida otorgarle un derecho que en su concepto le corresponde.

Dentro de la doctrina encontramos diversas concepciones de acción como una figura del Derecho Procesal Civil.

Como antecedente histórico señalaremos que par los romanos la acción era el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe,

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

traducción del latín *actio nihil aliud est nisi jus persecuendi iudicio quod sibi debetur*. Este concepto le ha sido atribuido al jurista romano Celso.

Chiovenda define a la acción como el "poder jurídico de dar vida a la condición para la actualización de la ley por el órgano jurisdiccional"<sup>26</sup>

En opinión del maestro mexicano José Becerra Bautista, "la acción es un derecho subjetivo procesal, distinto del derecho sustancial hecho valer, consistente en la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales su intervención para la aplicación vinculativa de una norma abstracta a un caso concreto"<sup>27</sup>

Nos parece importante mencionar lo que sobre la acción ha dicho el maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien ha considerado que la acción al lado del proceso y la jurisdicción constituyen los conceptos fundamentales del Derecho Procesal. "La acción pone en movimiento al proceso, mejor aún lo actualiza, para que por éste medio la jurisdicción acuda a resolver la controversia. Gracias a la acción, una vez admitida la demanda, radicada la causa, y hecho el emplazamiento, se establece la relación jurídica procesal entre el actor, el juzgador y el demandado"<sup>28</sup>

Sergio García Ramírez en su obra antes citada, nos dice que "la acción es, dicho en síntesis la facultad que tiene el individuo para promover el ejercicio de la jurisdicción, a fin de que ésta resuelva sobre la pretensión - derecho de fondo o pretendido derecho - que aquél dice tener. Se trata de una facultad diferente del derecho sustantivo o material que con ella hace valer el actor".

Derivado de las definiciones antes citadas, podemos concluir que el derecho de reversión, de conformidad con el Artículo 163 de la ley agraria sustantiva debe sustanciarse, dirimirse y resolverse mediante un juicio agrario, lo que implica la existencia de una acción, como el medio para hacer efectivo ese derecho; y ¿Ante quien procede ejercitar la acción de reversión, este es el punto a tratar en el siguiente inciso.

b) **Competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios.**

Los órganos competentes para conocer de la generalidad de las controversias agrarias son los Tribunales Unitarios Agrarios. Sólo en forma limitada llegarán al Tribunal Superior, ya sea por la vía de la revisión, y en menor número a través del ejercicio de la facultad de atracción.

Esta situación es congruente con lo estipulado en la Iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios a la que se hizo separación con anterioridad, que preveía el procedimiento jurisdiccional agrario unistancial por regla general, y por excepción, binstancial.

"El Tribunal Superior Agrario ha sido órgano de acceso —y de conocimiento exclusivo de un elevado número de asuntos antes sujetos al Poder Ejecutivo en desempeño de funciones materialmente jurisdiccionales— y ahora encomendados a la justicia especializada. Me refiero a los juicios - conocidos como "expedientes" —en la instancia administrativa que tuvo a su cargo esta cuestión— sobre restitución, dotación y ampliación de tierras, aguas y bosques a núcleos agrarios, así como el establecimiento de nuevos centros de población, por obra del artículo tercero transitorio del decreto de reformas al Artículo 27 Constitucional, secundado por diversas normas ordinarias".<sup>29</sup>

Como ya mencionamos, el Artículo 163 de la Ley Agraria nos da una noción de lo que son los juicios agrarios, pero por ser por demás amplia ésta, quizá no basta por sí sola para precisar la competencia de los tribunales especializados. La competencia de los tribunales agrarios se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En dicho ordenamiento el Artículo 18 fija las hipótesis de competencia material de los tribunales unitarios.

Originalmente dicho Artículo constaba de once fracciones en las que se establecían los supuestos de competencia de los tribunales unitarios; en ninguna de ellas se establecía lo relativo a la revisión a que alude el Artículo 97 de la Ley Agraria.

"Con apoyo en la experiencia reunida, al cabo de varios meses de trabajo jurisdiccional, tanto el Tribunal Superior Agrario como los Tribunales Unitarios, los magistrados del Tribunal Superior plantearon al Ejecutivo Federal algunas reformas pertinentes tanto a la Ley Agraria como a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Estas sugerencias dieron lugar a la iniciativa presidencial de reformas de 27 de abril de 1993..."<sup>30</sup>

Dicha, propuesta al finalizar el proceso legislativo correspondiente dio origen al Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de los Tribunales Agrarios y Agraria. El Artículo Primero de ese Decreto dice a la letra: "Se reforman los Artículos 8o., fracción III y IV; 9o., fracciones I, II, y V y último párrafo; 18 fracciones I, II y XI; y 26 segundo párrafo, y se adicionan las fracciones XII a XIV al Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para quedar como sigue:

**Artículo 18.- ...**

- I.- De las controversias por límites de terrenos, entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.
- III a X...
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el Artículo 45 de la Ley Agraria.
- XII. De las reversión a que se refiere el Artículo 97 de la Ley Agraria.
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del Artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa

determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

**XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes. "**

A partir de estas reformas existe competencia expresamente determinada en la ley para que los Tribunales Unitarios Agrarios conozcan de los asuntos de reversión a que se refiere el Artículo 97 de la Ley Agraria.

Adicionalmente es importante subrayar que para interponer la acción de reversión ante el Tribunal Unitario Agrario competente, para cada caso, deberá atenderse al ámbito de competencia territorial de cada uno de estos, ya que el primer párrafo del citado Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que conocerán por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción.

Al respecto el Tribunal Superior Agrario de acuerdo con el Artículo 8o. de la propia Ley Orgánica, esta facultado para fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida en territorio de la República para los efectos de la impartición de la justicia agraria, así como para establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios que existirán en cada uno de los Distritos; estas determinaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

**c) Partes en el juicio agrario de reversión de tierras.**

Se le va a atribuir el carácter de parte sólo al actor y al demandado, quienes han planteado ante el órgano jurisdiccional la controversia que es la materia principal a decidirse dentro del proceso.

Así el carácter de parte lo tienen solamente quienes fungen dentro del proceso como actores o demandados, que pueden ser personas físicas o morales, únicos o varios. Por supuesto que las personas morales o jurídico colectivas, comparecerán al proceso mediante las personas que ostentan la representación legal de esos entes.

El procesalista argentino Ricardo Reimundin expone "La doctrina más generalmente aceptada es la que enseña que en el proceso civil tiene la calidad de parte quien como actor o demandado solicita un acto de tutela jurisdiccional, lo que significa que todo proceso supone la existencia de dos o más personas (físicas o morales), en posición contrapuesta: una que impulsa la actividad jurisdiccional y otra frente a la cual es solicitada la actuación de la ley..."<sup>31</sup>

José Becerra Bautista, sobre la parte indica que "es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno"<sup>32</sup>

Carlos Arellano García menciona que "es parte en el proceso la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto a la cuestión principal debatida"<sup>33</sup>

La relación procesal ocurre entre el actor, el demandado y el órgano jurisdiccional, que a título de tercero imparcial deberá decidir la controversia que el actor y el demandado plantean, aplicando la norma jurídica sustantiva al caso concreto, y valorando en su justa medida las pruebas aportadas por las partes.

Al respecto Sergio García Ramírez nos dice que "el proceso agrario se explica, al igual que el proceso en general, como una relación jurídica entre determinados sujetos, en la que también intervienen otras personas. Esa relación es pública, compleja, autónoma, progresiva y unitaria; tiene contenido material y formal... El proceso es una relación jurídica, autónoma y compleja, de naturaleza variable (pública o mixta, ya no privada), que se desarrolla de situación en situación, mediante hechos y actos jurídicos, conforme a determinadas reglas de procedimientos, y que tiene como finalidad la resolución jurisdiccional del litigio, llevado ante el juzgador por una de las partes (que es el caso en el actual proceso agrario) o atraído a su conocimiento directamente por el propio juzgador..."<sup>34</sup>

En este sentido dentro del juicio agrario de reversión de tierras de conformidad con la legislación agraria actual, serían partes, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como actor, y como demandado la promovente de la expropiación, y en su caso, la be-

neficiaria con la misma. Me refiero a los casos en que la promotora de la expropiación fue el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, cuando se invocó como causa de utilidad pública el establecimiento, fomento y conservación de empresas de beneficio colectivo, en apego a lo que establecía el Artículo 118 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Como vemos el concepto de parte es por demás limitado pues se refiere solo al actor y al demandado.

Sin embargo dentro del proceso intervienen otras personas o entes, cuya concurrencia es interesante para la indagación de la verdad que es el propósito de todo proceso.

Al respecto el jurista Sergio García Ramírez ha escrito que "El Derecho Agrario ha creado sus propias categorías subjetivas, que recogen y clasifican el universo de las personas con obligaciones y derechos sustantivos a la luz de las leyes de esta especie. Todos pueden participar en el enjuiciamiento agrario, ora como actores, ora como demandados, o bien, por supuesto, en la posición de terceros participantes. En ocasiones se trata de personas físicas; en otras, de personas sociales, morales o colectivas, bien de Derecho social agrario, bien del Derecho en transición, que asigna facultades novedosas a personas antes excluidas del horizonte de los derechos agrarios, como las sociedades comerciales por acciones... los participantes en el proceso agrario, (son) a quienes se extiende, por ello el ámbito de validez subjetiva de la norma procesal agraria. Además de los órganos mismos de la justicia agraria..."

A continuación dicho autor menciona como participantes del proceso social agrario, los siguientes:

- A) El ejido, como sujeto del Derecho Agrario en general.
- B) La comunidad, como sujeto del Derecho Agrario en general.
- C) Los órganos de autoridad pública y social que intervinieron en los antiguos procedimientos agrarios (Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Agraria Mixta, por ejemplo).

- D) **Autoridades agrarias en aplicación del anterior de concepto de autoridad agraria contenido en el Artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria (básicamente la Secretaría de la Reforma Agraria).**
- E) **Los integrantes de los órganos de representación ejidal y comunal.**
- F) **El consejo de vigilancia.**
- G) **Personas individuales del Derecho Agrario, es decir los ejidatarios que en su caso reclamen actos de otros sujetos del Derecho Agrario en general (ejido o comunidad) o particularmente (ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados) con los órganos del núcleo de población, o con la Procuraduría Agraria.**
- H) **El comunero como miembro de la comunidad.**
- I) **Los individuos con "derechos a salvo". Estas personas fueron sujetos con capacidad individual para devenir ejidatarios con plenas facultades, a quiénes sin embargo, no era posible dotar de tierras.**
- J) **Los presuntos ejidatarios o comuneros, con el efecto de que se haga su reconocimiento.**
- K) **Sucesores de ejidatarios o comuneros.**
- L) **Los avecindados.**
- M) **El pequeño propietario.**
- N) **Los jornaleros agrícolas, por controversias con la Procuraduría Agraria.**
- O) **Los posesionarios.**
- P) **La Procuraduría Agraria.**
- Q) **El Registro Agrario Nacional.**
- R) **Los asesores legales de las partes.**

- 
- S) Las sociedades y asociaciones entre las que figuran:**
- **Sociedades civiles o mercantiles.**
  - **Uniones de ejidos.**
  - **Empresas especializadas establecidas por las uniones de ejidos que adoptan cualquiera de las formas previstas por la ley.**
  - **Asociaciones rurales de interés colectivo.**
  - **Empresas especializadas establecidas por las asociaciones rurales de interés colectivo.**
  - **Sociedades de producción rural.**
  - **Uniones de sociedades de producción rural.**
- T) Las personas que hubiesen celebrado cualquier contrato de asociación o aprovechamiento con núcleos de población o ejidatarios individualmente.**
- U) Los acreditantes de ejidatarios o ejidos, que en todo caso deben ser instituciones de crédito.**
- d) Efectos de la sentencia.**

**Respecto de la sentencia, el connotado procesalista Hugo Alsina ha escrito "La actividad que las partes y el juez desarrollan en el proceso tienden a un fin común, cual es la definición de la litis mediante la declaración de la existencia o inexistencia de una voluntad de la ley que garantice un bien al actor, o, lo que es lo mismo, la inexistencia o existencia de una voluntad de la ley que garantice un bien al demandado"<sup>35</sup>**

**La emisión de la sentencia implica la actividad del juzgador de decir el derecho.**

"En la dicción del derecho habrá un pronunciamiento del juzgador que vinculará jurídicamente a las partes, quiénes, una vez que es inimpugnable el fallo final, habrán elucidado definitivamente la controversia y sólo restará el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa de la resolución ejecutoria. En el curso del proceso puede haber dicción del derecho sobre cuestiones incidentales o sobre cuestiones planteadas por terceros que han sobrevenido al proceso ..."<sup>36</sup>

Ya hicimos referencia con anterioridad que los juicios agrarios por generalidad son unistanciales, es decir sólo por excepción serán recurribles los fallos de los Tribunales Unitarios, ante el Tribunal Superior Agrario, mediante el recurso de revisión, que procede en tres supuestos de acuerdo con la normatividad agraria:

- 1.- Contra las resoluciones dictadas por los tribunales unitarios, en lo relativo a conflictos sobre límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal entre sí, o de uno o varios núcleos de población con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.
- 2.- Contra sentencias relativas a procesos de restitución de tierras ejidales.
- 3.- En casos de nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

Supuestos que no contemplan lo relativo a la reversión por lo que en todo caso, de emitirse la sentencia tendrá el carácter de definitiva, ya que con ella se pone fin a la instancia. Cuando siendo recurrible la sentencia por medios impugnativos ordinarios, y habiéndose intentado el recurso respectivo, al concluir la segunda instancia nos hallaremos ante una sentencia ejecutoriada.

Y hacemos alusión al caso de emitirse la sentencia, pues la legislación de la materia preve el supuesto de conciliación o avenimiento entre las partes, mediante un convenio que contenga la expresión de voluntad de los interesados, al tenor de la fracción VI del Artículo 185 de la Ley Agraria que dispone: "en cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tri-

---

bunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la aveniencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia."

Los efectos de la sentencia dentro del juicio de reversión de tierras si en la misma se ven satisfechas las pretensión del FIFONAFE, es de entenderse que la misma determinará que los terrenos objeto del proceso pasaran a favor de este, con el efecto de que los incorpore a su patrimonio y contra esta situación el núcleo agrario, quien es el realmente afectado no puede interponer recurso alguno.

## NOTAS

1 Silva Herzog Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda edición actualizada. México, 1964. pags. 13 y 14

2 *Idem.* pag. 21

3 *Idem.* pag. 26

4 Chávez Padrón Martha. *ob. cit.* pag. 200

5 *idem.* pág. 225

6 *idem.* pág. 229

7 *idem.* pág. 252

8 *idem.* pág. 256

9 *idem.* pág. 269

10 García Ramírez Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1993. pág. 26

11 *Cit. por* Silva Herzog Jesús. *ob. cit.* pag. 15

12 Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. Quinta edición corregida, aumentada y puesta al día. México, 1960. pag. 52

13 Valadez Diego. Comentario al Artículo 27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editada por la UNAM, el DDF y la PGJDF. México, 1992, pág. 124 y 125

14 *Idem.* pag. 125

---

15 Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IX. Editorial Francisco Seix, S. A. Barcelona, España 1982. pág. 321

16 Pérez de León E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa. Décimo tercera edición. México, 1992. pág. 242

17 Alessi Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Traducción de la tercera edición italiana por Buenaventura Pellisa Prats. Tomo II. Casa editorial Bosch. Barcelona, España 1979. pág. 551

18 Ruiz Cárdenas Susana. Reflexiones sobre el Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. UNAM. México, 1985. pág. 76

19 Pérez de León E. Enrique. *ob. cit.* pág. 242

20 Alessi Renato. *ob. cit.* pág. 549

21 Garrone José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo Perrot. Tomo II. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina 1986. pág. 121

22 Luna Arroyo Antonio. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1982. pág. 288

23 *Idem.*

24 García Ramírez Sergio. *ob. cit.* pág. 143

25 *Cit. por* García Ramírez Sergio. *ob. cit.* pág. 144

26 *Cit. por* Arellano García Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. Cuarta edición. México, 1992. pág. 252

27 *Idem* págs. 244 y 245

28 *Cit. por* García Ramírez Sergio. *ob. cit.* pág. 342

**29** García Ramírez Sergio *Ob Cit* pág 215

**30** García Ramírez Sergio *Ob Cit* pág 52 y 53

**31** *Cit. por* Arellano García Carlos. *ob. cit.* pág. 172

**32** *Idem.* pág. 174

**33** *Idem.*

**34** García Ramírez Sergio. *ob. cit.* pág. 85

**35** Alsina Hugo. **Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo IV. Segunda edición. Editorial Ediar. Buenos Aires, 1961.**

**36** Arellano García Carlos. *ob. cit.* pág. 175

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

- 1.- **La falta de apoyo al campo genera múltiples problemas que invariable e indudablemente afectan el desarrollo de un país.**
- 2.- **En México el problema de la tenencia de la tierra inicia desde la época de la conquista y aún espera una real y efectiva solución.**
- 3.- **El Artículo 27 de nuestra Constitución Política consagra el Derecho a la propiedad como un derecho individual al reconocer la propiedad privada, y como un derecho social al considerar a los ejidos y comunidades como propietarios de sus tierras.**
- 4.- **El Artículo 27 Constitucional ha sufrido diversas modificaciones, siendo las últimas en el año de 1992, las que propiciaron un cambio radical al marco jurídico agrario, pues en virtud de dichas reformas se promulgaron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como otras disposiciones administrativas y reglamentarias.**
- 5.- **La reversión dentro del campo del Derecho es una figura que aparece relacionada con la expropiación, y que en virtud de lo establecido tanto en la Ley de Expropiación en la Ley Agraria, cuenta con los siguientes supuestos fácticos normativos:**

- A) La existencia de un Decreto Expropiatorio que debe ajustarse a lo establecido en la ley de la materia respecto de los bienes expropiados, la Ley Agraria en materia de bienes ejidales y comunales, o la Ley de Expropiación en lo que se refiere a bienes particulares.
  - B) El transcurso de cinco años sin que la promovente o beneficiaria, haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública invocada, o en un diverso supuesto, cuando los bienes expropiados sean destinados total o parcialmente a un fin distinto al objeto de la expropiación.
- 6.- El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de abril de 1959, ordena en el Artículo 1o. la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En el artículo 13 de dicho Reglamento se establece que en caso de que los terrenos ejidales expropiados se destinen a fines distintos de los determinados en el decreto expropiatorio, o que no se hiciera su aprovechamiento en el término de cinco años, quedaría sin efecto la expropiación, y los terrenos ejidales pasarían a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- 7.- La Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba la figura de la reversión en el Artículo 126. El procedimiento para obtener la reversión durante la vigencia de esa ley, era un procedimiento administrativo, aún cuando no señalaba el medio legal para ejercitar el derecho de reversión, ni en el Artículo 126, ni el libro correspondiente a los Procedimientos Agrarios, cuestión que fue considerada por los estudiosos del derecho como una laguna de la Ley.
- 8.- La Ley de Expropiación contempla el derecho de reversión en el Artículo 9o., sin embargo omite indicar el medio legal por el que deberá ejercitarse el mismo, situación que ha tenido que ser determinada por la Suprema Corte de Justi-

---

cia de la Nación, en el sentido de que se ejercite mediante la interposición un recurso administrativo, ante la autoridad que promovió el acto expropiatorio.

9.- Las diferencias que podemos marcar en cuanto a la regulación de la reversión en la Ley de Expropiación y en la Ley Agraria se encuentran las siguientes:

- A) El derecho de obtener la reversión de los terrenos respectivos en a la Ley de Expropiación corresponde al propietario que fue privado de éstos: sin embargo en la Ley Agraria corresponde no al núcleo agrario afectado, sino al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- B) El particular afectado debe ejercitar la reversión mediante la interposición de un recurso administrativo ante la autoridad que promovió la expropiación, incluso si ésta niega devolver los bienes expropiados al particular, procede el juicio de garantías.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para obtener la reversión requiere promover un juicio agrario de reversión de tierras, ante los tribunales unitarios agrarios, de conformidad con la legislación Agraria vigente.

10.- El FIFONAFE es un fideicomiso público que se encuentra agrupado dentro del sector que coordina la Secretaría de la Reforma Agraria, que fue constituido por contrato de fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y Convenio Modificatorio al mismo de fecha 1o. de noviembre de 1985, de conformidad con lo establecido en los Artículos 3o. fracción III, 47 y 49 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal..

- 11.- Los fideicomisos públicos forman parte de la Administración Pública Paraestatal, cuyo marco legal es el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
  
- 12.- El Artículo 47 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que los fideicomisos públicos "son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos"
  
- 13.- La expropiación es un acto que se encuadra dentro del Derecho Administrativo porque significa una actuación directa del Estado, como una forma de apropiación forzosa.
  
- 14.- En el Artículo 93 de la Ley Agraria se establecen las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados terrenos ejidales o comunales.
  
- 15.- De acuerdo con el Artículo 94 de la misma ley, la expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante Decreto Presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales en base al valor comercial de los terrenos. Dicho decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
  
- 16.- El Artículo 97 de la Ley Agraria preve los casos o supuestos en los que puede ejercitarse la acción de reversión en materia agraria, los que se han marcado en la conclusión número 5.

- 
- 17.- En la Iniciativa de la Ley Agraria que fue presentada al Congreso se facultaba al núcleo agrario para ejercitar la acción de reversión, ignorándose de nuestra parte los hechos que motivaron a que el texto actual consagrara ese derecho a favor del FIFONAFE.
  - 18.- El aspecto de impartición de justicia agraria, se contempla en el Título Décimo de la ley Agraria y específicamente en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
  - 19.- ¿Porque calificamos la reversión en materia agraria como una acción? porque debe ejercitarse ante los Tribunales Agrarios como un juicio agrario, en atención a lo dispuesto por el Artículo 163 de la Ley Agraria.
  - 20.- Los órganos competentes para conocer de la generalidad de controversias en materia agraria son los Tribunales Unitarios.
  - 21.- Como resultado de las reformas realizadas en el año de 1993 a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son competentes para conocer de los asuntos de reversión a que se refiere el Artículo 97 de la Ley Agraria, los Tribunales Unitarios Agrarios, siendo importante considerar la competencia territorial de cada uno de estos, en base a los acuerdos que sobre el particular emitió el Tribunal Superior Agrario, en uso de las facultades que le conceden los Artículos 5 y 8 fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
  - 22.- Son parte en un juicio el actor (es) el demandado (s) y el órgano jurisdiccional. El concepto de parte es restringido, es más amplio el terreno de sujeto procesal pues involucra a todas las personas que se ven inmiscuidas en el proceso, como los abogados o los peritos.

---

**23.- Dentro del juicio agrario de reversión de tierras son partes, el actor, que con la legislación agraria actual es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el demandado que se identifica con el promovente de la expropiación, y de ser el caso, del beneficiario de la misma, que es el directamente obligado a dar cumplimiento ala causa de utilidad pública.**

## **PROPUESTAS**

Como resultado de nuestro trabajo de investigación y derivado de las conclusiones antes expuestas, nos permitimos realizar las siguientes propuestas:

Que el derecho de reversión en materia agraria se contemple a favor del núcleo agrario, o los ejidatarios afectados, según sea el caso; ya que éstos son quienes verdaderamente resintieron los efectos del acto expropiatorio; y no a favor de una entidad gubernamental que incorpora a su patrimonio los terrenos, que en la mayoría de los casos son objeto de contratos de compraventa con terceros, con efectos de ingresos patrimoniales para el FIFONAFE.

Al respecto, nos parece importante recalcar que la iniciativa de Ley Agraria contemplaba la reversión a favor del núcleo agrario, quien era el original propietario de los bienes y por lo tanto es quien debe tener la posibilidad de intentar ante los tribunales unitarios agrarios la acción de reversión de tierras.

Ha habido personas que me han dicho que los núcleos agrarios del país o los ejidatarios no se encuentran en condiciones de intentar este tipo de juicios, argumentando como un factor decisivo la ignorancia que por desgracia existe en el campo mexicano. En respuesta a lo anterior, pensamos que uno de los objetivos de las reformas realizadas al marco jurídico agrario tanto a nivel constitucional como secundario eran terminar con la política proteccionista del Estado para hacer crecer al campo mexicano en todos sus aspectos.

Por otro lado los núcleos agrarios son los primeramente interesados en recuperar las tierras que les fueron privadas por medio de la expropiación, por lo que estoy segura de que realizarían las acciones necesarias para lograr ese objetivo, mucho más tomando en consideración que ya no existe el reparto agrario.

En complemento de lo anterior, es relevante mencionar que en nuestra opinión, cuando el núcleo agrario, o los afectados promuevan el juicio agrario de reversión de tierras, no debe proceder la devolución de las sumas entregadas en concepto de indemnización, ya que éstas, debe entenderse, fueron utilizadas para la satisfacción de diversas necesidades, ya que al afectarse sus terrenos se extinguió su fuente de trabajo y en su caso, el patrimonio familiar, por lo menos durante el plazo de cinco años.

En conclusión proponemos que el texto del Artículo 97 de la Ley Agraria queda como sigue:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el núcleo agrario o los ejidatarios afectados podrán ejercitar ante el Tribunal Unitario competente la acción de reversión de los bienes expropiados, con el objeto de que se reincorporen al régimen ejidal, sin que proceda la devolución de sumas o bienes entregados en concepto de indemnización."

## **BIBLIOGRAFÍA**

**ALESSI, RENATO.** Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo II. Traducción de la tercera edición italiana por Buenaventura Pelli-se Prats. Casa editorial Bosch. Barcelona, España, 1970.

**ALSINA HUGO.** Tratado teórico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo IV. Segunda edición. Editorial Ediar. Buenos Aires, 1961.

**ARELLANO GARCIA, CARLOS.** Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. Cuarta edición. México, 1992.

**CHÁVEZ PADRÓN, MARTHA.** El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. Décima edición actualizada. México, 1991.

**CORZO GALLEGOS, ARIEL.** La administración de los fondos comunales y ejidales dentro del Derecho Agrario. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho. UNAM. México, 1963.

**DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO HISPANOAMERICANO.** Tomo XVIII Segunda Edición. España, 1985.

**DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UNIVERSAL ILUSTRADO.** Quinta Edición, España, 1980

**DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT.** Tomo X (P-RIZ). Editorial Salvat. Reimpresión de la Segunda edición. España, 1950.

**DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO.** Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. Tercera edición. México, 1991.

**FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN.** La Propiedad y la Expropiación. Apéndice de Ramón Sánchez Medal. Escuela Libre de Derecho. Segunda Edición. México, 1987.

**GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO.** Elementos de Derecho Procesal Agrario Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1993.

**GUZMAN VALDES, JESÚS.** La expropiación de tierras ejidales en el Código Agrario de 1942; reformas en el Decreto de 23 de abril de 1959. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho. UNAM. México, 1963.

**GARRONE, JOSÉ ALBERTO.** Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo II. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina 1986.

**GUTELMAN, MICHEL.** Capitalismo y Reforma Agraria en México. Colección Problemas de México. Editorial Era. Decimoprimer edición. México, 1986.

**H. CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA.** Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional. México, 1992.

**H. CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA.** Crónica Ley Agraria. Ley orgánica de los Tribunales Agrarios. México, 1992.

**H. CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA.** Diario de Debates. Primer Período Extraordinario. Febrero de 1992.

**H. CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA. SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.** Información sobre los cambios al Artículo 27 Constitucional. Cuadernos de Apoyo. Abril, 1994.

**HERNANDEZ A., ANTONIO.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Génesis, exégesis, hermeneútica, crítica y proyecciones. Parte dogmática. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1946.

**IBARRA MENDIVIL, JORGE LUIS.** Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición. México, 1989.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales. 1992. Primera edición. México, 1993.**

**LLONGUERAS ROMERO, ROSA MARGARITA. La naturaleza jurídica del derecho de reversión de bienes expropiados. Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho. UNAM. México, 1988.**

**LUNA ARROYO, ANTONIO. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1982.**

**MARIENHOFF MIGUEL S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV Editorial Abeledo-Perrot. Cuarta edición actualizada. Buenos Aires, Argentina 1987.**

**MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. Quinta edición corregida, aumentada y puesta al día. México, 1960.**

**NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA. TOMO IX. (Estado del Fleo) Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona, España 1982.**

**PÉREZ DE LEÓN E., ENRIQUE. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa. Decimotercera edición. México, 1992.**

**PEREZ LERMA, GRACIELA. Inconstitucionalidad del Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria en cuanto a la reversión de bienes por expropiación. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho, UNAM. México, 1989.**

**POLO BERNAL, EFRAIN. Breviario de Garantías Constitucionales Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1993.**

**RUIZ CARDENAS SUSANA. Reflexiones sobre el Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Tesis para sustentar el título de Licenciada en Derecho. UNAM. México, 1985.**

**RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Editorial Limusa. Primera edición. México, 1981.**

**SERRA ROJAS ANDRES.** Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décimo Quinta edición corregida y aumentada. México, 1992.

**SILVA HERZOG, JESUS.** El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda edición actualizada. México, 1964.

**SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.** Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994.

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS.** Legislación Agropuecuaria y Forestal. 1988-1994. Primera edición. México, 1994.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL y PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, 1992.

**VILLAGORDOA LOZANO, MANUEL.** Doctrina General del Fideicomiso. Editorial Porrúa. Segunda edición. México, 1982.

## **LEGISLACIÓN**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Código Agrario de 1942**

**Ley Federal de Reforma Agraria**

**Ley de Expropiación**

**Código de Comercio**

**Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

**Ley General de Bienes Nacionales**

**Ley de Planeación**

**Ley Agraria**

**Ley Orgánica de los Tribunales Unitarios Agrarios**

**Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales**

**Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

**Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales**

**Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria**

**Reglamento de la Ley Orgánica de los Tribunales Unitarios Agrarios.**

## **REVISTAS Y PERIÓDICOS**

**Revista Procesal. Instituto Mexicano de Derecho Procesal. Cárdenas**

**Editores. México, D.F. 1975.**

**Textos. Publicación Mensual de la Fundación D. F. Cambio XXI. México, D. F. Septiembre de 1992.**

**EL UNIVERSAL. 20 de marzo de 1995. México, D.F.**

**EL UNIVERSAL. 4 de abril de 1995.**