

510
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL RECURSO DE REVERSION EN LA
LEGISLACION AGRARIA EN VIGOR"



T I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FELIPE RAMIREZ ESCAREÑO



GENERACION 1987-1991

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

1996



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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA
DIRECCION DEL SEÑOR LICENCIADO JAVIER
JUAREZ CARRILLO. CATEDRATICO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO CON AUTORIZACION DEL SEÑOR
LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO,
DIRECCION DEL SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

CD. UNIVERSITARIA, D.F., 4 DE DICIEMBRE DE 1995.

C. ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E

EL PASANTE DE LICENCIATURA EN DERECHO, C. FELIPE RAMIREZ ESCAREÑO, CON NO. DE CUENTA: 8439669-9, SOLICITÓ SU INSCRIPCIÓN EN ESTE SEMINARIO A MI CARGO, Y REGISTRÓ EL TEMA INTITULADO: "EL RECURSO DE REVERSION EN LA LEGISLACION AGRARIA EN VIGOR", TENDIENDO COMO ASESOR 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 PRESENTADA ANTE EL JURADO QUE PARA EFECTO DE EXAMEN PROFESIONAL, SE DESIGNE 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

CD. UNIVERSITARIA, D.F., A 4 DE Diciembre DE 1995.

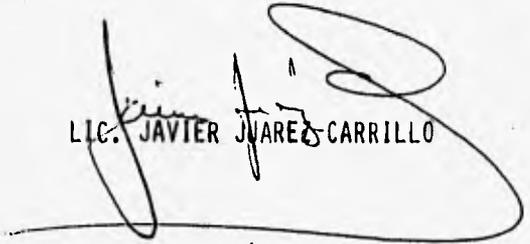


UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS INTITULADA: "EL -
RECURSO DE REVERSION EN LA LEGISLACION AGRARIA EN -
VIGOR", QUE PRESENTA EL ALUMNO FELIPE RAMIREZ ESCARE
NO, CON NO. DE CUENTA: 8439669-9, Y QUE USTED ME EN-
COMENDÓ ASESORAR Y REVISAR, LO ENCUENTRÓ 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

Vuelvo hacia todos lados y miro el llano. Tanta y tanta tierra para nada. Se le resbalan a uno los ojos al no encontrar cosa que los detenga. Sólo unas cuantas lagartijas salen a asomar la cabeza por encima de sus agujeros, y luego que sienten la tatemá del sol corren a esconderse en la sombrita de una piedra pero nosotros, cuando tengamos que trabajar aquí ¿que haremos para enfriarnos del sol, eh?. Porque a nosotros nos dieron esta costra de tepetate para que la sembráramos.

Juan Rulfo

Al Pueblo de México:

*Quien con sus contribuciones hace
posible la realización profesional
de la juventud mexicana*

*A la Universidad Nacional Autónoma de
México:*

y a su excelente profesorado

A mi Padre

Mario Alberto Ramírez:

*Al hombre que con su sacrificio personal
y su gran conocimiento de la vida hizo de
su hijo además de un hombre,
un profesionalista.*

A mi Madre:

Guadalupe Escareño:

*El amor incondicional que me has dado y la
esperanza que has depositado en mí han sido
los ejes que hicieron posible este trabajo.*

A mis hermanos:

Genoveva, María y Esteban

Por ser mis grandes amores y haber

llenado mi memoria de excelentes

recuerdos compartidos.

A mi abuelo:

Por las noches de desvelo y de estudio

que compartimos juntos.

A José Luis Vázquez:

Quien con su ejemplo me motivó

a buscar el conocimiento.

A Blanca:

Que entre café y café se bebió

a Dios y me regaló un pedacito.

INDICE

	INTRODUCCION	2
CAPITULO I	ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EXPROPIACION	5
	Sinopsis histórico del Derecho Agrario en México	5
	La expropiación de bienes ejidales y comunales	11
	Artículo 27 Constitucional	17
	Ley de expropiación de 1938	30
	Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942	35
	Ley Federal de Reforma Agraria	42
CAPITULO II	GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION	48
	Fundamento Jurídico	48
	Elementos Constitutivos	55
	Causa de utilidad Pública	55
	Indemnización	60
	Destino	65
CAPITULO III	EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL	67
	Naturaleza Jurídica	68
	Criterio de actuación en los casos de incumplimiento al Decreto Expropiatorio	86
CAPITULO IV	EL RECURSO DE REVERSION	92
	Ley Agraria	95
	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	99
	Su procedimiento	105
CAPITULO V	Sugerencias y Propuestas	118
	Conclusiones	119
	Bibliografía	122

INTRODUCCION.

Sin duda alguna, uno de los sectores más afectados de nuestra sociedad es el sector campesino; el rezago agrario y la falta de honestidad de las autoridades han hecho que la llamada "Justicia Agraria" se convierta en una utopía de nuestros días.

El presente trabajo responde a la inquietud de analizar detenidamente uno de los derechos que tienen o debía de tener el núcleo agrario que es el derecho de reversión de tierras; así mismo, pretendemos encontrar la justificación de la presencia del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) en el ámbito campesino, por tal motivo hemos intitulado a la presente tesis "El recurso de reversión en la Legislación Agraria en vigor".

El devenir histórico de la expropiación en México tiene sus cimientos jurídicos en las disposiciones consignadas en el artículo 27 Constitucional. En el párrafo segundo del mencionado artículo se dispone que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Bajo estos ordenamientos el Estado ampara su facultad soberana de allegarse de los bienes que necesite para una mejor función de la administración pública ya sea propiedad particular o propiedad comunal y ejidal.

La expropiación en materia agraria ha estado regulada jurídicamente por diversas legislaciones que ha saber son: el Código de 1934, 1940 y 1942, así como la

Ley Federal de la Reforma Agraria y actualmente la Ley Agraria; a las cuales no referiremos en el primer capítulo.

El segundo capítulo esta dedicado a analizar los elementos jurídicos de la expropiación tales como la causa de utilidad pública, indemnización y destino.

Tratándose de bienes ejidales y comunales, cuando la expropiación se destina 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 ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión; de ahí que consideramos necesario dedicar el tercer capítulo al análisis de esta figura jurídica y el criterio de actuación en el caso de incumplimiento de los decretos de expropiación en materia Agraria.

La actual Ley Agraria pretende solucionar los problemas de los campesinos bajo el principio de justicia pronta y expedita; ante tal exigencia y para simplificar los procedimientos en la mayor medida posible se crearon órganos jurisdiccionales para la impartición de la justicia agraria, denominados Tribunales Agrarios; en el cuarto capítulo nos referimos a su regulación en la actual Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios así como también a las aportaciones que hacen estos ordenamientos.

El quinto capítulo esta dedicado a exponer nuestras conclusiones, sugerencias y propuestas.

No pretendemos con el presente trabajo dar una solución a los problemas añejos de este sector tan afectado, sin embargo considero importante plasmar en este trabajo mi punto de vista que, considero, es el representativo de una generación que ya no quiere voltear la cara ante las demandas y la miseria de un sector que representa un pilar fundamental de nuestra nación.

CAPITULO I

ANTECEDENTE HISTORICO

1.- SINOPSIS HISTORICA DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

El Derecho Agrario mexicano reviste gran importancia, debido a que pretende resolver con sus preceptos uno de los más añejos problemas nacionales. Independientemente de las razones netamente jurídicas haremos una breve sinopsis histórica con la intención de dar una visión más amplia sobre el tema.

Entre los pueblos Anáhuac la distribución territorial era evidentemente desproporcionada, debido a que los señores y guerreros detentaban la posesión de la mayor parte de tierras y de la mejor calidad. El antecedente más remoto que se tiene en cuanto a la posesión de la tierra fue el calpulli que era una parcela pequeña que pertenecía al calputlalli como unidad. El consejo del calputlalli distribuía las tierras entre los solicitantes del mismo barrio, eso para su explotación y uso personal, más no se otorgaba en propiedad sin condiciones.

"A la simple comparación salta el marcado contraste que las propiedades presentaban a consecuencia de las diferencias sociales que muchos historiadores equivocadamente compararon con el feudalismo europeo; sin embargo, al encontrar en el ejido actual formas del calpulli precortesiano, nos vemos precisados a preguntarnos

¿la sensibilidad que los pueblos precolombinos tenían por su "yo personal" evidenciado en el trazo de ciudades como Teotihuacan y Montealbán, el anonimato de sus pintores, arquitectos y escultores frente a las demandas de la colectividad, tienen que ver con que sea en México donde formalmente nazca el nuevo derecho social, con sus subramas, cuando este país se encuentra a sí mismo tras una revolución político-social y encuentra en el fondo de su "yo personal" la antigua sensibilidad aborígen".¹

Los conquistadores, a su arribo al valle de Anáhuac encontraron, además del antiguo Imperio Azteca; seis señoríos independientes que los ejércitos de la triple alianza no habían podido someter; algunos de ellos, al correr el tiempo se convirtieron en sus aliados.

Desde el momento en que se impuso el dominio sobre las tierras descubiertas por Colón, surgió también una lucha de conceptos antagónicos, condenando y defendiendo a los indígenas, su cultura y formalismos religiosos, su situación de hombre o bestias, de hombres libres o de esclavos.

Así pues, teólogos y moralistas trataron de proteger a los indígenas, pero esas buenas intenciones quedaron desvirtuadas con sus acciones destructivas de su cultura, tradición y honor.

Si en la etapa precortesiana alboreó el problema agrario entre los indígenas, durante la colonia éste problema encontró múltiples razones para perfilarse

¹ - Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa. México. 1991. Ed. Décima. Pág. 21.

definitivamente; observamos que otro tipo de la propiedad actual, la comunidad agraria, nace en esa época como producto del mestizaje de dos razas. Es probable que con la llegada de los españoles, la primera propiedad indígena que paso a sus manos fue la particular y sobre todo, aquella que correspondió a los señores, los guerreros y la casta sacerdotal. El Teotlalpan, el Miichimalli, el Tlatocalli y el Pillalli, deben de haber sido las propiedades que por su significado desaparecieron casi violentamente.

Recién realizada la conquista los españoles se vieron obligados a vivir en los pueblos y ciudades aborígenes, en recompensa a sus hazañas e inversiones personales exigieron las peonías, las caballerías, mercedes, tierras de los pueblos conquistados. Consideremos que la conquista no se realizó poblando al mismo tiempo, como lo estipulaban las bulas alejandrinas. En la Nueva España existían zonas inexploradas en las cuales los conquistadores no se aventuraron de inmediato. Por otra parte y de acuerdo con los principios de la época y del derecho de conquista vigente en aquella etapa, de hecho ninguna regla de propiedad indígena fue respetada.

El altepetlalli y el calpulli fueron las propiedades comunales que más se respetaron debido a su carácter social, pero parece que con el tiempo confundieron sus características con el ejido, la dehesa y el propio.

En esta etapa de la vida de México, no solo se desposeyó de tierras a los indígenas, sino que aquellas leyes que se hicieron para protegerlos (por ejemplo las leyes de Indias) fueron violadas e interpretadas al libre arbitrio de los conquistadores, tal es el caso de la explotación agrícola de las tierras conquistadas, la gravedad de estos

hechos fue cuantiosa si tomamos en cuenta que nos referimos a un pueblo que era eminentemente agrícola. Los esclavos negros e indígenas fueron preferentemente dedicados a la agricultura; sin embargo, la esclavitud provocó problemas de conciencia e interesantes polémicas en contra de esta, entre las más importantes sobresalen las expuestas por Fray Bartolomé de las Casas y Ginés de Sepúlveda, las de los dominicos antillanos y la de los frailes peninsulares.

No obstante y a pesar de que la esclavitud quedó prohibida, España necesitaba de hombres que realizaran la explotación agrícola. Así resultó que para coordinar la libertad de los naturales con las necesidades agrícolas coloniales sin que la conciencia religiosa se enfrentara a dilemas, los indígenas fueron reducidos a encomiendas con intenciones piadosas, culturales y provisionales.

Las ordenes legislativas indígenas eran justas; pero en la realidad no se cumplían. La encomienda no fue provisional y con el tiempo se concedieron hasta por cinco vidas.

En cuanto a la propiedad colectiva indígena, la extensión de una parcela era apenas equiparable a la de una peonía. Por otra parte, también aquí las disposiciones vigantes no se observan y las enajenaciones de bienes comunales e indígenas se efectuaban algunas veces, burlando la tutela fiscal o las reales audiencias. Cuando las ideas independentistas aparecieron, la corona española intentó resolver rápidamente la situación reinante tan contrastada; pero a pesar de sus bandos, la población indígena rural ingresó a las filas independentistas.

El gobierno de México independiente encontró problemas agrarios ya definidos, pero todas las soluciones que legisló se fundaron en planteamientos incompletos y erróneos de funestas consecuencias, pues remitieron la solución a colonizadores agrícolas en terrenos baldíos no propios para cultivos.

"Al analizar cada una de estas leyes, evidencian su absurdo divorcio con la realidad y no podemos menos que calificarles como una serie de fracasos legislativos. En efecto, los latifundios continuaron subsistiendo y las leyes se enfocaron hacia la colonización en vez de disolver, o por lo menos fraccionar las grandes concentraciones territoriales. En pocas palabras, la colonización se utilizó ingenuamente como medio único e indirecto de contrarrestar el latifundio creciente. Toda legislación parte del falso supuesto de que la sola distribución poblatoria resuelve la mala distribución territorial".²

Es importante señalar que, no bastando con los problemas que atravesaba el país con la mala distribución de las tierras, se sumó el problema de las propiedades eclesásticas y el estancamiento de propiedades y capitales que provocó una crisis económica y social que pretendió resolverse con la creación de nuestras leyes que versaban sobre el tema. Durante esta época se note que el legislador tenía más en cuenta las razones políticas que el planteamiento sistemático de un objeto e normar; por esto no es de extrañar que, tanto la ley de desamortización, como el decreto del 9 de octubre de 1856 y la ley de nacionalización de 1859, se vieran tergiversados. Interpretaciones políticas de supuesta legalidad desvirtuaron civilmente sus propósitos y

² - Chávez Padrón, Martha. Ibidem. Pág. 23.

perjudicaron a las comunidades indígenas que quedaban, sin embargo, la experiencia obtenida no fue sistematizada para provecho de futuras soluciones de hecho o legislativas; por lo contrario se dictaron más decretos sobre colonización, pero los de 1875 y 1833 autorizaron a compañías particulares para que realizaran los deslindes territoriales.

La reacción social de descontento se hizo visible en 1910, fecha en la que se elaboró el Plan de San Luis, el que siguió el Plan de Ayala presidido por Emiliano Zapata y elaborado el 28 de noviembre de 1911, cuyo contenido refleja el sentir y las necesidades de las clases campesinas eminentemente.

"Otro hecho de vital importancia para el derecho agrario fue que Luis Cabrera inició nuestra concepción del problema agrario mexicano como un haz de problemas, como un complejo dinámico cuando expresó que "muchas de las cuestiones cuya solución no entendemos y muchos de los problemas que no entendemos en este momento, dependen principalmente de la condición de las clases rurales. Las ideas en las sociedades sufren una especie de evolución que es curioso de observar, las ideas sobre material agrario han venido sufriendo esa evolución en México".³

Venustiano Carranza señaló que la reforma agraria sería "no sólo repartir las tierras", sino que llegó a señalar que tendría que llegarse hasta "el equilibrio de la conciencia nacional"; deduciéndose de lo anterior que concibió a la reforma agraria como

³ - Chávez Padrón, Martha. *Ibidem*. Pág. 24.

una serie de etapas que concluirían con el bienestar de las clases sociales en general, es decir una igualdad.

Después del triunfo de la revolución iniciada en 1910, era ya clara la doctrina agraria que en su más pura esencia conjugaba los derechos individuales con una necesidad de justicia social. Así se llegó a la creación de los artículos 27 y 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917. Las tendencias sociales, los anhelos populares se transformaron en formas jurídicas; tales artículos analizaremos más adelante con mayor detenimiento.

2.- LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

Al abordar de lleno el tema que nos atañe, es importante hacer una breve sinopsis de los antecedentes jurídicos de la expropiación.

La expropiación por causa de utilidad pública es una institución jurídica muy antigua. Algunos autores, entre ellos el Lic. Viller y el Dr. Sebino Alvarez Gendin afirman que tiene sus antecedentes en el derecho romano, así pues encontraremos el precedente en el Digesto, libro VIII, título V, ley XIII, párrafo I, en los siguientes términos: "si consta que en el campo hay canteras nadie, que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedra contra su voluntad, con título ni privado ni público, a no ser que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiere extraer piedra de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ellas al dueño el tributo

acostumbrado; pero debe extraer piedras, después que satisfaga al dueño de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni el dueño con derecho se le quite la propiedad de la cosa".⁴

No es, sin embargo, hasta el siglo XVIII, cuando la expropiación por causa de utilidad pública se presenta con los contornos bien definidos de una institución jurídica. Para Alvarez Gendín la expropiación forzosa aparece en la declaración de los derechos del hombre, proclamada por la revolución francesa en 1789, como excepción de la consagración de la propiedad privada.

Según el artículo 17 de la declaración citada, para la procedencia de la expropiación, eran indispensables tres requisitos: 1º Necesidad pública determinada por la ley; 2º Justa indemnización y 3º Previo pago de la misma.⁵

Ahora bien, en México esta figura jurídica fue contemplada en las diferentes legislaciones, así encontramos que: "los diversos ordenamientos constitucionales que estuvieron vigentes, con excepción del acta de reforma del 47 que reimplantó la Constitución Federal de 1824, se refiere a la expropiación en los artículos que vamos a transcribir: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación" (art. 35 de la Constitución de Apatzingán de octubre de 1814) "el presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle

⁴.- Burgos Orihuela, Ignacio. Las garantías Individuales. Ed. Porrúa. México 1992. Ed. Vigésima Cuarta. Pág 482.

⁵.- Mendeta y Nuñez, Lucio. El sistema Constitucional Agrario. Ed. Porrúa. México 1980. Ed. Quinta. Pág. 48 y 49. Ob. Cit. por autor. Alvarez

Gendín, Sabino. Expropiación forzosa, su concepto jurídico.

en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa autorización del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno" (art. 112, frac. III, de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824). "Son derechos del mexicano: no poder ser privado de la propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en parte. Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuera calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y la junta departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos nombrado el uno de ellos por él y al segundo por las leyes, un tercero en discordia, en caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo" (art. 2º de la Primera Ley Constitucional de 1836). "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiera garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley" (art. 9º frac. XIII, de las Bases Orgánicas de 1843).

Por último la Constitución del 57 en su artículo 27 disponía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse".⁶

En el artículo 27 de la Constitución vigente nos señala que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Como se puede apreciar, mientras que la Constitución del 57 nos señala que la indemnización debe ser "previa", en la Constitución del 17 nos señala que la indemnización debe ser "mediante". Con esta sola variante el margen de tiempo para pagar la indemnización se torna indefinido.

A pesar de la función que desempeña el patrimonio ejidal y comunal, muy a pesar de que, en teoría esta tipo de propiedad sea otorgado a campesinos que necesitan una extensión de tierra para desarrollar su *modus vivendi*, no queda exento de ser expropiado; así lo manifiesta el artículo 112 y 114 de la ley de expropiación que al tenor señalan los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados en tanto que el concepto de utilidad pública al que van a ser destinados sea superior al de la utilidad social que desempeña en el ejido o comunidad. Con la salvedad que en igualdad de circunstancias con los bienes de propiedad privada, éstos tendrán preferencia para ser expropiados.

⁶.-Burgos Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 483, 484.

En materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, son causas de utilidad pública la siguientes:

- I El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II La apertura, ampliación y alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;
- III El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción.
- IV Las superficies necesarias para las construcciones de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica;
- V La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;
- VI La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planos de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;
- VII La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos al

régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ellos;

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

IX Las demás previstas por las leyes especiales.

La expropiación de las aguas pertenecientes a los ejidos, o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, es procedente cuando no existan otras alternativas para resolver las siguientes necesidades (art. 115):

I Para usos domésticos y servicios públicos;

II Para establecimientos de ferrocarriles, sistemas de transportes y Vías Generales de Comunicación; y

III Para usos Industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En el caso de que los bienes expropiados no fueran destinados total o parcialmente a la cause de interés público que fundamentó la expropiación, tendrán que reintegrarse al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; es aquí donde encontramos uno de los puntos del presente trabajo que es la acción de

reversión. Esta acción es procedente si en el lapso de cinco años, no se ha satisfecho el objeto de la expropiación.

a) Artículo 27 Constitucional.

El artículo 27 Constitucional es el fundamento jurídico en el que la clase campesina revolucionaria ve cristalizados sus anhelos de justicia por los que había luchado tanto tiempo; aunque muy criticado por sus formas, redacción y sentido ambiguo el artículo 27 Constitucional generó aportaciones favorables a la clase más afectada. Su influencia ideológica deviene de la Ley del 6 de enero de 1915; de manera tal que estos dos ordenamientos comparten jerarquía y tienen su vigencia del 6 de febrero de 1917 hasta el 10 de enero de 1934, fecha en la que fue abrogada la ley del 6 de enero de 1915.

Sin lugar a dudas los tres primeros párrafos de dicho artículo dan la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de propiedad. De esta manera en el primer párrafo se restablece la propiedad originaria de la Nación, sobre tierras y aguas comprendidas en su territorio que le permite transmitir el dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada. En el segundo párrafo se determina que las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización. La ocupación de la propiedad privada la hará la autoridad administrativa, y se fijará el precio del bien expropiado en base al valor fiscal expreso o tácito, adicionado con un 10% (frac. VII, párrafo primero).

En el tercer párrafo se establece el derecho a favor de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de las riquezas y al mismo tiempo cuidar de su conservación. Para cumplir ese objetivo se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, en desarrollo de la pequeña propiedad y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas indispensables.

Se llevará a cabo el fomento de la agricultura y se evitará la destrucción de los elementos naturales y los daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la sociedad. Se establece la acción de dotación con el objeto de proporcionar tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de esos bienes o los tengan en cantidades insuficientes. La adquisición de esos bienes se considerará de utilidad pública, tomándolos de las propiedades inmediatas, pero siempre respetando la pequeña propiedad. Para finalizar, el párrafo confirma las dotaciones que se hayan hecho, conforme al decreto del 6 de enero de 1915.

En el cuarto y quinto párrafo se establece la propiedad de la Nación sobre las aguas, bien sea de los mares territoriales, de las lagunas, esteros, playas, ríos, lagos en algunos casos de los arroyos y otros afluentes secundarios. Con base en el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre las aguas referidas, podrá concesionarias a particulares o a las sociedades civiles o comerciales.

En la fracción primera se establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para explotar minas, aguas o combustibles minerales localizados en la República Mexicana. Se precisa la capacidad para los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas, en tanto que los extranjeros que quieran gozar de los mismos derechos deben convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como a nacionales respecto a dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno en relación a los mismos. En caso de faltar a lo convenido, el extranjero pierde los bienes adquiridos al amparo del mismo a favor de la Nación. También rige la prohibición para los extranjeros de adquirir tierras y aguas en una faja de 100 y 50 Kilómetros a lo largo de nuestras fronteras y playas, respectivamente.

En la fracción segunda, en forma indirecta, se protege la propiedad agraria al prohibir a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre dichos bienes.

En tanto que en las fracciones tercera y quinta también se protege la propiedad agraria al limitar a las instituciones de beneficencia pública y privada, lo mismo que a los bancos, a adquirir los bienes raíces necesarios para cumplir sus objetivos. Se hace una excepción a las instituciones de beneficencia pública y privada para adquirir, tener y administrar capitales sobre bienes raíces que tengan un plazo que no exceda de 10 años.

Esta línea restrictiva para adquirir fincas rústicas se plasma en la fracción cuarta, para sociedades por acciones.

En la fracción sexta se ratifica la capacidad de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les haya restituido o restituyere conforme a la ley del 6 de enero de 1915. Este disfrute en común de las tierras estará sujeto a que la ley reglamentaria determine la forma de repartimiento de las heredades.

La fracción séptima es la de mayor contenido agrario. En el primer párrafo se reitera que sólo las corporaciones que, en forma casuística establece el artículo 27, tienen capacidad para adquirir bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. En el caso de los Estados, territorios, el Distrito Federal y los Municipios tienen capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces que demande el servicio público.

En el segundo párrafo se precisa que para ocupar la propiedad privada debe prevalecer el principio de utilidad pública, y que la correspondiente declaración es competencia de la autoridad administrativa. También se ponen las bases para fijar la indemnización del bien expropiado con fundamento en el valor fiscal, más un 10%.

En el tercer párrafo se fundamentan las acciones de restitución y dotación a favor de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, y se le da jerarquía Constitucional a la ley del 6 de enero de 1915.

En el párrafo cuarto se establece que las acciones que corresponden a la Nación, por virtud del artículo 27, se harán efectivas por el procedimiento judicial.

En el párrafo quinto se ponen las bases para el fraccionamiento de las grandes propiedades, en tanto que en el párrafo sexto se declaran revisables los contratos y concesiones que, a partir de 1876, hayan perjudicado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación a favor de una persona o sociedad, y que impliquen perjuicios graves para el interés público; el Ejecutivo de la Unión los puede nulificar.

Haciendo una breve síntesis de los derechos Constitucionales que al amparo del artículo 27 se otorgarán a los campesinos, según la clasificación que hace el Lic. José Ramón Medina fueron;

- a) La acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial; lo cual le otorga al Estado Mexicano el soporte para la distribución y eficaz regulación de las mismas, teniendo como planteamiento el apoyo directo para las distintas clases sociales, en especial las de escasos recursos. Esta política agraria del Estado se centre en el fraccionamiento de los latifundios, en el impulso de las instituciones agrarias básicas como los ejidos, comunidades, los nuevos centros de población agrícola y la pequeña propiedad entre otras.
- b) Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados; el artículo en mención introduce la institución jurídica de las acciones de restitución y dotación agraria. Mediante

el ejercicio de la acción de dotación, el Estado afecta y, por consiguiente, priva de sus terrenos a los propietarios particulares latifundistas, para dotar a los pueblos, rancherías, o comunidades que carezcan de tierras o aguas, o que tengan en cantidades insuficientes para las necesidades de su población.

- c) Limitaciones de la propiedad y fraccionamiento de los latifundios; de acuerdo a las condiciones físicas que priven en cada entidad Federativa, los Estados dictarán las leyes en que se fije la máxima extensión que puede poseer una persona física o sociedad mexicana. El excedente de terreno necesariamente debe ser fraccionado, bien sea por el propietario, o en su defecto, por el gobierno local.
- d) Protección y desarrollo de la pequeña propiedad; En el Constituyente del 17 se reconoce el peso de la pequeña propiedad para fines agrícolas y ganaderos. Si bien se plasma en el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional la necesidad de dictar las medidas para impulsar el desarrollo de la pequeña propiedad al igual que llevar a cabo la acción de dotación siempre que se respete esta, igualmente en la fracción séptima, letra "a", se reserve a las entidades Federativas fijar la extensión máxima de tierras de que pueda ser dueño una persona física o moral respectivamente, otra variable jurídica a considerar era lo prescrito en el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en el que se otorgaba la garantía Constitucional a los propietarios de predios, que hubieren resultado perjudicados con una resolución del Poder Ejecutivo de la Nación, de poder recurrir a los Tribunales a defender sus propiedades. Para el ejercicio de la acción se contaba con el plazo de un año a partir de la resolución. En el caso de serle favorable la sentencia en los casos de restitución, sólo procedía la indemnización, igual derecho era para los propietarios de los

predios expropiados, que contaban con un año para cobrar la indemnización.

- e) **Circulares Administrativas;** las circulares son el embrión de la legislación agraria que se inicia con la ley de ejidos de 1920 y, más concretamente, se refleja en la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1927. En las circulares no hay uniformidad política y contenido, más bien fueron heterogéneas. Así, se centralizaron en las acciones de restitución y de dotación, en los Comités Particulares Ejecutivos, en su extensión, de la posesión provisional y definitiva de los ejidos, del respeto a la pequeña propiedad, del régimen tributario del ejido y otros aspectos procedimentales para acelerar el reparto de tierras.⁷

PRIMERA REFORMA. - A raíz del surgimiento del artículo 27 Constitucional se crean las acciones dotatorias y restitutorias; como era de esperarse, los afectados por estas resoluciones recurrieron al juicio de Garantías, en defensa de sus intereses y aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia negando en estos casos la suspensión del acto reclamado considerando que la reforma agraria es de interés público, se vió obligada a conceder el amparo de la justicia de la unión a propietarios que habían sido privados de sus tierras ilegalmente. La Suprema Corte de Justicia trató de negar a los propietarios el juicio de garantías fundándose en el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en el cual les daba la posibilidad de recurrir a los Tribunales a deducir los derechos dentro del término de un año y que, mientras no agotaran este recurso legal, no procedía el Amparo. Esta jurisprudencia resultó

⁷ - Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Edit. Harta, México 1987. De. Unica. Pag. 162-168

contradictoria, ya que la mayoría de los terratenientes afectados interpusieron demanda como primer recurso y posteriormente el juicio de Garantías.

A fin de resolver este problema se dictó el decreto del 23 de diciembre de 1931 que abrogó a la Ley del 6 de enero de 1915.

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la Facultad que le concede el artículo 135 de la Constitución Federal, y previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declara que se reforma el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 y se adiciona la misma en los siguientes términos: "Artículo 10.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo".

"Los afectados por dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida".

Como en esa disposición quedaron incluidos todos los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas y el propio artículo 27 de la Constitución establece una garantía en favor de los pequeños propietarios declarando que sus propiedades son inafectables, para contrarrestar la grave situación que se

creaba, se adicionó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en el mismo decreto, con las siguientes disposiciones:

"Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en la que se funda la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violación a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando esas propiedades".

"El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violación a la Constitución en caso de que lo hiciere".

"Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley".

SEGUNDA REFORMA: Por decreto de 9 de enero de 1934, se introdujo una nueva reforma en los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, más extensa y trascendente que la anterior. En esta reforma se acepta que en vez de la enumeración de pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones del precepto anterior, se adoptó la denominación general de "núcleos de población".

El artículo 27 en su párrafo tercero, estableció la dotación de tierras en favor de pueblos, rancherías y comunidades y aún cuando el artículo 3° de la Ley del 6 de enero de 1915, que se consideró incorporado con el texto de la misma al mencionado artículo, habla también de dotación de tierras para constituir al ejido; en realidad prácticamente se le consideró como una repetición o reiteración de lo establecido pues las dotaciones a los núcleos de población comprendían únicamente a los terrenos que se fraccionaban entre los peticionarios para que los explotaran.

El decreto de reforma repite en su fracción VIII las nulidades que ya estaban consideradas en el párrafo IX del artículo 27 Constitucional, solo se le dió una nueva redacción.

En este decreto se cambió substancialmente la organización de las autoridades agrarias establecidas en la Ley del 6 de enero de 1915. En su fracción XI dice:

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.

- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

TERCERA REFORMA: Las críticas hacia la primera reforma del artículo 27 de la Constitución y la reforma a la Ley del 6 de enero de 1915 no se hicieron esperar, pues la denegación al juicio de amparo a los pequeños propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias contravino a la protección que la Constitución les había otorgado. Al iniciarse el régimen del Presidente Miguel Alemán, se reformó el artículo 27 Constitucional por decreto del 31 de diciembre de 1946; este decreto adicionó la fracción X con el siguiente párrafo:

“La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser una en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otra clases de tierras en los términos de la fracción XV de éste artículo. En la fracción XV se introdujo un párrafo nuevo:

"Los dueños o productores de los predios agrícolas o ganaderos, en explotación a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

En la fracción XV que se refiere a la prohibición de afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación se agregaron las siguientes disposiciones:

"Se considera pequeña propiedad agrícola la que no excede de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación".

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos".

"Se consideran, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, se reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, no rebasen los máximos señalados por esta afectación, siempre que reúnan los requisitos que fije la ley."

CUARTA REFORMA: Bajo el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez se reforma la Constitución por cuarta vez en el año de 1976. Modificaciones introducidas al párrafo tercero:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear

y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”:

b) Ley de Expropiación de 1936.

Al amparo del artículo 27 Constitucional surge la figura de la expropiación respondiendo a una necesidad pública de dar un uso preferencial a determinadas tierras. De esta manera, en el párrafo segundo nos señala que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.” De la misma manera el párrafo dieciséis, congruente con el párrafo segundo ya citado, nos señala que “Las leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondientes”.

Con el anterior fundamento el 23 de noviembre de 1936 se expidió la Ley de Expropiación, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

La mencionada Ley fue expedida bajo el régimen del General Lázaro Cárdenas, con un contenido de 21 artículos.

En el artículo uno señalaba como causas de utilidad pública:

- I El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizajes y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV La conservación de 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;

- V La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y de los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas o con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- X Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- XI La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII Los demás casos previstos por leyes especiales.⁸

El artículo segundo de la misma Ley establecida que "En los casos comprendidos en la enumeración del art. 1º. Previa declaración del ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total 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 la doctrina general en la materia, la expropiación pues tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos, o cualquiera otra clase de derechos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacerse.

La Ley de expropiación establece que el ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, tramitará el expediente de expropiación y hará la declaratoria respectiva, la cual se publicará en el Diario Oficial y se notificará personalmente a los interesados (arts. 3 y 4).

Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación, y una vez que éste se hubiese resuelto negativamente, o en caso de no haberse interpuesto, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ejecución de la declaratoria, salvo que se trata de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o

⁸ - Diario Oficial, 25 de noviembre de 1936. Pág. 2,3.

trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o poblaciones de viveres o artículos de consumo necesario, o de procedimiento para combatir epidemias, epizootias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, o bien de medidas de defensa nacional o mantenimiento de la paz pública o de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales o los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues en todos esos casos la ejecución de la declaratoria respectiva se hará sin esperar la interposición ni la resolución del recurso de revocación (arts. 6, 7, 8).

La ley establece un caso en el cual se puede dejar insubsistente la expropiación y reclamarse por el afectado la reversión del bien de que se trate, y es cuando éste no se destine al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años (art.9).

Se establece que el precio fijado como indemnización se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado, en el caso que se controvierta el monto de la indemnización se hará la consignación al juez que corresponda quien pedirá la designación de peritos en un término de tres días. Asimismo contra el auto del juez no procederá ningún recurso (arts. 10, 11 y 12).

La resolución judicial que fije el monto de la indemnización no aceptará recurso alguno y se procederá al otorgamiento de la escritura (art. 17).

El importe de la expropiación será cubierto por el Estado o por el beneficiario, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcarán un periodo mayor de diez años (arts. 19 y 20).

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago, es uniforme la idea de que el Estado debe cubrir las expropiaciones en dinero.

c) Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942..

Código Agrario de 1934.

Debido a la existencia de diversas legislaciones en cuanto a materia agraria se refería y la necesidad de unificar disposiciones, que se encontraban dispersas en estos ordenamientos, se penso en la unificación de criterios y presentarlos en un solo cuerpo legal, es así como surge el primer código agrario en México, el cual fue expedido el 22 de marzo de 1934.

"En el Código mencionado se observó, en parte la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Aguas, a la cual se derogó y se consideraron los puntos esenciales de las Leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley del 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agrarias, según tenemos expuesto. También reúne las materias de otras leyes como la reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio

Parcelario Ejidal, de los Nuevos Centros de Población Agrícola y la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria. Es necesario advertir, sin embargo, que el Código Agrario a que nos referimos, no fue una simple reducción de disposiciones legales mencionadas, sino que introdujo innovaciones fundamentales".⁹

Las materias que regula el primer Código Agrario se distribuyen en diez títulos con un total de 178 artículos más siete transitorios:

El primero. Se refiere a las autoridades agrarias y sus atribuciones.

El segundo. Regula la dotación y restitución de tierras y aguas como derechos.

El tercero. Establece disposiciones generales en materia de dotación.

El cuarto. Norma el procedimiento dotatorio de tierras.

El quinto. Alude a la dotación de aguas.

El sexto. Se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola.

El séptimo. Regula el Registro Agrario Nacional.

⁹ - MENDIETA Y NUÑES, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Porrúa. México 1980. De. Pags. 245, 246.

El octavo. Señala el régimen de la propiedad agraria.

El noveno. Establece las responsabilidades y sanciones.

El décimo. Contiene disposiciones generales.

Este código considera ciertos cambios en el régimen agrario entre los cuales se encuentran los siguientes:

- I Reglamentar el nuevo Departamento Agrario en lugar de la anterior Comisión Nacional Agraria.
- II Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.
- III Agrega como requisito, para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados, que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.
- IV Considera como una sola propiedad los predios que, aunque aislados, sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisos.
- V Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados.
- VI La superficie de la parcela será de 4 hectáreas de riego y 8 de temporal.

- VII Considera inafectable, por vía de dotación, hasta 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, las que podrán reducirse a 100 y 200 respectivamente si en el radio de 7 kilómetros a que se refiera el artículo 34 de la Ley no hubiera tierras inafectables.
- VIII En materia de ampliación de ejidos suprime el término de diez años que fijaba la ley anterior para que procediese.
- IX Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, "La creación de nuevos centros de población agrícola".
- X Declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- XI Establece en su artículo 53 los llamados "distritos ejidales" que son unidades económicas de explotación en los que se asocian ejidatarios y propietarios con predios afectables, en los términos que fija la propia Ley.
- XII En materia de procedimientos la tendencia del primer Código Agrario es la de simplificar y expeditar los trámites agrarios para favorecer al sector campesino.
- XIII Incluye un capítulo en materia de responsabilidades y sanciones.

Código Agrario de 1940.

Por decreto del 1º de marzo de 1937 fue reformado el Código Agrario de 1934, una de las razones fue la de brindar apoyo a la industria ganadera del país, la cual había sido descuidada en el ordenamiento anterior; debido a esto, los ganaderos se abstendrían de acrecentar su empresa ya que estaban en el peligro latente de ser afectados por algún acto de dotación.

Así, por medio de este decreto se introdujo en la ley las concesiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el artículo 52 bis; por decreto expedido en Mérida, Yucatán, el 9 de agosto de 1937 que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adiciona el Título Octavo que trata "Del Régimen de Propiedad Agraria" con un capítulo II bis y el artículo 131 bis, y daroga los artículos 43 y 52; y por decreto de 30 de agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148 derogando el 53 del Código Agrario.

Según la exposición de motivos de ese ordenamiento las innovaciones que introdujo son las siguientes:

- "1 En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que estos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

- II Establece que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal, sino en los de otras clases en los que pueda realizarse en una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesinado.
- III Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen en los núcleos beneficiados.
- IV Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias.
- V Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables.
- VI A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tenga capital agrícola superior a los cinco mil pesos.
- VII En su terminología legal sustituye el término "parcela" por el de "Unidad normal de dotación".
- VIII Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.
- IX Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la Institución crediticia ejidal.

- X Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.
- XI Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tuma conflicto de límites.
- XII Se reglamenta el procedimiento Constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- XIII Por último, se faculta a los núcleos de posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal".¹⁰

Código Agrario de 1942.

El tercer Código Agrario fue expedido el 30 de diciembre de 1942, durante el régimen gubernamental del General Manuel Avila Camacho, fue publicado en el Diario Oficial el 27 de abril de 1943; la finalidad de la creación de este nuevo código fue la adecuación de los términos e instituciones a la problemática de esa época. El derogado Código Agrario se integra por 365 artículos, incluyendo los transitorios, dividido en cinco libros, 12 títulos, 42 capítulos, 2 secciones y un cuerpo de disposiciones generales y otro

¹⁰ - LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano Edil. Porrúa, México, 1987, pag. 305-307.

de artículos transitorios. El libro primero trata de la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales; el libro segundo se refiere a la redistribución de la propiedad agraria; en el tercero se regula el régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales; los procedimientos agrarios constituyen la materia del libro cuarto; y el libro quinto establece las sanciones en materia agraria.

Si bien este código sufrió de varias reformas y adiciones fue el que mayor tiempo de vigencia tuvo, ya que no fue sino hasta 1971 que fue abrogado por la Ley Federal de Reforma Agraria.

d) Ley Federal de Reforma Agraria.

Durante los 29 años que estuvo en vigencia el Código Agrario del 42 hubo un marcado estancamiento legislativo ya que la problemática agraria exigía una adecuación de las leyes a las necesidades reales de los campesinos; durante estos 29 años de vigencia se trató de absorber las necesidades legislativas del agro con una serie de Leyes y Reglamentos, que legislaban paralelamente con el Código Agrario del 42 a efecto de cumplir con la reforma agraria, pero aún con estos ordenamientos no se lograba llenar estas lagunas legislativas.

Por el anterior motivo surgió la necesidad de crear un proyecto de Ley. Este proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria fue enviado a la Cámara de Diputados, y el 29 de diciembre de 1970 justifica su denominación en los siguientes apartados:

"No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución política de la revolución mexicana".¹¹

Los temas básicos de la Ley Federal de Reforma Agraria son siete y coinciden con los libros de que se compone, a saber: autoridades agrarias; el ejido; organización económica de ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agraria y responsabilidades.

En el primer libro la nueva Ley borra la diferencia que se hacía entre las autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumeró en el artículo segundo. Como el único cuerpo que permaneció con categoría de órgano fue el Cuerpo Consultivo Agrario (arts. 14 y 16), se le trató en un capítulo aparte. Otra innovación fue que las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieron en órgano de primera instancia para asuntos interejidales, con la finalidad de que los campesinos dirimieran sus controversias en su misma localidad, sin necesidad de trasladarse a las oficinas centrales, que en este caso era el Departamento Agrario, actualmente Reforma Agraria.

El libro segundo, correspondiente al ejido, en el artículo 51 transformó el sistema anterior, disponiendo que los núcleos de población ejidal serían propietarios de las tierras

¹¹ - MARTINEZ GARZA, Bertha Beatriz. Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria. Edil. Textos Universitarios. 1^a. De. México, 1975, Pag. 17.

y los bienes señalados por Resolución Presidencial que los constituya, a partir de la fecha de publicación de dicha Resolución; anteriormente señalaba que lo era a partir de la ejecución de la Resolución Presidencial.

A las mujeres se les reconoció capacidad jurídica igual que la del hombre y por efectos del artículo 78, ya no pierden sus derechos ejidales cuando se casan con un ejidatario, porque su matrimonio se entiende por celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

El artículo 81 volvió el régimen sucesorio ejidal al sistema de considerar la parcela como patrimonio parcelario familiar, estableciendo una especie de legítima previsoría al obligar al ejidatario a testar en favor de su mujer e hijos, o en el caso de fallecer intestado, a considerar como herederos a dicha familia propia. Este sistema sirve, para evitar que los ejidatarios violen la defensa familiar a que los obliga la Ley, nombrando como sucesores a personas ajenas a su propia familia, encubriendo la venta de la parcela.

Otra innovación importante fue la de instituir como nuevo bien del ejido, la Unidad Agrícola Industrial para las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años que no sean ejidatarias (arts. 103 al 105).

El libro tercero se refiere a la organización económica del ejido, significó un intento para fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto tendió a modificar la estructura empresarial del ejido, contemplando una serie de posibilidades para la

comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos. A tal efecto, este libro estableció innovadoramente una serie de preferencias para el ejido que también, novedosamente, se hicieron extensivas a las comunidades agrarias y a la pequeña propiedad de igual extensión a la unidad individual de dotación; tal es el caso de los artículos 129 y 148, en el primero de los cuales textualmente se expresó que "las prerrogativas derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecieron en este libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos", el segundo especificó las prerrogativas, que resulta importante señalar por ser novedades legales, tales como: "La asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajo y a los plazos más largos que permita la economía nacional, a todos los servicios creados por el Estado para la producción de los campesinos y el fomento de la producción rural."

El libro cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria, fortaleció las medidas que tienden a terminar los latifundios simulados. El sistema de que no produce efectos la división y fraccionamiento de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación a la solicitud de restitución y de dotación, se hizo extensivo el procedimiento de creación de nuevos centros de población, cuando en este señalan las fincas solicitadas por los campesinos.

Otro de los puntos importantes que introdujo la Ley Federal de Reforma Agraria fue la contenida en el artículo 251 que estableció que la propiedad agrícola o ganadera,

para conservar su calidad de inafectable, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos.

En cuanto al libro quinto corresponde a los procedimientos agrarios. En esta Ley de Reforma Agraria se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran con sus funciones en los procedimientos.

Se introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, en relación a las propiedades presuntas afectables, a fin de evitar su venta o fraccionamientos ilegales: así lo previno en el artículo 449, en relación a los casos que se refieren los artículos 328 y 329. El artículo 308 modificó substancialmente el sistema de dar por aprobados los expedientes y planes de ejecución sin requerir ulterior procedimiento, pues con fundamento en la Ley se tienen por ejecutadas las resoluciones al recibir los campesinos las tierras de conformidad. Como ya se indicó anteriormente, se creó un procedimiento para obtener la nulidad de fraccionamiento de propiedades inafectables (arts. 396 al 405).

El libro sexto denominado del registro y planeación agrarios, fue un libro que trató de coordinar el Registro Nacional Agrario con los Registros Públicos de la Propiedad, con la inspiración de llevar un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rústicas en el país. En el artículo 449 se innovaron las anotaciones marginales preventivas o definitivas, respecto de los bienes sobre los que existen solicitudes agrarias y junto con esta acción se adiciona la de anotar una cláusula agraria. En las escrituras que se refieren a bienes rústicos que se encuentran en este caso (art.

405); igualmente es notoria la obligación que tienen los notarios y Registros Públicos de avisar al Registro Agrario Nacional de las operaciones que tramiten relacionadas con la propiedad rural (art. 451).

Innovó la elaboración de diversos planes como es el caso de los artículos 180 que se refiere a los planes regionales y locales para el desarrollo industrial del campo; el artículo 248 que señala los planes regionales para la creación de nuevos centros de población ejidal; el artículo 289 para el caso de planes de rehabilitación agraria de ejidos y comunidades; el artículo 454 para formular los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal.

En el libro séptimo de las responsabilidades en materia agraria se vigorizó acumulando las responsabilidades que fijan las leyes de los Estados. (art. 458) ¹²

¹² - Ley Federal de Reforma Agraria.

CAPITULO II

GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION

1.- FUNDAMENTO JURIDICO

Como ya hemos mencionado con antelación, la expropiación en nuestra legislación encuentra su base jurídica en las siguientes disposiciones consignadas en el artículo 27 Constitucional.

En el párrafo segundo de dicho precepto se dispone que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Posteriormente, en la fracción VI, en sus párrafo segundo se vuelve a retomar el tema de la expropiación por causa de utilidad pública y establece que: "Las leyes de la Federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos

con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

De esta manera, y bajo el fundamento Constitucional mencionado, el Estado tiene la facultad Soberana de allegarse de los bienes que necesite para una mejor función de la administración pública. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual. Así pues, la doctrina señala que la expropiación debe aparecer como una potestad activa de la administración pública tanto como una garantía del administrado.

Su justificación se encuentra en los beneficios que pueda ofrecer a la colectividad. Por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo y las ineludibles necesidades sociales el Estado se permite actuar como regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio del poder soberano le permite eliminar los escollos que dificulten la acción administrativa.

Expuestos los datos anteriores analizaremos ahora el concepto de expropiación. La expropiación significa etimológicamente privación de la libertad; aunque para otros expositores significa fuera de la propiedad. Es una institución administrativa de derecho público necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. Para el maestro Andrés Serra Rojas "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en

ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".¹³

Otro concepto también importante para nuestro derecho mexicano es el del maestro Gabino Fraga quien señala que "La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".¹⁴

De lo anterior retomamos que, la expropiación es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes para cubrir sus necesidades sociales, es decir, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.

Para este acto de soberanía, la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales de los elementos que hemos señalado antes:

Los elementos de fondo:

- a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad;

¹³ - Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. II. Edit. Porrúa. Ed. Décimo Segunda. México, 1983. Pág. 299

¹⁴ - Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Ed. Trigésimo Segunda. México, 1993. Pág. 375.

- b) La doctrina Francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles;
- c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de la expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario;
- d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien;
- e) La expropiación se efectúa mediante indemnización.

Los elementos procesales:

La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la Ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente la transferencia del dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

Es necesario diferenciar la expropiación de las ventas forzosas que legalmente imponen las leyes, como la venta de metales.¹⁵

En cuanto a la legislación que se debe de aplicar para el procedimiento de la expropiación se hace una distinción entre las leyes de expropiación federal y las leyes de expropiación de las entidades federativas.

La Ley de Expropiación Federal alude a todas las materias que se definen como "Federales", es decir, que tienen una competencia expresamente señalada en la Constitución y en las leyes administrativas. La competencia de las entidades Federativas se determinan de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución en el cual señala que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados". Así mismo, el artículo 27 de la misma reafirma la idea y precisa: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

Autoridades que intervienen en la expropiación:

En la Constitución de 1917 por fin se precisa cuales son las autoridades competentes que deben intervenir en las diversas etapas de la expropiación.

¹⁵ - Ob. Cit. Por autor. Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 301.

Iniciación del procedimiento expropiatorio: El procedimiento administrativo de expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, y aún sin audiencia del interesado. Va destinado a que durante él se compruebe la causa de utilidad pública que debe fundar el decreto de expropiación.

Declaración de expropiación: El párrafo XV, del artículo 27 Constitucional, indica que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El artículo 3º de la Ley de Expropiación expresa que "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o gobierno de los territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, desocupación o delimitación de dominios y en su caso hará la declaratoria respectiva". Esta declaratoria se formula sin intervención del afectado, al cual se notifica por medio del Diario Oficial y se notificará personalmente. Arts. 3 y 4.

Autoridad a la que le corresponde la ejecución de la expropiación: La Constitución no alude a las autoridades que deben hacer la ejecución, es decir, la que prácticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución del bien expropiado en favor del Estado.

Para cubrir esta laguna legislativa la doctrina nos remite al párrafo decimosexto del mismo artículo "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial..."

Intervención judicial: El artículo 27, párrafo XV, expresa en su parte relativa; "... El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Los bienes susceptibles de expropiación.

Pueden ser material de expropiación todos los bienes, muebles o inmuebles, con excepción del dinero.

La acción administrativa se encamina a decretar la expropiación en estos casos: expropiación total, la ocupación temporal total o parcial y a limitar el derecho de dominio.

La extensión de la expropiación tiene por objeto:

- a) Bienes inmuebles;
- b) Limitaciones al derecho de propiedad;
- c) Bienes muebles y expropiación de derechos. El art. 1º fracción V, de la Ley de Expropiación, considera como causa de utilidad pública: "...el abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario". También pueden citarse los artículos 12 y 15 de la Ley Federal de Atribuciones del ejecutivo;

- d) **Empresas mercantiles y negociaciones industriales, inspiradas en propósitos de interés social;**

- e) **Los demás bienes muebles e inmuebles que fije la ley, con excepción, como ya mencionamos del dinero, la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación a que hace referencia al artículo 27, fracción XV de la Constitución; las cosas futuras;**

- f) **Los derechos de autor. Art. 62 de la ley respectiva.**

2.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS:

a) Causa de utilidad pública.

La figura de la expropiación surge al amparo de nuestra carta magna como un acto autoritario del Estado; pero para que surja constitucionalmente debe de cumplir con ciertos requisitos esenciales:

- a) **Por causa de utilidad pública;**

- b) **Mediante indemnización.**

Para el mejor conocimiento de este tema haremos un análisis de lo que se entiende por cada uno de los elementos esenciales.

Causa de utilidad pública.

La idea de utilidad pública en general implica la relación entre una necesidad y un objeto que la satisfaga la misma, se dice que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para tal efecto se requiere que entre aquel y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tal razón para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y, por otro lado, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad.

Según nuestra Constitución, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos:

- a) Que haya una necesidad pública;
- b) Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola.

Ahora bien, en cuanto a lo que se refiere a la definición de utilidad pública, ni la Constitución, ni la ley de expropiación nos la definen; simplemente en el artículo 1º. De la

mencionada ley se señalan dichas causas, dejando aún vaga la idea de lo que se debe entender por utilidad pública.

Para el maestro Alvarez Gendín, la expropiación forzosa (no olvidemos que, para el derecho español el precepto es expropiación forzosa, para nuestro derecho se considera expropiación por causa de utilidad pública.) se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social o por causa de utilidad nacional.

En la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general.

"En el interés social, dice el autor citado, no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente, sí. Cuando tiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social."

Por último, el interés nacional se distingue de los dos anteriores en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino por exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación, de todo un país.¹⁶

¹⁶ - ALVAREZ GENDIN, Sabino. *Tratado de Derecho Administrativo*. T.J. Edit. Bosch. Barcelona 1958. Pag. 414-428.

Aunque el artículo 27 Constitucional solamente usa el término utilidad pública; es indudable que en él se comprenden los conceptos de utilidad social y utilidad nacional, pues estos preceptos no se pueden comprender por separado, ya que el empleo de uno lleva a la satisfacción del otro. Así, por ejemplo en el caso de la construcción de una carretera para comunicar a una población incomunicada de la capital se satisface una utilidad pública, ya que dicha carretera tiene por objeto un uso general, y a su vez se satisface una necesidad de una clase social determinada, la de los residentes de dicho pueblo. De esta manera se beneficia también al país por el avance en cuanto a Vías de comunicación se refiere.

La utilidad pública no es un concepto absoluto e invariable, sino que por el contrario, varía con el tiempo y el lugar, obedece a determinadas circunstancias que son características, muchas veces, de un momento dado o de una región determinada y por este motivo el multicitado 27 Constitucional faculta a las legislaturas de la Federación y a las de los Estados, que son las que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; más no sucede así con respecto a la expropiación de bienes ejidales y comunales ya que la Ley Agraria en su artículo 94 nos señala que: "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 y mediante indemnización..."

Ahora bien, ¿cuales son esas causas de utilidad pública? La misma Ley en su artículo 93 nos señala que: "Los bienes ejidales y 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 y 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 su conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;
- V Regulación de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- VI Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicio 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".¹⁷

En síntesis, la expropiación en materia agraria pretende dar un concepto de utilidad social más amplio, ya que busca la constante explotación de un bien en un mayor beneficio para la sociedad y en caso de presentarse una distorsión o negligencia a estos objetivos, el Estado tiene la facultad para reorientarlos, inclusive reincorporarlos por medio del FIFONAFE al proceso económico nacional, pretendiendo así no despojar de su función social a los bienes ejidales y comunales sin menoscabar los intereses de la colectividad.

b) Indemnización.

La indemnización opera como un principio fundamental de justicia para compensar un acto de autoridad. La indemnización es un elemento indispensable para que la expropiación surja como tal al amparo de la Constitución, es decir, necesita cumplir con los requisitos esenciales para que no se le considere inconstitucional.

"La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cumplen principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma en

¹⁷ - La nueva Legislación Agraria, Pag. 58, 59.

dinero que el Estado cubre a la persona afectadas con un procedimiento de expropiación".¹⁸

El artículo 27 en sus párrafos II y XV alude a la obligación que tiene el Estado para cubrir la indemnización por un bien afectado en un procedimiento expropiatorio. Sin embargo, el precepto no fija claramente la época en que debe hacerse el pago.

Ya en el primer capítulo hacíamos mención de la controversia que se presenta con respecto a la época en que debe efectuarse el pago; por tal motivo, es menester hacer referencia al devenir histórico jurídico de tal concepto. El requisito de previa indemnización se encuentra claramente definido en la fracción III, artículo 2º. De las siete leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 y en la fracción XIII, artículo 9 de las bases orgánicas de 12 de junio de 1843.

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dictado por Maximiliano, artículo 38, se usan las palabras mediante y previa indemnización como condiciones ineludibles para la procedencia de la expropiación.

Por último encontramos el mismo principio de expropiación forzosa, previa indemnización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1917, nuestro derecho se aparta de su tradición jurídica en materia de expropiación no sólo en cuanto a la esencia misma de la institución, sino

¹⁸ - Serra Rojas Andres. Ob. Cif. Pag. 314.

aún a la forma de pago, de la indemnización que, aún cuando indispensable, ya no tiene que ser necesariamente previa.

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional señala: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

La Constitución del 57 como ya hemos dicho, estableció la previa indemnización entre los requisitos de expropiación; no fue sino venciendo la esencia de algunos constituyentes que se logró introducir en la de 17 la palabra "mediante".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias, interpretó el referido párrafo del artículo 27 Constitucional en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, con excepción, única, de las expropiaciones agrarias en las que la indemnización puede ser posterior, tomando en cuenta que estas están regidas por disposiciones especiales.

Pero la Ley de Expropiación vigente se aparta por completo de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La mencionada Ley se refiere a todos aquellos casos en que se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con excepción de los comprendidos en las Leyes agrarias y sin hacer distinción alguna, señala un plazo máximo de diez años para el pago de la indemnización correspondiente, con lo cual establece que esta puede ser posterior.

Al respecto de la expropiación agraria, el maestro Lucio Mendieta y Nuñez nos señala que: "No pueden, en justicia, en equidad, equipararse las expropiaciones agrarias o las expropiaciones de bienes cuantiosos, que responden a urgentes necesidades nacionales o sociales, con las expropiaciones de predios urbanos para la construcción o ampliación de vías de comunicación o de jardines, por ejemplo.

En el primer caso toda espera redundaría en el perjuicio del Estado, en el segundo, sufren más los intereses sociales con las expropiaciones que no son indemnizadas oportunamente.

Una población bien puede pasarse unos cuantos meses o años, con calles incomodas, o sin un nuevo jardín; en cambio el particular que sólo tiene un predio como fuente de recursos, no puede esperar diez años a que se le pague su valor.

Exagerar las facultades del Estado en materia de expropiación, es contrario al espíritu del artículo 27 Constitucional y a los genuinos intereses sociales.¹⁹

En suma, es importante considerar que la palabra "mediante". Debe responder a un criterio que satisfaga más eficazmente las necesidades de los afectados, bien sea particulares o propiedad agraria.

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago, es general la idea que debe cubrirse en dinero. En materia agraria la Ley prevee un pago hecho por bonos de

¹⁹ - Mendieta y Nuñez, Lucio, Ob. Cit. Pag. 54.

la deuda pública, tal forma de indemnizar no se considera ilegal. Significa que al particular expropiado se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada en dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existe, a pesar de que queda aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo.

En todos los casos en que el Gobierno no tiene fondos para cubrir sus obligaciones, recurre al procedimiento de considerar las vencidas como formando parte de su deuda pública, sin que se haya objetado legalmente el procedimiento de otorgar a los acreedores un título de dicha deuda. Estos bonos constituyen un título que tendrá que convertirse en efectivo, en los términos que la ley de la deuda pública agraria así lo requiera.

En cuanto a las autoridades que intervienen en la fijación de la indemnización la Constitución nos señala que la autoridad judicial solamente interviene en los casos en que haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el que éste no exista registrado en las oficinas rentísticas, de tal manera se deduce que fuera de esos casos, la autoridad administrativa. Así para los bienes ejidales y comunales la legislación agraria nos señala en el artículo 94 que: "...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 expropiación de bienes que vayan a ser destinados a la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural el mismo artículo 94 nos señala

que: "...para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización..."

Por último, para el caso de la ocupación de los bienes expropiados, la legislación agraria ordena que estos 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 cuya naturaleza jurídica se estudiará ampliamente en el siguiente capítulo.

c) Destino

El destino entendido como el objetivo fundamental encaminado a satisfacer una necesidad pública tiene estrecha vinculación con las causas de utilidad pública y por consecuencia al patrimonio al que se incorporará a efecto de cumplir con sus objetivos, por lo que consideramos que las aportaciones que se pudieran hacer, ya han quedado expresadas en el rubro de causas de utilidad pública. Con base en este criterio el destino de los bienes expropiados los podemos agrupar en:

- a) Para servicios públicos, infraestructura de comunicaciones y transportes, y de desarrollo educativo. La expropiación se hará a favor de los gobiernos Federal, local o municipal; o de los organismos públicos descentralizados del gobierno Federal;

- b) **Desarrollo urbano y vivienda Nacional, estatal y municipal. La expropiación será a favor de la Secretaría de Desarrollo Social y Comisión para la Regularización y Tenencia de la Tierra cuando se trate de áreas donde existan asentamientos humanos irregulares. En el decreto de expropiación se podrá autorizar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados, o bien la regularización en el caso de asentamientos irregulares;**

- c) **Impulso a Empresas de beneficio a la colectividad;**

- d) **Establecimiento de Empresas para el aprovechamiento de recursos naturales del ejido;**

- e) **Para la explotación de recursos naturales de la nación.**

CAPITULO III

EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL

Bajo el principio de llevar justicia social al campo, en el periodo 1955-1960, el Presidente Adolfo López Mateos constituyó de manera determinante para la ardua tarea de resolver los problemas agrarios, de esta manera en este periodo se trata de llevar una política que se incline a favor de los ejidatarios, legítimos pequeños propietarios agrícolas y comunidades indígenas.

De las diferentes disposiciones dictadas por el Presidente de la República, es importante mencionar las relacionadas con la conservación y utilización racional para el aprovechamiento exclusivo de los ejidatarios, de los recursos naturales y medios económicos que el gobierno de la revolución les ha proporcionado. De esas disposiciones surge a la luz el Reglamento del 15 de Abril de 1959 para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

La finalidad que persigue el reglamento con la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal dado en fideicomiso al Fondo Banco Nacional de Crédito Ejidal, es la formación de un patrimonio que permita a los ejidatarios contar en cualquier momento con recursos propios de financiamiento para impulsar las actividades agrícolas ya existentes, o bien para crear o industrializar otras nuevas, de acuerdo con las

condiciones y técnicas más recomendables, y sin necesidad de recurrir a condiciones de crédito usuarias.

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

Para el manejo de FONAFE se constituyó un Comité Técnico de Inversión de Fondos, su integración la describiremos más ampliamente en el transcurso de este capítulo.

Dentro de las finalidades principales del mencionado Comité se encuentran: definir los criterios que deben ser aplicados para autorizar las inversiones de Fondos comunes, colaborar técnicamente con las autoridades agrarias en la planeación y ejecución de los programas de Fomento Ejidal; obtener créditos y otorgar las garantías que se estimen necesarias; intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones de los fraccionamientos y de la venta de los lotes urbanizados; y establecer las bases generales para la contratación de maderas, resinas, pastos y otros recursos ejidales.

1).- NATURALEZA JURIDICA.

El devenir histórico de este fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ha sido por demás complejo, debido, entre otras cosas a que surge arbitrariamente a la Constitución; es decir, surge sin el respaldo de precepto Constitucional alguno. No

obstante, haremos un resumen de la trayectoria de este fideicomiso para una mejor claridad en su comprensión.

Como ya mencionamos con antelación, el 23 de Abril de 1959 se publica el reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales. En dicho reglamento se crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como Fideicomiso público siendo creado para el manejo exclusivo y permanente de dicho Fondo, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Mediante instrumento privado celebrado el 25 de Octubre de 1960, se entregó en Fideicomiso, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se acordó que la duración del contrato sería por el tiempo que estuviera en vigor el reglamento aludido.

Con el surgimiento de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971, se establecen los siguientes puntos:

- a) Se instituye al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como Fideicomiso en Nacional Financiera, S. A. (art. 170)
- b) Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá ser reclamada la devolución de las sumas de los bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización. (Art. 126)

Con fecha 6 de Mayo de 1972, se publican las primeras reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria; las mencionadas reformas y adiciones son las que dan origen al Fondo Nacional de Fomento Ejidal como entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio; es decir, surge como un organismo público descentralizado. A consecuencia de lo anterior se deriva la dualidad de la entidad, como Organismo Público Descentralizado y como un Fideicomiso Público.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de Junio de 1976 se reformaron de nueva cuenta diversos preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales fueron: art. 117, párrafo primero, 126, 130, 155 párrafo primero, 166, 167, 168, 169 y 170. Entre estas de reformas destacan por su importancia las siguientes:

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un fideicomiso público (art. 167).

Se señala que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá como Institución Fiduciaria a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. (art. 170).

Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o cuando en un plazo de cinco años no cumplan con la función asignada, pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de apoyo a la Industria Rural (art. 126 párrafo primero).

El mencionado párrafo continúa diciendo que los bienes que de acuerdo con los decretos expropiatorios en vigor deban revertir por las causas señaladas en los mismos a favor del Organismo Descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal se hará en favor del Fideicomiso del presente decreto.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la liquidación del patrimonio del Organismo Público Descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Determinando a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional que bienes y derechos deben aportarse a la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A., así como el destino de los activos y los bienes muebles e inmuebles que no se transfieran a la citada financiera (art. Primero Transitorio).

Nacional Financiera, S. A. continuará como fiduciaria del Fondo Nacional de Fomento Ejidal e Institución Tesorera de los Fondos Comunes hasta en tanto se organice la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A. (art. Tercero Transitorio).

Como podemos observar, en las anteriores reformas se proponía la creación de la Financiera Nacional de Industria Rural, sin embargo esta Institución jamás llegó a operar, por tal virtud con fecha 4 de enero de 1977 se celebra un convenio entre Gobierno Federal (fideicomitente) por conducto de la Secretaría de Reforma Agraria y Nacional Financiera, S. A. (Fiduciaria), dicho convenio tiene como finalidad ratificar a Nafinsa como fiduciaria en virtud de que a la fecha de dicho instrumento no había sido organizada la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Enero de 1984, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Reforma Agraria, de las cuales destacan las siguientes:

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá como institución fiduciaria a Nacional Financiera, S. A. la que lo representará en los términos de la Ley del contrato de fideicomiso correspondiente. (art. 170)

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 de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devaluación de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de la indemnización. (art. 126)

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 actividades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no fueren los afectados por el decreto expropiatorio, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio

Fideicomiso, en el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para complementar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieran derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conformen a los decretos expropiatorios respectivos en los supuestos compendios en el primer párrafo de este artículo.

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que corresponda a los núcleos agrarios se transmitan, en su oportunidad, al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los expropiados paren en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho fideicomiso en los términos de este artículo y se otorguen los instrumentos legales respectivos para la transmisión de la propiedad. (art. 126)

Con motivo de la liquidación de la Financiera Nacional de Industria Rural publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 1976, se crea un nuevo convenio de fecha 3 de Septiembre de 1984, en el cual figuran como partes: Administración Pública Centralizada representada por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Fideicomitente), y Nacional Financiera, S. A. (Fiduciaria). En dicho convenio se estipula que:

- a) Nunca llegó a operar el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.
- b) Que el Decreto mediante el cual se reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria de fecha 17 de enero de 1984, se suprime cualquier mención del

Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, y las funciones que estaban encomendadas al mismo, se encomendas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

- c) La fiduciaria no llegó a ejecutar acto alguno relativo al referido Fideicomiso, ni recibió bien o derecho relacionado con el mismo.
- d) Se extingue el fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y dé por terminada la relación fiduciaria.

Posteriormente, el día 1º de Noviembre de 1985, se celebró un convenio modificatorio al contrato de fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960, con la participación del Gobierno Federal, Nacional Financiera, S. A. y la Secretaría de la Reforma Agraria compareciendo a la firma, en la cláusula quinta inciso 9 del convenio señalado se indica que el FIFONAFE podrá efectuar las operaciones que deriven de la Ley Federal de la Reforma Agraria y las que autorice el Fideicomiso.

Con la aparición de la nueva Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, queda abrogada la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971; esta nueva Ley Agraria sintetiza los artículos destinados a regular el FIFONAFE, de tal manera que los reduce a dos artículos art. 94 y art. 97.

..."Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o concepto del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en su defecto, mediante garantía suficiente." (art. 94)

"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 ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de estos a su patrimonio." (art. 97)

Para poder hacer el análisis de los elementos personales del FIFONAFE es menester hacer un recordatorio de ciertos conceptos básicos para nuestro estudio, tales como lo que debemos extender por contrato, la figura del fideicomiso, sus elementos esenciales y su clasificación.

Si bien es cierto que el fideicomiso es una obligación jurídica resultante de un contrato, habrá que remitirse a lo que se considera contrato. El Código Civil en su artículo 1793 nos dice que "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y los derechos toman el nombre de contratos."

El Fideicomiso es un contrato tripartito cuya consumación depende del consentimiento que a su debido tiempo debe dar cada una de las partes. El maestro José Manuel Villagordo Lozano define al Fideicomiso como: "Un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al

fiduciario, quien esta obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".²⁰

Elementos Constitutivos:

- a) **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. Pueden ser fideicomitentes: las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enagenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que estas asignen.

- b) **Fiduciario:** Es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicometidos y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso. Dichos fines los lleva a cabo por el ejercicio obligatorio de los derechos que le ha transmitido al fideicomitente.

La facultad de desempeñar el cargo de fiduciario es privativa de las Instituciones expresamente autorizada por la Ley General de Instituciones de Crédito.

- c) **Fideicomisario:** Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso. Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan capacidad necesaria

²⁰.- Villagordoa Lozano, José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*. De. 2ª Edil. Porrúa, S.A. México, 1982.pag. 45.

para recibir el provecho del fideicomiso. Al exigir capacidad a los fideicomisos precepto se refiere a la ausencia de alguna incapacidad especial derivada de la Ley, puesto que el fideicomiso lícitamente puede constituirse a favor de incapacitados y aún de los no nacidos.

En cuanto al objeto del fideicomiso este consiste en la cosa que es materia del mismo, en tanto que el fin es el resultado que persigue con su constitución.

Clasificación:

Las clasificaciones que pueden hacerse del fideicomiso conforme a nuestro derecho positivo y a la práctica bancaria, reflejan considerable variedad de puntos de partida; la forma en que surge, las modalidades que pueden caracterizarlo, sus finalidades entre otros.

- a) Fideicomiso expreso e implícito;
- b) Condicional, secreto y sucesivo;
- c) De beneficencia;
- d) Oneroso y gratuito;
- e) Revocable e irrevocable;
- f) Inversión, administración y garantía;
- g) Voto;
- h) Zona prohibida;
- i) Público y privado.

El Fideicomiso también se ha empleado para muchos otros propósitos y finalidades que aún cuando en algunos casos no ha encuadrado en categorías definidas, pueden en otros servir como base de clasificación. Por último en cuanto a la forma de su creación se pueden clasificar en fideicomisos constituidos por actos entre vivos y en fideicomisos testamentarios.

Elementos Constitutivos del FIFONAFE:

Este Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que ha existido paralelamente al Organismo Público Descentralizado del mismo nombre. Actualmente se encuentra inscrito en el Registro de la Administración pública Paraestatal y sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, con el nombre de Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE.

- a) Fideicomitente: El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En el contrato de fideicomiso se establecen por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las bases de inspección y vigilancia que el Gobierno Federal deba reservarse sobre la aplicación de los fondos o su inversión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva la facultad de practicar toda clase de auditorías e inspecciones, solicitar informes, revisar documentos y adoptar cualquier medida de inspección y vigilancia que estime conveniente.

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

- b) Fiduciario: Actualmente Nacional Financiera, S. A., desempeña esta función, además de fungir como tesorero, habiendo sustituido al Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.

La institución fiduciaria tendrá las siguientes obligaciones:

1. Celebrar operaciones de crédito y otorgar préstamos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas y autorizadas previamente por escrito por el Comité.
2. Realizar las demás operaciones relacionadas con las finalidades del fideicomiso, que expresamente le encomiende éste.
3. Cuidar que el FONAFE se destine única y exclusivamente a los fines a que se refiere este contrato.
4. Recabar previamente un acuerdo por escrito del Comité, para todo acto de administración y de disposición de fondos del fideicomiso, que pretenda realizar a través del Delegado Fiduciario Especial.
5. Registrar, cuando proceda, los contratos de crédito, que celebren los ejidatarios, recabar la documentación y establecer garantías correspondientes.

6. Inscribir el contrato de fideicomiso en el Registro Público del lugar en el que los bienes estén ubicados, en caso de que parte del objeto del fideicomiso recaiga en bienes inmuebles.
 7. Rendir al Fideicomitente por conducto del Comité, un informe mensual de todos los actos y operaciones que ejecute, particularmente del estado que guardan los créditos que otorguen en ejercicio del fideicomiso; dicho informe será por escrito y deberá estar revisado por el Delegado Fiduciario Especial.
 8. Señalar la inversión de los fondos con acuerdo del Comité.
 9. Informará la Secretaría de la Reforma Agraria sobre el monto de los depósitos de fondos comunes ejidales, para que dicha dependencia a su vez, informe a los ejidatarios que lo juzgue apropiados.
 10. Con el auxilio del Comité Técnico cuidará especialmente, que los fondos comunes ejidales de cada estado se destinen exclusivamente a los ejidos de los depositantes; y que los financiamientos que sobre dichos fondos se otorguen, se destinen a actividades productivas conforme a lo solicitado y dispuesto por los mismos solicitantes.
- c) Fideicomisario: Aunque el reglamento interno no lo establece, el carácter de fideicomisario lo tienen los ejidos y las comunidades, ya que estas son los beneficiados con dicho fideicomiso.

Integración:

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

- a) Fondo comunes ejidales;**

- b) El patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal que quedará constituido por:**
 - 1. Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales o comunales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población, a los ejidatarios afectados o de la creación de fuentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados;**

 - 2. Las utilidades que resultaren de la venta de los lotes urbanizados o regularización de los fraccionamientos urbanizados o suburbanos, de terrenos ejidales o comunales;**

 - 3. De los bienes obtenidos por el recurso de reversión; toda vez que se cumplan los requisitos que señale la Ley;**

4. Las aportaciones del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios;
5. Las cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el Sector Campesino;
6. Los demás recursos que se obtengan por cualquier otro concepto;

El patrimonio del fideicomiso podrá ser ampliado sin necesidad de formalizarse por escrito, bastando que la fiduciaria acuse recibo de las cantidades que se le entreguen, destinadas a cumplir los fines del fideicomiso.

Fines:

Los fines del fideicomiso son los siguientes:

- a) Administrar los fondos comunes;
- b) Apoyar financieramente las actividades industriales de ejidos y comunidades, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten;
- c) Apoyar el desarrollo rural integral mediante el establecimiento de industrias rurales que permitan un uso adecuado de los recursos naturales y la generación de empleos en el medio rural, en los términos y con las modalidades que se señalen

en las Reglas de Operación que al efecto se dicten;

- d) Las demás que se deriven de disposiciones aplicables al fideicomiso, siempre en beneficio de ejidos y comunidades;

Comité Técnico y de Inversión de Fondos:

Se construye un Comité Técnico y de inversión de fondos, para el manejo exclusivo y permanente del FIFONAFE, integrado por un representante propietario y un suplente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Energía, Minas e Industria, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Confederación Nacional Campesina, en términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.

Facultades:

Tendrá las siguientes facultades:

- a) Autorizar los proyectos de inversión previstos por el reglamento, siempre y cuando sean congruentes con la situación financiera del fideicomiso;
- b) Decidir sobre el destino que deba darse a los activos del fideicomiso;

- c) Aprobar los programas y el presupuesto anual del fideicomiso;
- d) Aprobar la estructura administrativa del fideicomiso;
- e) Aprobar las Reglas de Operación del fideicomiso; así como el reglamento interior, para ser sometidos a la Coordinación de Sector y a la aprobación del fideicomitente;
- f) Delegar en el Director General y Delegado Fiduciario Especial las facultades que estimen convenientes;
- g) Aprobar en su caso, las solicitantes de apoyo financiero que someta a su consideración el Director General y Delegado Fiduciario del fideicomiso;
- h) Las demás que con posterioridad le señale el fideicomitente y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Estas atribuciones nos ponen de manifiesto que se confieren al Comité Técnico las facultades más amplias para el manejo del FIFONAFE, en función a que las normas complementarias y Reglas de Operación las dicta este organismo.

"Los recursos del fondo se entregan a la Nacional Financiera en fideicomiso; pero tiene que manejarlos en los términos de su reglamento, del contrato de fideicomiso y de las normas que formule el Comité Técnico. ¿De que manera podrá correlacionarse todos estos y además las normas operativas del Comité Técnico deben ser aprobadas

por el Departamento de asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si se trata de normas de operación generales, puede aceptarse esto; pero como esas normas tienen que variar de acuerdo con la naturaleza y las finalidades de las inversiones en cada caso, el papeleo entre el Departamento y la Secretaría en la realización de programas. Si hay un Comité Técnico en el que están representados el Departamento aludido y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ¿Para que se necesita la aprobación de ese Departamento y de esa Secretaría? entonces ¿Para qué sirve el Comité?".²¹

Al respecto el maestro Lucio Mendieta y Nuñez sigue opinando: "La organización del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, según se desprende de los párrafos anteriores, resulta complicado y en ciertos aspectos absurda. Esta formado el fondo como una institución por un Comité Técnico de inversión de fondos; pero tiene un Director General que designa la Nacional Financiera y que preside las sesiones del Comité Técnico".²²

Delegado Fiduciario Especial:

Nacional Financiera, S. A. a proposición de la Secretaría de la Reforma Agraria nombrará al Delegado Fiduciario Especial, conforman el artículo segundo del reglamento de los Fondos Comunes Ejidales a la institución fiduciaria se obliga a manejar el fideicomiso por conducto del Delegado Fiduciario Especial y tendrá a través del propio

²¹ - Mendieta y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pag. 408.

²² - Idem. Pag. 408.

Delegado, las facultades de disposición y administración de los Fondos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso, previo acuerdo del Comité Técnico; el Delegado deberá revisar el informe mensual que rinde la institución fiduciaria y todos los actos y operaciones, particularmente del estado que guarden los créditos que otorga el fideicomiso.

2.- CRITERIO DE ACTUACION EN EL CASO DE INCUMPLIMIENTO AL DECRETO EXPROPIATORIO.

En los casos en que los bienes expropiados no son destinados para lo cual fueron desincorporados del régimen ejidal, la Ley Agraria confiere al FIFONAFE la facultad de ser él quien ejercite las acciones necesarias para la incorporación de estos a su patrimonio estableciendo el criterio que deberá regir tal supuesto en su artículo 97, que a la letra dice: "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 ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de estos a su patrimonio".

Como ya ha quedado asentado la Ley establece los casos en que será factible la reversión de los bienes expropiados; sin embargo consideramos prudente hacer mención de la forma en que el FIFONAFE operativamente da cumplimiento a los lineamientos legales que nos ocupan, estableciendo para él un programa de

supervisión de decretos expropiatorios, por lo que si al momento de la supervisión de una expropiación de tierras, se reporta que cumplió en sus términos la causa de utilidad pública invocada en el decreto respectivo, no queda excluida de una acción de supervisión posterior y en función de los términos del reporte que se emita de la citada supervisión, se dará el tratamiento a cada caso.

Si el Informe de supervisión reporta que la causa de utilidad pública invocada en el decreto expropiatorio esta cubierta se descargará del universo de trabajo y se procederá a su archivo, pudiendo eventualmente, ser considerada para una segunda supervisión; por el contrario si no se cumple con la causa de utilidad pública y entonces si estaríamos en los supuestos legales que dan o rigen a la presente tesis dándose las siguientes hipótesis:

Reversión Total:

- a) Cuando la promovente no haya ocupado los terrenos.
- b) Cuando la promovente haya destinado los terrenos a un fin distinto del señalado en el decreto expropiatorio.

Reversión Parcial:

- a) Cuando existen áreas expropiadas que no son utilizadas por la promovente para la causa de utilidad pública invocada en el decreto expropiatorio.

- b) Cuando existen áreas expropiadas y utilizadas por la promovente para un fin distinto de la causa de utilidad pública invocada en el decreto expropiatorio.

Ya una vez previéndose el recurso de reversión se procede a la integración del expediente que contendrá los trabajos técnicos y la investigación jurídica.

De los Trabajos Técnicos:

1. El área jurídica de los fideicomisos solicitará a la Dirección General de la Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria, los siguientes documentos:
 - a) Copia certificada del Acta de Ejecución del Decreto Expropiatorio.
 - b) Copia certificada del Plano de Ejecución del Decreto Expropiatorio.
 - c) Copia certificada de los Títulos de Propiedad que se emitieron a la promovente, en los que se contengan las previsiones que anteriormente señalaba el artículo 126 de la hoy abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria y la Certificación de Inscripción en el Registro Agrario Nacional.
 - d) Investigación Registrada en su caso, en la Entidad Federativa correspondiente.

2. Se turnará al área de topografía del Fideicomiso, el reporte de Supervisión de la Expropiación y los Planos de Ejecución del Decreto Expropiatorio, a efecto de que se lleven a cabo los trabajos técnicos con certificación notarial, que incluirán:
 - a) Identificación, ubicación y orientación del predio (medidas y colindancias, rumbos, coordenadas, construcciones e instalaciones existentes).
 - b) Plano y Fotografías del predio.
 - c) Acta notarial del estado que guarda el terreno (uso y condiciones) al momento de hacer los trabajos técnicos.
3. El área de Topografía del fideicomiso, identificará y señalará en los planos, los terrenos susceptibles de reversión, firmando la responsiva de los trabajos.
4. Una vez integrados los trabajos técnicos, el área de Topografía del Fideicomiso, turnará al área jurídica conservando en archivos copias y memorias técnicas por cada expediente.

Una vez turnado al área jurídica del FIFONAFE, esta elaborará y turnará con firma de la Dirección General del Fideicomiso, la solicitud de revisión con sus respectivos anexos ante la Dirección General de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que contendrá:

- a) **Fotocopia del Decreto Expropiatorio.**

- b) **Constancia del Area Financiera del FIFONAFE, de que fue captada la indemnización en tiempo y forma.**

- c) **Acta notarial del estado que guarda el terreno (uso y condiciones) al momento de hacer los trabajos Técnicos.**

- d) **Planos del Terreno firmada con responsiva del topógrafo, indicando claramente el o las áreas sujetas a reversión.**

Trámites del Expediente de Reversión:

Con fecha 19 de Julio de 1993, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma para el trámite de reversión. Se reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; en dicha reforma se establece que el Tribunal Unitario Agrario será el competente para conocer del recurso de reversión. Con la mencionada reforma, se pone de manifiesto que el recurso de reversión ya no compete a autoridades administrativas como se venía haciendo con antelación, sino que ahora se ventilará en los Tribunales Agrarios, es decir, mediante un procedimiento judicial.

La Ley determina que el criterio de actuación para el caso previsto en el artículo 97 de la Ley Agraria es el recurso de reversión; sin embargo en la práctica, son pocas las

acciones que llegan hasta la conclusión del proceso judicial. Es bastante común que las partes concilien intereses en una "amigable composición", cuando la conciliación tiene un resultado positivo, se celebra un contrato llamado de "transacción" o llamado también "convenio judicial". Esta es una forma irregular, pero la más común de acabar con un proceso.

Ya una vez que las partes hayan llegado a un acuerdo y hayan firmado un convenio Judicial, éste será dirigido al juez, quien valorará el contenido de Ley y de moral, y si decide aprobarlo terminará con la controversia.

No obstante que la amigable composición es un acuerdo muy común en el FIFONAFE, el verdadero objeto del presente trabajo es el recurso de reversión, de tal manera que nos referimos a el ampliamente en el capítulo subsecuente.

CAPITULO IV

EL RECURSO DE REVERSION.

El carácter específico del derecho agrario actual esta marcado por la necesidad de acortar el proceso evolutivo de las realidades económicas y sociales en la aplicación de los conceptos jurídicos de la nueva Ley Agraria y los ordenamientos que introduce la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La actual Ley Agraria pretende solucionar los problemas y necesidades de los campesinos bajo el principio de justicia pronta y expedita; ante este requerimiento se le ha otorgado a los Tribunales Agrarios amplios poderes discrecionales con el objeto de simplificar los procedimientos en la mayor medida posible y así lograr que la anhelada justicia agraria de verdaderos frutos.

De esta manera y con el objeto antes mencionado, el 9 de julio de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 18 de la citada Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; en dicha reforma se incorpora a el mencionado artículo la fracción XII; y se dice que: "... Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

XII.- De la reversión a que se refiere el artículo 97 de Ley Agraria..."

Al incorporarse el supuesto del artículo 97 de la Ley Agraria a las facultades de los Tribunales Unitarios Agrarios podemos advertir que la reversión se convierte en un recurso contencioso administrativo toda vez que la actuación de los Tribunales Agrarios es propia de un procedimiento administrativo Agrario.

Una vez habiendo establecido el carácter contencioso del recurso de reversión consideramos importante definir de manera somera lo que debemos entender por recurso y por reversión.

Recurso: (Del latín recursos, camino de vuelta, de regreso o de retorno). Es el medio de impugnación que se interpone contra la resolución jurídica pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o un Tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificando o anulada.²³

La doctrina distingue dentro del género de impugnación varias categorías, entre ellas los remedios procesales considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones jurídicas ante el mismo juez de la causa; los recursos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante el órgano Judicial Superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una resolución

²³ - Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones jurídicas. 5a. Ed. Edit. Porrúa. México 1992.

anterior, generalmente de carácter administrativo, y en ese sentido podemos citar al llamado proceso de lo contencioso administrativo.

Reversión: Volver una cosa a su dueño anterior. Restitución de una cosa al estado que tenía o la devolución de ella a la persona que la posea primero.²⁴

Si es importante advertir que el concepto de reversión en términos jurídicos carece de un verdadero estudio, ya que la mayoría de diccionarios en materia jurídica no la contempla. Prácticamente, en la doctrina jurídica se le ha restado importancia a ese recurso; aunque el motivo puede ser que este es poco operante, si consideramos importante difundir más información sobre el mismo, ya que a su vez traerá como consecuencia una mejor conocimiento y aplicación de la Ley.

De lo anteriormente descrito podemos concluir que la reversión es un recurso de impugnación contra un decreto de expropiación por no cumplir con su destino; tiene como finalidad la reincorporación de los bienes expropiados al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Atendiendo al verdadero significado de la palabra "reversión", y si este se aplicara en strictu-sensu, lo idóneo sería que la reversión operara en favor de los anteriores poseedores y no en favor de una figura intermedia como es el FIFONAFE. Este criterio será parte esencial de nuestra conclusión.

²⁴ - Diccionario del Derecho Agrario Mexicano. Antonio Luna Arroyo y Luis C. Alcerreca. Ed. Porrúa. México 1982.

Según el procedimiento la reversión solo puede ser solicitada por el FIFONAFE; y no obstante este actúe de buena fe como un administrador del patrimonio de los núcleos agrarios bien es cierto que priva a los ejidatarios del derecho inherente de decidir sobre su propio patrimonio, es decir, le resta al núcleo agrario la capacidad que le otorga nuestra Constitución.

Bajo el fundamento de la Ley Agraria vigente la reversión encuentra su regulación en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, a sendas leyes nos referimos en los párrafos ulteriores.

1.- LEY AGRARIA

El fundamento jurídico de este recurso está contemplado en el artículo 97 de la vigente Ley Agraria. Este artículo señala que: "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 ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de estos a su patrimonio". Este multicitado artículo que reviste del principio de legalidad al FIFONAFE y su derecho a revertir los bienes expropiados tiene su origen más remoto en el artículo 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales cuyo artículo 13 señalaba que: "En caso de que los terrenos ejidales expropiados se destinen a fines distintos de los señalados 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 Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución del monto pagado por concepto de indemnización”.

Es importante señalar que el Código Agrario del 42 no contemplaba al Fondo Nacional de Fomento Ejidal por tanto es evidente que surgió de manera inconstitucional.

El 1º de Abril de 1971 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de la Reforma Agraria, y con la expedición de esta Ley se institucionaliza Constitucionalmente el FIFONAFE, ya que la Ley en cuestión surge el amparo y por disposición del artículo 27 Constitucional.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 126 establece que: “Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasará a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas de los bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización”.

Básicamente el primer párrafo del artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria retoma el texto del artículo 13 del reglamento en mención, con la única diferencia de que las facultades del FIFONAFE ya no se encontraban al margen de la Constitución.

El mismo artículo en el párrafo segundo señalaba que: "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". Como ya habíamos mencionado, anteriormente todos los trámites se realizaban de manera administrativa, desde la misma acción de reversión hasta la incorporación al patrimonio; actualmente para que proceda a incorporar debe contar con una sentencia emitida por los Tribunales Unitarios Agrarios.

En cuanto al destino de los bienes motivo de la reversión la extinta Ley Federal de Reforma Agraria en el mismo artículo 126 ordenaba que debían ser utilizados para apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no hubieren sido los afectados por los decretos expropiatorios, evidentemente bajo las modalidades que impusiera el propio fideicomiso.

Durante su período de vigencia el artículo 126 sufrió varias reformas algunas de ellas trascendentales, algunas inoperantes. La primera de ellas surgió con motivo de la creación del fideicomiso de apoyo a la Industria Rural, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de Junio de 1976 se reformaron diversos preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo uno de los reformados el artículo 126 quedando de la siguiente manera: "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural..."

Si bien el fideicomiso de apoyo a la Industria Rural estaba facultado de derecho para demandar la reversión, de hecho jamás llegó a operar debido a que la fiduciaria (Financiera Nacional de Industria Rural, S. A.) no llegó a constituirse.

Mediante decreto publicado el 17 de enero de 1984 se le vuelve a facultar al FIFONAFE para demandar la reversión. "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto expropiatorio, 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 conforme a la Ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismo que no hayan sido destinados para los fines para los cuales fueron expropiados, sin que puedan demandarse la devolución de las sumas o los bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización...".

Si bien el artículo 97 de la Ley Agraria es una versión concreta del artículo 126 de la extinta Ley Federal de la Reforma Agraria el punto de divergencia entre estas dos legislaciones se encuentra en la forma de aplicación, ya que, como ya lo mencionamos con anterioridad, mientras que en la Ley Federal de Reforma Agraria era un procedimiento que operaba de manera administrativa la actual Ley Agraria la contempla como una acción o recurso que deberá ventilarse ante un Tribunal Unitario Agrario, y bajo los preceptos de la Ley Orgánica de los mismos.

2.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

El marco condicionante de la reforma legal de 1992, en materia agraria atiende a la necesidad de superar el atraso de más de medio siglo que confrontan los campesinos.

El rezago social esta representado por numerosos expedientes relativos a acciones agrarias de dotación, ampliación, restitución de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población ejidal, titulación y confirmación de bienes ejidales, los que se encuentran en proceso de trámite, algunos de ellos desde hace más de cuarenta años, al que se le ha llamado el rezago histórico.

Todos los intentos por superar el rezago histórico y sus consecuencias como lo es entre otras, la falta de credibilidad en los mecanismos de justicia agraria, así como las reformas legales que habilitaron a las Comisiones Agrarias Mixtas y al Cuerpo Consultivo Agrario para ejercer funciones autenticamente jurisdiccionales en materia de controversias agrarias, no fueron suficientes para superar los problemas de los campesinos, por este motivo, la creación de los Tribunales Agrarios se constituyó en objetivo principal e inmediato de los sectores ligados al campo.

Las centrales campesinas más importantes abanderaron las demandas de una justicia pronta y expedita; y señalaron los lineamientos generales, los criterios rectores y los principios estructurales, que debían normar el establecimiento de los Tribunales

Agrarios. Estos, por definición deberían ser autónomos en sus funciones con plenitud de jurisdicción. Constituirse en instrumentos orgánicos que hagan más eficaz y expedita la atención de los conflictos agrarios, basados en procedimientos simples, claros y sencillos, con obligación de los funcionarios jurisdiccionales de investigar, de oficio, la verdad, para resolver en justicia, la conciliación debe ser parte sustancial y previa del proceso agrario. Los tribunales deben regionalizarse para que estén en contacto con los sujetos a quienes deben atender en sus demandas; e integrado por profesionistas y personal probadamente honesto, especializado y altamente calificado que conozca los antecedentes históricos del sistema jurídico agrario mexicano, así o como debidamente informado de su contenido político, social y económico, que les permita interpretar correctamente las normas jurídicas de la materia agraria. Asimismo, los Tribunales deben estar apoyados por un órgano de asesoría gratuita.²⁵

El reclamo de los sectores ligados con el campo para el establecimiento de los Tribunales Agrarios, culmina con la reforma Constitucional al artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992, y deroga las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional de las anteriores autoridades agrarias, y adiciona la fracción XIX con dos párrafos que instituyen los Tribunales y la Procuraduría Agraria, concebidos en los siguientes términos: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualesquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y

²⁵.- Informe sobre el establecimiento de los Tribunales Agrarios presentado en el "Congreso de Derecho Procesal" realizado en la ciudad de Jalapa, Ver., a nombre de la C.N.C.

comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de la justicia agraria, la Ley instituirá a tribunales 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 esta, por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia Agraria".

El nuevo texto Constitucional del artículo 27 trajo como consecuencia la adecuación de la legislación secundaria, expidiéndose para ello la "Ley Agraria" así como la "Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Febrero de 1992.

En dichas leyes se establece que el procedimiento jurisdiccional agrario será por regla general uni instancial y por excepción bi instancial.

Los Tribunales Agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y definida, encargados de la administración de la justicia agraria. La Ley los dota de cabal autonomía y plena jurisdicción.

La mencionada Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios está integrada por treinta artículos, más los transitorios, estructurados en ocho capítulos que abordan las siguientes materias:

- Primero. Disposiciones Generales.
- Segundo. Del Tribunal Superior Agrario.
- Tercero. De los Magistrados.
- Cuarto. De la designación de Magistrados.
- Quinto. De los Tribunales Unitarios.
- Sexto. Del Secretario de Acuerdos y demás Servidores Públicos.
- Séptimo. De los impedimentos y excusas.
- Octavo. De las responsabilidades.

La Ley Orgánica atribuye a los Tribunales Agrarios su carácter de órganos Federales, encargados de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional. Es obvio su calidad de Tribunales Federales en razón de su competencia, como encargados de aplicar las disposiciones agrarias que se contienen en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes reglamentarias derivadas de dicho precepto, que fundamentalmente son de orden Federal y aplicación en todo el país.

Los Tribunales Agrarios se constituyen:

- a) Por el Tribunal Superior, integrado por cinco Magistrados numerarios y un supernumerario que designa el Senado de la República, y en sus recesos, la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República. El Presidente del Tribunal Superior será designado por el propio tribunal y durará en sus funciones tres años, pudiendo ser reelecto. Será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el mismo tribunal.

El Tribunal Superior, con sede en la Capital de la República, coordinará las funciones de los Tribunales Unitarios y vigilará su buen funcionamiento; asimismo resolverá todos los casos de revisión, aquellos actos y recursos que le encomienden tanto la Ley Agraria como la propia Ley Orgánica y, su Reglamento Interno, y

b) por los treinta y cuatro Tribunales Unitarios, distribuidos en toda la República y atendidos por un funcionario con el nivel de magistrado numerario, para garantizar la honestidad diligencia, oportunidad y rapidez en la atención de su ministerio.

Habrán cinco magistrados supernumerarios. Los magistrados supernumerarios suplirán las ausencias temporales de los numerarios.

Los Tribunales Unitarios operarán como órganos itinerantes; se desplazarán a los lugares, zonas o regiones, donde tengan asiento los grupos y núcleos agrarios en conflicto. Por eso, en la Ley Orgánica se prevé que los Tribunales Unitarios tengan, aparte de su sede permanente, residencias temporales, para que se desplacen a los lugares en que se requiera y sea necesaria su directa participación para impartir justicia con pleno conocimiento de la realidad del medio rural. El Tribunal Superior tiene la facultad de señalar los itinerarios de las residencias temporales.

Por lo que se refiere a la competencia, la Ley orgánica la reglamenta atendiendo a razones o motivos de materia, grado y de territorio. Excepcionalmente, establece un caso de competencia singular, cuando otorga al Tribunal Superior la facultad de atracción para conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales lo

amariten; facultad que puede ejercer de oficio o la petición fundada del Procurador Agrario.

La competencia en razón de materia corresponde a la naturaleza jurídica de la causa o conflicto objeto del proceso. Esta competencia está definida constitucionalmente en la fracción XIX del artículo 27 de la Ley Suprema, cuando señala que los Tribunales Agrarios conocerán de las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales y, en general, para intervenir en la administración de la justicia agraria.

La competencia de grado obedece a las diversas instancias que corresponden a un juicio, ya que atiende a un grado jerárquico que compete a un sistema de administración de justicia. Tratándose de los Tribunales Agrarios la competencia de grado se establece en los artículos noveno y dieciocho de la mencionada Ley Orgánica al señalar como asunto de los Tribunales Unitarios en Primera Instancia, los juicios relativos a la competencia por límites de terrenos entre dos o más ejidos o comunidades, o entre astos con pequeños propietarios o sociedades; los relativos a restitución de tierras, bosques y aguas, así como la reivindicación de tierras ejidales y comunales de los juicios de nulidad previstos por las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución, de las nulidades en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias y de aquellos actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, los que contravengan los contratos de asociación y aprovechamiento de tierras ejidales, del recurso de reversión de bienes expropiados y los convenios de composición amigable y en los casos de recurso de revisión para los que a la Ley establece que sean analizados en una segunda instancia, es decir la excepción bi institucional.

La competencia en razón de territorio obedece a la necesidad de descentralizar la administración de justicia, acercándola a los lugares en que deben atenderse los problemas.

De acuerdo con los requerimientos actuales de una más eficaz impartición de justicia al campo se consideró una necesidad incorporar a la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios el recurso de reversión solicitado por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal en favor del núcleo agrario; así, el artículo 18 de la Ley Orgánica en cuestión nos señala que: "Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

XII.- De la reversión a que se refiere al artículo 97 de la Ley Agraria.

Al estar contemplado en el campo de trabajo de los Tribunales Agrarios el recurso de reversión se convierte en un medio más viable y más efectivo para recuperar los bienes anteriormente expropiados e integrados al patrimonio del núcleo agrario, todo esto mediante el FIFONAFE y a razón de un fallo ordenado por un Juez.

3.- SU PROCEDIMIENTO

a.- Certificación:

El juicio de reversión comienza con la certificación del escrito que presenta el FIFONAFE por medio de su apoderado legal, en dicho escrito demanda a la institución o

instituciones que solicitaron la expropiación la declaratoria judicial de que ha operado la reversión, de que ha procedido la incorporación al patrimonio del FIFONAFE la superficie motivo de la expropiación, así como la cancelación de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la entidad y del Registro Agrario Nacional. Esta certificación la realiza el secretario de acuerdos dirigida al Magistrado del Tribunal Unitario Agrario al cual fue turnado.

b.- Auto de Radicación:

En el Auto de radicación el Tribunal Unitario tiene por visto el escrito que presenta el apoderado legal del FIFONAFE, en el cual demanda a la institución o instituciones beneficiadas con la expropiación la declaratoria judicial de que ha operado la reversión y las consecuencias que ésta traiga con sígo.

Ante tal escrito el Tribunal Acuerda:

- La competencia del Tribunal según lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Agraria y 18 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios;
- Formación del expediente y registro en el libro de Gobierno bajo el número que corresponda;
- Dar aviso de su radicación a la superioridad y a la Delegación de la Procuraduría Agraria en el Estado;

- Emplazar con copias simples de la demanda y anexos a la parte o partes demandadas en su propio domicilio; en el caso en que se ignoren los domicilios serán notificados y emplazados a juicio por edictos de acuerdo con el artículo 122 fracción II del Código de Procedimientos Civiles;
- Señalar domicilios de la parte actora.

c.- Demanda:

Debemos entender por demanda todo escrito inicial con que el actor basado en un interés legítimo pide la Intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma a un caso concreto.

Las controversias presentadas en los Tribunales Agrarios estarán sujetas a lo señalado en la Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios así como el Código de Procedimientos Civiles y demás leyes supletorias.

En cuanto al escrito de demanda deberá contener los siguientes puntos:

- Tribunal competente ante el que se promueve;
- Nombre y domicilio del actor y del demandado; en esta primera parte el actor deberá acreditar su personalidad debidamente, así como también deberá señalar a las personas acreditadas para oír y recibir notificaciones.

- Señalar específicamente la acción agraria que se demanda, que en este caso se solicitará la acción de reversión a favor del FIFONAFE.

En dicha solicitud se reclama:

- I. La declaratoria judicial de que he operado la reversión en favor del mismo fideicomiso.
 - II. La declaratoria judicial de que ha procedido la incorporación al patrimonio del mismo.
 - III. La cancelación de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de la entidad.
 - IV. Que como resultado de la declaratoria judicial se proceda a la entrega de la superficie motivo de la expropiación.
- Señalar en orden cronológico cada uno de los hechos; es decir, la fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de expropiación así como la utilidad pública que lo fundamenta.
- I. Monto de la indemnización
 - II. Fecha en la que se llevo a cabo el decreto expropiatorio.

III. Certificación de que la superficie objeto de la expropiación fue utilizada para la causa de utilidad pública que se invoco.

- Fundamentación y motivación de la demanda; que, como ya lo señalamos, la reversión se fundamenta en el artículo 97 de la Ley Agraria y demás supletorias aplicables;
- Presentación de todas y cada una de las pruebas que conduzcan a la determinación de que ha operado la reversión con todos los requisitos de fondo y de forma que señala la Ley Agraria.
- Se deberá señalar con precisión el predio objeto de la reversión, anexar croquis de localización y señalar claramente el poblado, municipio y estado al que pertenece.
- Se deberá correr traslado a las partes que pudieren tener algún interés en el juicio.

Aunque la Ley de la materia no señala expresamente que en las demandas se deberá de seguir determinando método o reglas es importante que el actor narre los hechos en forma clara y sencilla, enumerando cada uno de ellos aunque aparentemente se piense que no tiene ningún sentido, pero se vera que, con la mencionada narración al momento de ofrecer y desahogar sus pruebas se van relacionando una a una, y así estará en mejor posibilidad de demostrar que le asiste la razón y el derecho.

d.- Contestación de la demanda:

Para la contestación de la demanda el artículo 178 de la Ley Agraria nos señala que: el demandado contestará la demanda a más tardar en la audiencia, pudiendo hacerlo por escrito o mediante comparecencia.

Al dar contestación a la demanda, el o los demandados deberán de referirse a cada uno de los hechos aducidos por el actor, ya sea contestándolos o negándolos, así como contestando los que ignore por no ser hechos propios.

Si al ser llamado a contestar la demanda no estuviere presente el demandado y constare que fue debidamente emplazada, la audiencia tendrá verificativo.

Si el demandado no satisface los requisitos de la carga procesal al contestar la demanda, por este solo hecho desaprovecha un imperativo legal creado en su propio interés, implicando además una grave culpa en su contra presumiéndose confesados los hechos de la demanda.

e.- Emplazamiento al demandado:

Atendiendo a los principios generales de derecho, debemos entender por emplazamiento el llamamiento que se da o la orden judicial hecha a una o varias personas para que se presenten en un juzgado tribunal el día y hora que se le designe,

bien para oír una providencia o para presenciar un acto o diligencia que suele perjudicarlo o en su defecto prestar una declaración.

El emplazamiento deberá de cumplir con los requisitos esenciales señalados en el artículo 170 de la mencionada Ley Agraria.

- Nombre el actor; que en este caso es el FIFONAFE

- Lo que demanda; acción de reversión

- La causa de la demanda: en este caso es la referencia en el artículo 97 de la Ley Agraria.

- Señale para la audiencia que, según el mismo artículo 170 de la Ley Agraria deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días.

La notificación la realizará el actuario y deberá recibirla la persona interesada, que para el caso que nos ocupa deberá ser el apoderado legal de la institución o instituciones demandadas así como aquellas personas que el mismo apoderado haya señalado para recibir oír notificaciones.

f.- Cita previa a la notificación:

Es el escrito que presenta el actuario del Tribunal Unitario para hacer constar que la notificación fue recibida en el domicilio señalado para recibir notificaciones.

g.- Notificación al actor:

Es el documento que suscribe el actuario del Tribunal Unitario para notificar el actor que ha quedado emplazada la o las partes demandadas.

h.- Audiencia de Ley:

El término "audiencia" tiene diversas acepciones, sin embargo para el Derecho la palabra "audiencia" equivale a la obligación que tienen las autoridades del estado de oír a la persona a la que va a afectar en sus derechos, dándole oportunidad para que se defienda, ofrezca pruebas y alegue todo lo que su derecho convenga.

En materia de derecho también se le da otra denominación; se señala como un acto procesal, a un periodo del juicio, en el cual el órgano del conocimiento se pone en contacto directo con las partes contendientes y con las fuentes de convicción. Por tal motivo, la audiencia como acto por suceso procesal, integrante primordial de un juicio, tiene lugar en un "procedimiento" basado en el principio de oralidad, puesto que es aquella donde el juzgador se pone en relación directa con los elementos probatorios ofrecidos por las partes. ²⁶.

²⁶.- Burgoa O. Ignacio. Ob. Cit. p. 657

La audiencia de Ley deberá realizarse ante el magistrado del Tribunal Unitario asistido de su secretario de acuerdos. En esta etapa del juicio deberán comparecer el actor que para este caso será el apoderado legal del FIFONAFE y el ó las partes demandadas. Hacemos hincapié en el hecho de que pueden ser demandadas más de una Institución debido a que son varias Instituciones las que intervienen como promoventes de un decreto expropiatorio y en los mismos términos el FIFONAFE demanda a las intermediarias.

En esta etapa del juicio se concede el uso de la palabra tanto al demandado como al demandante; a su vez, se les exhorta a las partes a solucionar la controversia mediante una composición amigable.

Una vez que el Tribunal ha oído las manifestaciones de las partes acuerda.

- La parsonalidad de los apoderados legales de las partes;
- Admitir las pruebas ofrecidas por la perte actora, en el caso de que se haya ofrecido la prueba pericial, se suspenderá la audiencia hasta que el oferente de la prueba presente al perito propuesto para el disemimiento según lo dispuesto por el artículo 170 párrafo último de la Ley Agraria.

Ahora bien, en el caso da que hayan sido aceptadas todas las acciones y excepciones se dará por terminada la audiencia.

i.- Remisión de disposiciones:

Es la remisión de un oficio que realiza el secretario de acuerdos del Tribunal Unitario en el cual hace del conocimiento del titular de la Institución o instituciones demandadas el pliego de posiciones que formula el FIFONAFE para que en el término de tres días proceda a su contestación según lo establecido en el artículo 297 fracción II del Código de Procedimientos Civiles.

j.- Posiciones:

Es esta etapa el FIFONAFE a través de su apoderado legal exhorta a el o los demandados a señalar "si es cierto como lo es" los hechos motivos de la demanda.

k.- Contestación de posiciones:

La parte o partes demandadas responderán de manera categórica a cada una de las posiciones que haya señalado el FIFONAFE.

l.- Alegatos:

Los alegatos se presentan dentro de la audiencia se pueden formular de manera verbal o escrita, en el caso de que no se formulan se les tendrá por formulados. En esta etapa se le citará para oír sentencia.

m.- Sentencia:

Del artículo 189 de la Ley Agraria se desprende que "Las sentencias que dicten los tribunales agrarios se emitirán a verdad sabida, sin sujetarse a sobre estimación de pruebas, sino apreciados los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimen debido en conciencia fundando y motivando sus resoluciones.

Las sentencias que emitan los Tribunales deberán estar fundamentadas y motivadas en derecho, así mismo los magistrados deberán emitir sus sentencias basados en las conclusiones formuladas por las partes ya sea en la demanda o en la contestación de la misma. En la acción de reversión de tierras es muy importante la inspección ocular ya que la Ley es muy clara al señalar que, si no se cumple la utilidad pública en el transcurso de cinco años podrá operar la reversión.

La sentencia será emitida según las formalidades impuestas por el Código Federal de Procedimientos Civiles toda vez que la Ley Agraria no señala formalidad alguna.

La sentencia deberá contener:

- Tribunal que la emite, número de Juicio, lugar y fecha, actor y demandado.

- RESULTANDO: en el cuál se señalará la acción demandada,

I. Antecedentes, posiciones, es decir, una relación sucinta de las relaciones planteadas por los solicitantes, promovente o quejoso de los hechos.

II. Todas las pruebas rendidas durante las etapas anteriores del juicio.

- **CONSIDERANDOS:** Mismos que contienen los fundamentos legales en los que se apoyan los magistrados para emitir sus resoluciones. En esta parte se considera:

I. La competencia del Tribunal para conocer de las acciones de reversión;

II. Supervisión para verificar el destino de los bienes referidos.

III. Estudio de las pruebas ofrecidas mediante las cuales el magistrado realizará la apreciación de la acción agraria.

- **RESOLUTIVOS:** En estos puntos se concreta con claridad y precisión la acción agraria, ya que son las conclusiones concretas y derivadas de los fundamentos lógico/jurídicos contenidos en los considerandos constituyendo propiamente los elementos y decisiones de las sentencias que le otorgan el carácter de acto de autoridad, encerrados en formular concisas.

En el fallo de la resolución se ordenará publicar la misma en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad; así como también ordena notificar

personalmente al apoderado legal de las partes y mediante oficio a la Delegación de la Procuraduría Agraria y al Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia del poblado afectado por la expropiación.

Ejecución.

Al respecto de la ejecución, el artículo 191 de la Ley Agraria señala que: "Los Tribunales Agrarios están obligados a proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en la forma y términos que, a su juicio, fueren procedentes..."

Para dar cumplimiento a las resoluciones se deberá a ser constar que todas las partes involucradas en el juicio han quedado notificadas de las resoluciones dictadas por el magistral.

La entrega de las tierras revertidas la ejecutará el actuario en presencia del apoderado legal del FIFONAFE; misma entrega que quedará asentada en un acta.

CAPITULO V

SUGERENCIAS Y PROPUESTAS

PROPUESTAS.

PRIMERA.- Se propone la modificación del párrafo tercero del artículo 94 de la Ley Agraria, a efecto de que el pago del depósito del importe de la indemnización se lleve a cabo directamente al núcleo agrario afectado, y no se haga preferentemente al FIFONAFE, como esta ordenado en el mencionado artículo.

El texto actual señala que: "... 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".

La modificación que proponemos: "... Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará directamente a los ejidatarios representantes del núcleo agrario afectado; o en su defecto, mediante garantía suficiente".

SEGUNDA.- Se propone la modificación al texto del artículo 97 de la Ley Agraria, con la finalidad de que el derecho de reversión sólo lo pueda solicitar el núcleo

agrario afectado; de la misma manera, los bienes motivo de la reversión se reincorporen al patrimonio del núcleo agrario.

El texto vigente señala que: "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 las causas de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la reincorporación de éstos a su patrimonio."

La Modificación que proponemos: "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 las causas de utilidad pública, los ejidatarios representantes del núcleo agrario afectado, podrán ejercitar las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la reincorporación de éstos a su patrimonio."

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- A partir del surgimiento del concepto de expropiación en nuestra legislación, se le otorga al Estado las facultades amplísimas para privar a los particulares de los bienes que considere de utilidad para fines de interés público, incluso los que se encuentren en régimen comunal o ejidal.

SEGUNDA.- En base al artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria se establece que, en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular y sólo se podrá expropiar los bienes ejidales y comunales cuando la utilidad pública sea superior a la utilidad social.

TERCERA.- Para los casos en que los bienes afectados por una expropiación pertenezcan al régimen comunal o ejidal, forzosamente requerirá de la intervención de la Secretaría de Reforma Agraria sin importar la utilidad pública que se fundamente.

CUARTA.- Con la más reciente reforma del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se crearon órganos jurisdiccionales para la impartición de justicia agraria, denominados Tribunales Agrarios, los cuales están integrados por un Tribunal Superior Agrarios y 37 Tribunales Unitarios.

QUINTA.- La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo 18 fracción XII, otorga facultades a los Tribunales Unitarios para conocer de la reversión de tierras a la cual hace referencia al artículo 97 de la Ley Agraria; de esta manera, la solicitud de reversión deja de ser un procedimiento administrativo para consolidarse en un procedimiento judicial.

SEXTA.- Según lo establecido por el artículo 97 de la Ley Agraria, corresponde al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitar el procedimiento de reversión de bienes ejidales y comunales.

SEPTIMA.- El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un organismo desconcentrado de la administración pública federal que tiene la finalidad de apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades; los fondos de este organismo son básicamente por indemnizaciones y de la reversión de tierras de los núcleos agrarios.

OCTAVA.- Actualmente el FIFONAFE está constituido por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mismos organismos que actúan como fideicomitentes; mientras que Nacional Financiera, S.A. actúa como fiduciaria.

NOVENA.- Al operar la reversión de los bienes ejidales y comunales expropiados pasan a formar parte del patrimonio del FIFONAFE, una vez en el patrimonio de este, no regresan al núcleo agrario afectado.

DECIMA.- Finalmente, habrá que remarcar que la fracción VII del artículo 27 Constitucional señala que: "Se reconoce la personalidad Jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra..." del tal manera, es evidente que, al otorgársele la facultad de solicitar la reversión al FIFONAFE, se le priva al núcleo agrario de uno de los derechos primordiales otorgados por nuestra carta magna, ya que le resta la capacidad jurídica que la Ley le otorga.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alvarez Gendín Sabino. Tratado de Derecho Administrativo. T.I. de Bosh. Barcelona, 1958.
- 2.- Burgoa Orihuela Ignacio. Garantías Individuales. ed. 24ª edit. Porrúa. México, 1992.
- 3.- Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. ed. 10ª edit. Porrúa. México, 1991.
- 4.- De la Peña Manuel. Estudio Jurídico, Político y Económico sobre el artículo 27 Constitucional. ed. 1ª. edit. Porrúa. México, 1994.
- 5.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. ed 32ª. edit. Porrúa. México, 1993.
- 6.- Gordillo A. Agustín. Procedimiento y recursos administrativos. edit. Macoh. Argentina, 1971.
- 7.- Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. edit. Porrúa. México, 1975.
- 8.- Lemus García Raúl. Panorama Vigente de la Legislación Agraria Mexicana. edit. Limusa. México, 1971.

- 9.- Luna Arroyo Antonio y Alcerrecas Luis G. *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*. ed. 1ª. edit. Porrúa. México, 1973.
- 10.- Luna Arroyo Antonio. *Derecho Agrario Mexicano*. edit. Porrúa. México, 1974.
- 11.- Martínez Garza Bertha Beatriz. *Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria*. ed. 1ª. edit. Textos Universitarios. México, 1975.
- 12.- Medina Cervantes José Ramón. *Derecho Agrario*. ed. única. edit. Harla, México, 1985.
- 13.- Mendieta y Nuñez Lucio. *El problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*. edit. Porrúa. México, 1979.
- 14.- Mendieta y Nuñez Lucio. *El sistema Constitucional Administrativo*. ed 5ª. edit. Porrúa. México, 1980
- 15.- Pérez de León Enríque. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. ed. 13ª. edit. Porrúa. México, 1992.
- 16.- Ramón Martín Mateo. *Manual de Derecho Administrativo*. ed. 9ª. Madrid, 1985.

- 17.- Rivera Marín de Iturbe. *La propiedad territorial en México 1301, 1810.* ed. 1ª. edit. Siglo XXI. México, 1983.
- 18.- Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo T. II.* ed. 12ª. edit. Porrúa, México, 1983.
- 19.- Villagordo Lozano José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso.* ed. 2ª. edit. Porrúa. México, 1982.
- 20.- *Enciclopedia Jurídica OMEBA.* ed. Driskill. Buenos Aires, Argentina, 1991.

CODIGOS Y LEYES

- 1.- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. ed. 9ª. edit. Castillo Ruiz editores, S.A. México, 1995.**
- 2.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ed. 108ª. edit. Porrúa. México, 1995.**
- 3.- **Ley Agraria. ed. 7ª. edit. Porrúa. México, 1995.**
- 4.- **Ley de Expropiación. ed. 15ª. edit. Andrade. México, 1986.**
- 5.- **Ley Federal de Reforma Agraria. ed. 35ª. edit. Porrúa. México, 1990.**
- 6.- **Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. ed. 7ª. edit. Porrúa. México, 1995.**