



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“TERMINO NECESARIO PARA QUE
LAS AUTORIDADES DEL TRIBUNAL UNITARIO
AGRARIO DECIDAN SOBRE LA
REVERSION DE LA PROPIEDAD A FAVOR
DEL SUJETO AGRARIO”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
LYDIA SANDOVAL RUFINO

ASESOR: LIC. DAVID JIMÉNEZ CARRILLO

MÉXICO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Señor...gracias por darme la oportunidad de vivir, y conocer éste mundo, por estar siempre en mi, y dejarme sentirte en todas y cada una de mis emociones, por darme la dicha de terminar ésta meta que desde niña sin pensarlo forjé, gracias por obsequiarme la mano fraternal de mi familia, de mis amigos y conocidos, gracias por mostrarme tu amor siempre.

A CRISTO

Gracias por comprenderme como el imperfecto ser humano que soy y, al que te manifestaste para al mundo entender, gracias por ser mi salvación, porque en los días de pesadumbre siempre estuviste presente haciendo de mi una mujer con sueños y esperanza, intercediendo por mi ante Dios.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO. Gracias. Por haberme formado como profesionista, por haber hecho de mí una mujer firme, decidida y más humana, por hacerme amar intensamente la justicia y formar en mí a una persona con criterio propio, por ofrecerme el conocimiento de mis maestros y la amistad de compañeros y amigos que nunca olvidaré, gracias por cobijarme en cada espacio tuvo.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES, CAMPUS "ARAGON". Gracias, Porque gran parte de mis años de juventud los viví en tus pasillos, aulas y jardines, porque en tus espacios descubrí cosas extraordinarias, mundos inimaginables gracias a la gama de ideas de la gente que guardas en tí, encontrando en cada gesto, en cada paso, en cada rincón un espíritu de Libertad.

A MI ASESOR

DAVID JIMÉNEZ CARRILLO, Gracias, por ser más que un asesor de tesis, un consejero en mi vida, por darme la confianza y una amistad sincera cuando la necesitaba, por haberme iniciado en el camino de la profesión y hacerme saber que todo llega a su tiempo cuando ponemos empeño en lo que queremos, por haberme ayudado a concluir esta etapa tan importante en mi vida.

A MIS MAESTROS. Gracias, a cada uno de los maestros que crecieron conmigo, por sus enseñanzas y su tolerancia, por haber formado gran parte de mi vida.

A MI H. JURADO. Gracias, por sus observaciones, por el tiempo de labor y lectura dedicado al presente trabajo de investigación y, por su presencia en el exámen de la suscrita.

A MI MADRE

*Mamita. Gracias...
por ser mi amiga, hermana y madre
gracias...
por tu inocencia de niña que me entenece
por tu inmensa alegría que asoma a tus ojos
y me contagia
por esa alegría que es virtud de pocos,
gracias...
por tu sencillez que a veces me hace sentirte indefensa
y por las que quisiera cubrirte con coraza de pétalos de rosa.
Tu valor para defender a los tuyos
Es tu virtud como mujer.
Tu constancia y entrega
Me han hecho saber,
Que entregas tu vida por tu familia
Y yo... solo quiero verte así,
Limpia como eres, con tu corazón de madre,
Con un beso en mi frente y
Tu bendición que siempre me acompaña,
Con el anhelo que llegues,
Cuando estas ausente de casa
Con el calor que nos brinda
Tu compañía y tu bonanza...
Mamita...
pienso que no puede haber para mí,
mejor madre que la que Dios me dio,
eres sagrada para mí,
por el hecho de amarme incondicionalmente.*

A MI PADRE

Gracias...

Encamine mi sendero
Con tus pies descalzos de niño,
Y así tu ímpetu para afrontar la vida
Fueron mi fuerza y mi vigor...

Cuando creía decaer
Me hacías saber,
Que debía seguir siempre adelante....

Tu gran espíritu
Me enseñó a anteponer
Mi fe en Dios y amar a mis semejantes;
Perdonando me enseñaste a perdonar...

Sin recelo a mostrarme
Me enseñaste a expresar mis emociones,
A quedarme dormida en tu hombro
A poder llorar por ti, porque te amo.

Con tu experiencia me enseñaste
A apreciar el infinito,
A respirar la brizna de una mañana,
A bendecir el sol que calienta mis brazos y,
Al viento que sopla en mi cara,
A dar gracias a Dios por el día que vivo

Lo que soy, te lo debo gran parte a ti
Mi triunfo de hoy es tuyo también,
Tu valor velo en mi florecer
Y si acaso tus ojos acaecen mañana
Déjame ser tu luz y seguir siendo tus pasos...

Gracias...

A MI HERMANO

DANIEL SANDOVAL RUFINO. Gracias, por ser mi amigo, por quererme, por haber sido mi compañero en la infancia, por los recuerdos que quedaron grabados, por los momentos que faltan por vivir juntos...lucha por tus anhelos, Dios te dio el don de la vida, aprovéchala y, cuenta conmigo siempre.

A MI HERMANO

ABEL SANDOVAL RUFINO. Gracias, también por ser un gran amigo, por ser como tu eres, por ser a veces mediador y a veces más sensato que cualquiera de nosotros, te admiro...por tu carácter, por ese carácter que se te exigió tener desde niño, espero seguir compartiendo tus logros el día de mañana; en mi tienes una amiga que te querrá siempre.

A MI HERMANO

JORGE SANDOVAL RUFINO. Gracias por el tiempo compartido, por los años felices que vivimos en la infancia y parte de nuestra juventud.

Un velero llamado "libertad"

Ayer se fue
tomo sus cosas y se puso a navegar
una camisa un pantalón vaquero y una canción
¿donde irá?, ¿donde irá?
se despidió y decidió batirse en duelo con el mar
y recorrer el mundo en su velero y navegar, navegar
y se marchó y a su barco le llamo libertad
y en el cielo descubrió gaviotas
y pinto estelas en el mar. ²
su corazón busco una forma diferente de vivir
pero las olas le gritaron vete con los demás
y se durmió
y la noche le grito ¿donde vas?
y en sus sueños dibujo gaviotas
y pensó hoy debo regresar
y regreso
y una voz le pregunto ¿cómo estas?
y al mirarla descubrió
unos ojos nada más azules como el mar. ²
y se marchó y a su barco le llamo libertad....

(Familia los amo)

A LA FAMILIA RUFINO. Gracias, por apoyarme con su cariño y comprensión, por ser parte de mí y enseñarme con su unidad que cuento con todos y cada uno de ustedes.

A MIS AMIGOS. Gracias...

Hoy... pienso en todos mis amigos y, es curioso de pronto escuchar que los amigos se cuentan con los dedos de una mano, es curioso porque hoy me doy cuenta que tengo más amigos que los dedos de mis dos manos y por razones obvias me es más fácil decir... que los quiero mucho, que les agradezco su amistad y cariño que nunca los voy a olvidar, que si por circunstancias de la vida a alguno de ustedes no los volviera a ver los recordaré hasta los últimos días de mi lucidez, quiero que sepan, que aunque muchas veces estamos lejos, elevo mis bendiciones para ustedes y para los suyos, que si alguien me hiere, solamente me acuerdo que muchos me estiman y vuelvo a ser feliz...gracias a mis amigos de la Preparatoria 3 "Justo Sierra", a mis amigos de la ENEP "Aragón", a mis amigos del Bufete Jurídico de la UNAM, a mis amigos de la Iglesia de "San Agustín", ellos que son amigos para siempre y también para los que lo fueron alguna vez desde mi infancia y a través del tiempo...Gracias...

A, ANTONIO MEJIA HERNÁNDEZ Gracias, de manera muy, muy especial, por el apoyo incondicional que me das, nunca olvidaré lo que hasta hoy has hecho por mí, si me necesitaras, yo estaré ahí siempre, nunca lo dudes.

A LA LICENCIADA ELIZABETH ESTRELLA CALDERON Y AL LICENCIADO HECTOR PINO TELLO, FUNCIONARIOS DE FIFONAFE. Gracias, por su apoyo y colaboración en las entrevistas otorgadas, para la culminación del presente trabajo de investigación.

*EN MEMORIA DE MIS AMADOS SERES QUE EMPRENDIERON EL VUELO
Y QUE COMPARTIERON CONMIGO MOMENTOS INVOLVEDABLES,
VIRGINIA MARTINEZ ROMAN, CRISTINA RUFINO MARTINEZ Y
ELIZABETH CASTAÑEDA RUFINO. †*

*"De veritate magis quam de victoria, solliciti esse debent
causarum patroni. (Los defensores de las causas deben andar
más solícitos de la verdad que del triunfo)."*

Proverbio Latino...

*Se entiende que tenemos una cosa en nuestros bienes siempre
que, poseyéndola, tengamos excepción o, perdiéndola, acción
para recuperarla.-*

Modestino

"Abrid escuelas para cerrar prisiones" Víctor Hugo

*"La Naturaleza y la educación se parecen en ciertos aspectos:
la última transforma al hombre, pero con esto crea una
segunda naturaleza" Demócrito*

*"La justicia es aquella virtud por cuya razón los hombres dan
a cada uno lo suyo" Lulio, R.*

"No dejes que tus alas de libertad pierdan una sola pluma."

NCA.

La Vida

*La vida a veces me parece un hermoso sueño y, aunque es
muy corta, sólo amando todo lo que existe en éste mundo y
aún más allá de él podremos ser felices en nuestra pequeña
estancia, sin odios ni rencores que se hacen una carga para
el ser humano, sin deformar ese amor, pues al desfigurarse,
se apasionan los sentidos y peligrosamente podemos llegar a
ser infelices en cualquier acto de nuestras vidas: vivir es tan
sencillo pero a veces nosotros mismos somos la barrera para
llegar a alcanzar la felicidad.*

L.S.R.

***“TERMINO NECESARIO PARA QUE LAS AUTORIDADES DEL TRIBUNAL
UNITARIO AGRARIO DECIDAN SOBRE LA REVERSION DE LA
PROPIEDAD A FAVOR DEL SUJETO AGRARIO”***

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

HISTORIA DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

1.1	EPOCA PREHISPÁNICA.....	1
1.1.1	LOS OLMECAS.....	1
1.1.2	LOS MAYAS.....	3
1.1.3	LOS AZTECAS.....	4
	1.1.3.1 Clases Sociales.....	5
	1.1.3.2 La Tenencia De La Tierra.....	7
	1.1.3.3 Agricultura.....	9
1.2	EPOCA COLONIAL.....	10
1.2.1	PANORAMA GENERAL DE LA COLONIA.....	10
1.2.2	DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD EN LA COLONIA	12
1.3	MÉXICO INDEPENDIENTE.....	16
1.3.1	FACTORES INTERNOS DEL MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA.....	16
1.3.2	CONSTITUCIÓN NACIONAL REPUBLICANA DE 1824.....	18
1.3.3	LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SU DISTRIBUCIÓN.....	19
1.3.4	LA AGRICULTURA.....	21
1.3.5	LAS SIETE LEYES, EL PLAN DE AYUTLA Y. LEY DE DESAMORTIZACIÓN.....	22
1.3.6	CONSTITUCION DE 1857 Y LEYES DE REFORMA.....	24

1.4	EPOCA CONTEMPORÁNEA.....	25
1.4.1	SITUACIÓN INTERNA EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.....	25
1.4.2	EL AGRARISMO DE EMILIANO ZAPATA.....	27
1.4.3	EL AGRARISMO DE FRANCISCO VILLA.....	29
1.4.4	EL AGRARISMO DE VENUSTIANO CARRANZA.....	30
1.4.5	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917. LEY DE EXPROPIACIÓN, CODIGOS AGRARIOS Y LEY DE LA REFORMA AGRARIA.....	30
1.5	CUADRO DE DIVERSAS LEGISLACIONES EN MATERIA AGRARIA.....	34

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES GENERALES

2.1	DEFINICIÓN DE DERECHO.....	37
2.2	DEFINICIÓN DE DERECHO AGRARIO.....	39
2.3	ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS.....	41
2.4	DEFINICIÓN LA PROPIEDAD.....	42
2.5	PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL.....	44
2.6	DEFINICION DE EXPROPIACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA.....	46
2.6.1	TEORÍAS DE LA EXPROPIACIÓN Y CARACTERÍSTICAS.....	48
2.6.2	PROCEDIMIENTO.....	50
2.6.3	CARÁCTER UNILATERAL DE LA EXPROPIACIÓN.....	54
2.7	DEFINICIÓN DE UTILIDAD PUBLICA.....	54
2.8	DEFINICIÓN DE REVERSIÓN.....	57

CAPITULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

3.1	FUNDAMENTO DE LA PROPIEDAD.....	59
3.2	FUNDAMENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	61
3.3	FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN.....	64
3.4	FUNDAMENTO DE UTILIDAD PÚBLICA.....	66
3.5	DE LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN.....	69
3.6	FIFONAFE (FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL).....	73
3.6.1	FORMACIÓN DE FIFONAFE.....	74
3.6.2	PARTES DE FIFONAFE.....	80
3.7	NATURALEZA JURÍDICA DEL FIFONAFE.....	87
3.8	FUNDAMENTO DE LA ACCION DE REVERSIÓN.....	89
3.8.1	NATURALEZA JURÍDICA DE LA REVERSIÓN.....	92
3.8.2	LA REVERSIÓN ESTABLECIDA EN EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA DEL ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.....	93
3.8.3	PRESCRIPCIÓN DE LA REVERSIÓN.....	96
3.8.4	COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES PARA LA ACCIÓN DE REVERSIÓN.....	100

CAPITULO CUARTO

“TERMINO NECESARIO PARA QUE LAS AUTORIDADES DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DECIDAN SOBRE LA REVERSION DE LA PROPIEDAD A FAVOR DEL SUJETO AGRARIO”

4.1	DEL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN.....	103
4.1.1	DE LA DEMANDA.....	104
4.1.2	DEL EMPLAZAMIENTO.....	105
4.1.3	DE LA AUDIENCIA.....	105
4.1.4	DESAHOGO DE PRUEBAS.....	107
4.1.5	DE LOS ALEGATOS.....	108
4.1.6	DE LA SENTENCIA.....	109
4.1.7	EJECUCION DE SENTENCIA.....	110
4.2	LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS COMO ORGANOS AUTÓNOMOS.....	110
4.3	ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS.....	111
4.4	LA REVERSIÓN Y EL INTERÉS PÚBLICO COMO FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN.....	111
4.5	TERMINO NECESARIO PARA QUE LAS AUTORIDADES DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DECIDAN SOBRE LA REVERSION DE LA PROPIEDAD A FAVOR DEL SUJETO AGRARIO.....	114
	CONCLUSIONES.....	126
	ANEXOS.....	129
	BIBLIOGRAFÍA.....	146

INTRODUCCION

La Institución de la Propiedad en materia agraria en nuestro país ha requerido, históricamente, los cambios más apremiantes y significativos, producto de las luchas agrarias que coadyuvan a demarcar nuestros objetivos de justicia y libertad. En la actualidad, la propiedad en México tiene una elasticidad dependiendo de las diversas modalidades que adquiere, así que no resulta extraño que encontremos en ella diversas características jurídicas.

En nuestro primer capítulo, se realiza un estudio de tres culturas Mesoamericanas: La Olmeca, Maya y la Azteca, en las que se ilustra el tipo de propiedad que prevalecía y su agricultura.

Veremos como ha evolucionado dicha figura a través de los tiempos y, como a raíz de la llegada de los españoles se introducen nuevas peculiaridades en éste ámbito mediante una legislación a la que se llamó "*La Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*", que entre otras cosas regulaba a la propiedad individual, la comunal y algunas instituciones de tipo intermedio y que a pesar de existir ésta Ley, existía una gran concentración de tierras para el Rey, los peninsulares y el clero.

Es por lo anterior que como resultado de esa concentración de la riqueza y de las tierras en unas cuantas manos -principalmente de los hacendados y de la Iglesia Católica declarada como única religión en México- se da inicio a la revolución de la autonomía criolla en la que se pretendía derrocar la tiranía peninsular, sin embargo nadie imaginó que la lucha de los criollos tomaría un rumbo distinto a partir de que José María Morelos y Pavón trata de ordenar el problema agrario prevaleciente, pues varios indígenas habían sido despojados de sus tierras que nunca recuperaron, finalizando con una declaración de independencia del Trono Español.

A pesar de las continuas reyertas, parece ser que el problema de la tierra no tiene fin, pues los continuos despojos y concentraciones seguían prevaleciendo, es por ello que nuevamente el país se ve envuelto en una nueva revolución, pero ésta vez tiene como consecuencia que se legisle por primera ocasión un precepto que hasta nuestros días es uno de los más importantes, el artículo 27 Constitucional, que protege como garantía individual y social a una de las clases más desprotegidas; "los sujetos agrarios".

Podremos percatarnos que el entorno de las tierras sin duda se ha modificado; la naturaleza de los desafíos y exigencias del sector requiere de proyectos de desarrollo viables, que generen alternativas de solución a los viejos y a los nuevos problemas agrarios y, ante este reto, la aplicación del marco legal agrario juega un papel primordial, pues de él depende, en buena medida, la fluidez o el entorpecimiento de las acciones que se tomen para darles pronta solución.

En nuestro segundo capítulo, examinaremos que el Derecho Agrario tiene una función eminentemente social dadas las características socio-económicas de los sujetos involucrados y los actos regidos por éste. Por tal motivo, desde que surge el artículo 27 de nuestra Constitución Federal ha tenido profundas modificaciones otorgando a la propiedad un elevado sentido nacionalista y protector de las comunidades agrarias del país. Tan es así que consagra una de las principales garantías sociales, como máxima aportación de la Revolución Mexicana, tratando de suprimir las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes en el país, mediante la idea de otorgar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social.

La reforma al artículo 27 constitucional de 1992, trajo como consecuencia un nuevo marco legal y reglamentario, con la abrogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la entrada en vigor de la actual Ley Agraria.

En este orden de ideas en nuestro tercer y cuarto capítulo, analizaremos como principal tema de nuestra tesis la acción de reversión como una figura que favorece al propietario agrario para recuperar los bienes de los que fue privado, no obstante no debemos confundir esta acción con la de restitución o reivindicación, pues la particularidad de la reversión es que la privación de la que se es objeto deberá ser únicamente por expropiación.

Empero para analizar más a fondo a la reversión debemos atender todo un marco jurídico que regula a la expropiación y a la reversión así como a la Institución que la promueve. Debemos comprender que la naturaleza jurídica de la expropiación es la utilidad pública, finalidad por la que diversos organismos la promueven haciendo la solicitud al poder ejecutivo quien debe procurar se lleven a cabo los estudios de campo necesarios para llegar al resultado de si es o no procedente la causa de utilidad pretendida y dictar un decreto expropiatorio para finalmente ejecutarlo transfiriendo la propiedad al promovente.

Es necesario entender que las expropiaciones hechas para llevar a cabo una utilidad pública deben atender el principio de interés público o bien común,

esto es, que deben ser encaminadas a satisfacer necesidades de la mayoría; generando un provecho a la comunidad.

Cuando hablamos de interés público muchas veces nos conformamos con saber que tal empresa u organismo público ya cumplen con altas normas de calidad que compiten a nivel mundial, pero no nos ponemos a investigar si realmente tienen un fin útil para con la sociedad o para intereses particulares, en varias ocasiones las comunidades agrarias han sido objeto de la discrecionalidad de las autoridades por expropiaciones disfrazadas y que nada tienen que ver con el bienestar de una Nación, sino de unos cuantos, también es cierto que otras veces los promoventes no cumplen o llevan a cabo otra causa de utilidad pública determinada en el decreto por lo que surge la necesidad de una figura jurídica que proteja a los núcleos agrarios para recuperar el bien del que fueron privados.

Es así que el legislador desarrolla a la figura jurídica de la reversión, ya existente como retrocesión en nuestro derecho administrativo, como una forma de cumplir con la protección especial que se le debe dar al sujeto de derecho agrario no dejándolo en estado de indefensión y poder realizar el reintegro de sus propiedades afectadas.

La necesidad de la reversión surge como consecuencia lógica de una modalidad posterior a la expropiación y que a partir de 1992 se lleva a cabo ante los Tribunales Unitarios Agrarios, a quienes compete conocer de dichos asuntos tal y como lo establece nuestra Ley Agraria, siempre que dichos procedimientos sean promovidos por la Institución que tiene el monopolio de la acción, llamada fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal a quien la misma Ley le otorga la potestad referida.

Cuando se promueve la "reversión de tierras", el Fideicomiso "Fondo Nacional de Fomento Ejidal" tiene dos opciones según sea el caso, ya sea para incorporar los bienes revertidos a su patrimonio para llevar a cabo programas de desarrollo rural o bien, incorporarlos a los núcleos agrarios cuando así lo soliciten. A pesar de ello, notaremos que la Suprema Corte de Justicia excediendo sus funciones, emite una jurisprudencia a partir de julio del 2001, donde establece que la reversión es prescriptible a lo dos años de poder ejercer éste derecho, dejando en total incertidumbre jurídica las tierras expropiadas.

En éste sentido, a parte de la incongruencia aludida, cuando es procedente la acción ante los Tribunales Unitarios Agrarios, la falta de una debida normatividad en el procedimiento en la Ley, además de la autonomía que gozan

las autoridades de éstos organismos hace que la impartición de justicia sea lenta y deficiente, pues varias veces las resoluciones de los magistrados tiene finalidades políticas o personales, y en peores circunstancias carecen de visión jurídica por ignorancia en la materia, cosa que nos parece deprimente; es por ello que en base a nuestro precepto 27 consagrado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XIX, retomamos las premisas de justicia pronta y expedita para proponer una adición a nuestra Ley Agraria en cuanto a la reversión de tierras para que exista un término necesario a las autoridades de los Tribunales, y así resuelvan éste tipo de controversias eficazmente.

El desarrollo de éste trabajo inicia con un panorama general para el lector y se adentra poco a poco en nuestro tema de estudio con la finalidad de que se entienda más sobre la reversión de tierras que como naturaleza jurídica será la “no utilidad pública”.

CAPITULO PRIMERO

HISTORIA DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

1.1 EPOCA PREHISPANICA

Es importante considerar en el análisis de nuestro tema de estudio a “la propiedad” de la tierra desde la época prehispánica, pues la situación agraria existe desde tiempos remotos. Haremos mención de tres culturas dentro de nuestro desarrollo histórico comenzando por la Cultura Olmeca, continuando con la cultura Maya y la cultura Azteca, en donde encontraremos referencias a grandes rasgos sobre la tierra; la forma de poseerla y de explotarla y la evolución que ésta tuvo a raíz del ingenio de nuestros antepasados.

1.1.1 LOS OLMECAS

La cultura Olmeca es la civilización más antigua de Mesoamérica que se conoce, hablar de los Olmecas aún encierra cierto misterio, sin embargo es seguro que dejaron un gran legado a las futuras culturas que florecieron más tarde. “Los habitantes de la región del hule” se asentaron en parte de Veracruz, Tabasco, Belice y parte de Guatemala, lugares donde se han encontrado esculturas de piedra con características singulares que nos hacen saber que edificaban templos y pirámides.

El hecho de que se hayan asentado en las orillas de las costas provocó una descomposición rápida de varias construcciones por lo que la conjuntura de los vestigios encontrados dan como resultado una información incompleta sobre sus costumbres y su estratificación social.

Se han descubierto solo pocos entierros con ciertas peculiaridades y parece ser que a los ancianos se les refrendaban culto, tal vez por que en vida representaban alguna jerarquía sobre de los demás.

Los Olmecas fueron una cultura muy avanzada, pues ya contaban con una escritura e incluso con un calendario para dividir las diferentes épocas del año y prevenir sus cosechas, según los hallazgos esta cultura tuvo su auge aproximadamente entre el 1300 y 1100 a.C.

Existen varias hipótesis en cuanto al porque se establecieron en regiones húmedas; una de ellas y tal vez la más acertada, es que gracias al clima tropical-caluroso, (con abundante vegetación y fauna) deciden quedarse, empezando así un crecimiento cultural, erigiendo centros ceremoniales, donde practicaron cultos y levantaron otras diversas construcciones. Además de las habitaciones que pudieron haber acogido a varios Olmecas se cree que sus hogares eran parecidos a los que posteriormente hacían los mayas (aldeas), antecedendo así algún tipo de propiedad, es por lo anteriormente descrito que se puede afirmar que en ésta civilización como en otras de cualquier parte del mundo, originalmente ya existe un género político-religioso, ya que si las hipótesis fundamentadas en los vestigios encontrados se acercan a la realidad, tenemos que también existe un respeto a los lugares dedicados a la adoración de ídolos y tal vez se guardaba respeto a alguna investidura jerárquica como podrían ser los ancianos, practicaban el entierro a sus muertos cerca de construcciones de piedra y bien pudieron ser utilizados para los jefes.

“Por otro lado la base alimenticia era la agricultura con las mismas plantas que caracterizan a Mesoamérica. La célebre Trilogía, trigo, maíz y frijol; probablemente ya se conocía el cacao, tabaco, chile, tomate, entre otras, esta presunción se basa en que pueblos más antiguos ya producían diversos alimentos y por lo tanto los Olmecas debieron haberlas conocido; también se alimentaban de la riqueza marina, aves acuáticas, y algunos frutos que la zona tropical brindaba de manera silvestre. El tipo de agricultura surgió de las dificultades de una región densamente ocupadas por las Selvas y se cree que la Técnica utilizada fue *de roza*.¹”

¹ Cfr. BERNAL, Ignacio, “*El Mundo Olmeca*”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968, pp. 18-32.

“En el sistema de roza se logran dos cosechas al año “*La milpa del año*” requiere, si la selva es “*virgen*”, un desmonte completo por el mes de marzo. Si la tierra fue utilizada el año anterior este proceso de limpieza que se llama de roza, aunque esencialmente es el mismo, es mucho más fácil ya que la vegetación es aún chica. Terminadas estas dos operaciones -cada una en su caso-, en el mes de mayo, por ser el más seco, se quema todo lo cortado dejando el terreno limpio y cubierto de cenizas. Esta quema es favorable, según algunos autores, ya que elimina insectos dañinos a las plantas y deja una ceniza que sirve de abono. Según otros no lo es, ya que hace desaparecer los jugos productivos de la tierra. El mes de junio, cuando empiezan las lluvias, es la mejor época para la siembra. Si sólo se va a hacer en la misma tierra una siembra, se dan dos limpias, tres cuando se va a hacer una segunda siembra en invierno y de las cosechas se recogen principalmente entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre.

La siembra de invierno (*tonamil*), se inicia en enero para recoger las cosechas entre mayo y junio y tener así la tierra lista a tiempo para la siembra del año que es siempre la principal. Produce alrededor de un tercio más por hectárea sembrada y por semilla utilizada que la de *tonamil*. después hay que dejar descansar la tierra durante varios años y permitir que se vuelva nuevamente selva “*acagual*” Así comienza otra vez el ciclo”.

1.1.2 LOS MAYAS

“El Maya se deriva de maya o mayab, el término maya' se refiere al nombre del territorio, y se da a una serie de palabras afines como maya'winik; hombre de Yucatán, maya' xiiblal, maya' xch' uupal, maya'tiaan, varón, mujer y lengua de Yucatán, respectivamente, otro posible significado de la palabra maya sería ma'ya'ab: poco, no mucho; esto es el lugar donde poca gente o de gente escogida, puede ser también una derivación de la expresión: ma'yaanja', “no hay agua” o “lugar donde no abunda el agua”, incluso podría derivarse etimológicamente de máay ja': sitio o lugar donde se sedimenta o asienta el agua, donde existen cenotes en cuyo fondo se sedimenta el agua filtrada, pues máay significa polvo fino. La cultura Maya se desarrollo en el territorio que actualmente ocupan los estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, la mitad Oriental de Chiapas, Guatemala, Belice y una franja occidental de Honduras y el Salvador.”²

Para el estudio la cultura maya se divide en tres periodos, aunque el último por su apogeo nos parece el más importante.

periodos	{	preclásico (2500 a.C.-3000d.C.)
		clásico (300-900 d.C.)
		Postclásico (100-141 d.C.)

Para el periodo postclásico la cultura maya se encontraba en su auge y sus ciudades tenían un sistema sociopolítico “ciudad-estado”. La Sociedad maya estaba para entonces estratificada: Primero por orden de importancia se encontraban la nobleza, políticos, sacerdotes y militares de alto rango; enseguida se encontraba un sector medio formado por algunos campesinos, ricos, profesionistas especializados y altos funcionarios, quienes contaban con servidumbre, y por último estaban los campesinos, pescadores y artesanos denominados “macehuales” (gente común) y, aún más debajo de ellos se encontraban los esclavos que tenían el carácter de cosas y se podía disponer libremente de ellos incluso de su vida.

² Cfr.. BASTARRACHEA MANZANO, J. Ramón, síntesis. Saldaña Fernández Ma. Cristina, Revista “Pueblos Indígenas de México”, Mayas de la Península de Yucatán. Instituto Nacional Indigenista. México, 1994, pp. 5-9

“En el nuevo imperio Ciudad-Estado fue gobernada por un halach vinico ahau, esta dignidad pasaba de padre a hijo mayor. Con ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, el ahau dirigía la política interior y exterior del Estado; además se le otorgaba el poder de nombramiento de los bataboob, administradores y jueces con funciones militares y religiosas de las aldeas adscritas a su ciudad-estado. En cada aldea había un consejo de ancianos.”³

Sus construcciones se caracterizaban con estilos decorativos, sus chozas hasta en la actualidad conservan el mismo estilo; rectangulares o redondas con paredes de varas entretejidas y muros de estuco o madera, techos de dos aguas de hojas de gusano, palma o zacate sobre una base de tierra apisonada, cada familia recibía una parcela de veinte por veinte pies (alrededor de 37mts²) y al parecer fuera de esta parcela la tierra se cultivaba bajo un sistema colectivo, por lo que se piensa que la propiedad tuvo carácter comunal, ellos sembraban: maíz, frijol, chile, cacao, calabaza, chayote, jitomate, epazote, camote, aguacate, sapotes, capulín, nanche, maguey, achiote, nopal y tabaco.

1.1.3 LOS AZTECAS

“Se piensa que la presencia de grupos agricultores de habla nahuatl emigraron desde el centro hacia el norte de América (zonas que ocupan los estados de Durango, Chihuahua, Zacatecas, Aguascalientes, y Guanajuato), éstos grupos se encontraron con otros que eran cazadores recolectores y que ya ocupaban aquellos territorios, posteriormente se manifiestan nuevamente migraciones masivas hacia el sur y surge entonces la hipótesis de que el clima árido los obligó a buscar regiones más húmedas, sin embargo las diferencias culturales marcaron un abismo ya que a los cazadores-recolectores se les denominó despóticamente “Chichimecas”, pero por otra parte la migración sirvió para incursionar en diversos pueblos agricultores como lo fueron los Toltecas y así los Chichimecas absorbieron muy rápidamente costumbres de una nueva cultura y de ésta fusión surgen los chichimecas-toltecas que siguen su peregrinar y se asientan en una región acolhua llamada Coatlinchan, nuevamente se hizo una fusión cultural y así el señorío de Coatlinchan avanza a Tetzcoco imponiendo el nahuatl como lengua oficial y adoptando el nombre de ‘Aztecas’, posteriormente se permitió la entrada al territorio de cuatro grupos mesoamericanos con los que se mezcló aún más la población chichimeca-tolteca-acolhua: Los mexitin, los colhuaques, los hutzinahuaques y los panecas. Los mexitin tenían que dar tributo a los ‘aztecas’ conocidos también como

³ Cfr. MARGADANT S., Guillermo F., “Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”, 10ª edición, Editorial Esfinge, México, 1993, p. 20

'nahuatlacas', éste tributo se pagaba en 'Tula', lugar donde se asentaron los nahuatlacas y cansados de la opresión los mexitin deciden emigrar a otras tierras, en la etapa de la migración los mexitin tienen un altercado con gente establecida en algún lugar, (no se sabe exactamente donde fue esta pelea) pero creyeron que su Dios Huitzilopochtli ayudó a los mexitin a salir triunfantes y apoderarse del lugar, desde entonces se establecieron jerarquías y decretan que los macehuales ya no serían aztecas, sino mexicas y que sólo seguirían ordenes de su dirigente, en ese tiempo un hombre llamado Mexi Chal chiuhtlahtonac".⁴

Desde entonces se les conmina a los Mexicas desde el centro político administrativo 'Tula' a continuar periódicamente con su acción colonizadora y que además por mandato de Huitzilopochtli debían cumplir, así que tenían por tareas principales:

Colonizar

Construir poblados con sus templos respectivos y,
Cultivar la tierra

"De acuerdo a las crónicas, para los Mexicas el control de los lagos significó el primer afianzamiento político, realizaron una ocupación de zonas a partir de puntos estratégicos relacionados con la construcción de chinampas y se sugiere que ingeniaron un sistema agrohídrico utilizado para afianzar aún más sus relaciones políticas con otros señoríos por la creación de fuentes de alimento."⁵

1.1.3.1 Clases Sociales

A) Clase social noble

a) Tlacatecuhtli: era el rango más elevado y que recibía el título de huey tlatoani, (comparados con los reyes) y era la autoridad suprema la una Ciudad-Estado, El tlatoani combinaba funciones civiles, militares, religiosas, judiciales, legislativas, y era además el rector de la organización económica.

b) Tetecutzin o Tetecotlin: La primera categoría de nobles correspondía el título de Tetecutlin, otorgado como recompensa por acciones particularmente

⁴ Cfr., DELGADO CANTU, Gloria M., "Historia De México 1", El proceso de Gestación de un Pueblo, 2ª edición, Editorial Alambra Mexicana S.A. De C.V., México, 1994, p. 143-198

⁵ Cfr., *Ibidem*, pp. 200-206

valerosas y sobresalientes, su misión principal era administrar sus propios dominios y la gente que residía en ellas.

c) Tlatocan o Pipiltin: Tlatocan eran notables emparentados en forma consanguínea o civil con el huey-tlatoani; pipiltin eran los hijos de los Tlatoani y de los Tetecultin, el término significa literalmente "hijos". Tenían como funciones ser embajadores, administradores de justicia y recaudadores de tributo.

d) Cihuacoatl: Noble con funciones de vicegobernador de huey-tlatoani, además era su principal consejero y representante en reuniones del Tlatocan. En su inicio sus actividades eran de carácter sacerdotal, que más tarde se ampliaron a las áreas administrativas –dirigir la hacienda pública- judiciales– última instancia para apelar en los juicios criminales; éste cargo político se empezó a ejercer durante el reinado de Moctecuhzoma Ilhuicamina y fue Tlacaélel el primero en ocuparlo.

e) Petlascalatl: "el encargado del cofre", era un designatario militar pariente del tlatoani y tenía un nivel jerárquico inferior al del Cihuacoatl, pero candidato para sucederlo.

f) Petlascalco: "el lugar en donde se acumulan los tributos aportados por los pueblos sometidos", y estaba bajo la custodia del petlascalatl, también candidato a suceder al cihuacoatl.

g) Huey calpique: encargado de dar instrucciones a los jefes del barrio y de dirigir la recaudación de impuestos.

h) Yaotecas: eran los Guerreros.

i) Pochtecas: eran los comerciantes.

j) Teoxpique: eran los sacerdotes.

k) Calpuleque: o señores del calpulli y por lo general eran hijos, o al menos parientes cercanos del huey-tlatoani y tenían como misión velar por sus macehualtin y llevar el registro de la asignación de tierras.

B) Clase social baja

- a) *Mayeque* o *Tlalmactec*: eran gente común, pero éste segmento de personas eran los que cultivaban las tierras de los nobles.
- b) *Tlamemes*: Personas entrenadas para transportar, en sus espaldas, objetos y materias primas de diversa magnitud. En buena medida suplían a las bestias de carga.
- c) *Macehualtin*: eran "gente común", pero de los cuales existía cierta diferenciación social. Se les asignaba una parcela y al cumplir 52 años pasaban a ser parte del consejo del *calpullec*. Es importante señalar la existencia de la movilidad social entre los mexicas, pues los *macehualtin* podían alcanzar un status social parecido al de la nobleza, en virtud de sus méritos.
- d) *Tlacihtin*: que significa mitad, con la que denotaba la condición de persona no completa, y eran los que tenían la condición de esclavos.

1.1.3.2 La Tenencia De La Tierra

"El *Altepetl* (grande cabecera de provincia) era *Tenochtitlan* y estaba formado por cuatro *campa* ("cuatro barrios grandes" *Cuepopan*; *Moyotlan*; *Zoquiapan* y *Atzacoalco*) y cada uno de estos se dividían por varios *Calpulli* ("barrios") subdividido cada uno en varios *Tlaxilacalli* ("calles" o "barrios chicos") formado cada uno por varios *chinampa* ("parcelas familiares")"⁶

Los Aztecas tuvieron un régimen de propiedad dividido entre el Rey, La nobleza y la de los Plebeyos, marcando así una gran diferencia de riquezas dependiendo de la condición social de los individuos.

Veamos a continuación los diferentes tipos de propiedad que los regía según los historiadores:

A) propiedad pública

- a) *Tlatocatlalli*: "tierra del señor", Que se arrendaban para costear los gastos del palacio.

⁶ MONZON ESTRADA, Arturo. "*El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca*", 2ª edición, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional Indigenista, México, 1983, p. 53.

b) Teopantlalli: Destinadas a sufragar los gastos de manutención de los sacerdotes, de los templos.

c) Tecpantlalli; cuyos frutos eran aprovechados en el sostenimiento de los servidores del palacio.

d) Tecuhtlatoque: señaladas por el tlatoani como pago a los servicios de los jueces.

e) Milchimalli y Cacalomilli: destinadas a abastecer a los guerreros en campaña.

f) Pillalli: Eran tierras de los pipiltin (hijos o parientes nobles del Tlatoani).

g) Tecuhtlalli: eran las tierras de los nobles Tetecutlin.

B) Propiedad comunal

a) Los Calpulli: (barrios) tuvieron tierras en común y eran grupos de familias generalmente patrilineales, cada uno con tierras de cultivo ("chinampa"; parcela) aparte de las de carácter comunal que no se podían enajenar, ni arrendar.

b) Las Altepetlalli: eran las tierras de un pueblo o ciudad, cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos locales y el pago de tributos.

C) Propiedad poseída por la conquista

a) Yahutlalli: "tierras del enemigo" ganadas en las guerras en calidad de botín, que pasaban luego a integrarse a una de las anteriores.

b) Tlatocamilli: "Tierras del señorío" ganadas en las guerras y que pasaban a ser propiedad exclusiva del huey tlatoani. y que impedía disponer libremente de ellas, excepto arrendarlas.

Las tierras también se clasificaban según el **tipo de suelo** y se dividían en:

a) Atoctli (donde corre el agua); tierra amarilla, menuda, húmeda, buena y blanda.

- b) Cuauhtlalli: (de árboles podridos u hojarasca): es tierra fructífera.
- c) Tlaloztli: (tierra amarilla) fértil, y hacedora de cosas.
- d) Atlalli: (tierra mojada), regada, que se humedece, útil para sembrar frijol.
- e) Tepetlalli: (en lo alto de la cuesta); es seca, de barro duro, tierra ceniza y arenosa para sembrar maíz y frijol y brotan nopales y magueyes.
- f) Tetlalli: (que esta en los cerros); es pedregosa y áspera.
- g) Tlalzolli: (tierra vieja); no es tierra buena, es inútil.

Generalmente la propiedad de los Aztecas se reducía al usufructo de la tierra a cambio de determinadas prestaciones de servicios hacia la Corona, por lo que al dejar de servir al Huey Tlatoani y en ocasiones a la nobleza pasaban a otras manos productivas y oficiosas que beneficiaban a la comunidad como fue el caso del Calpulli.

En éste sentido, considerando el párrafo anterior se puede reflexionar en cuanto a la figura de la expropiación; tema trascendental de nuestro trabajo de investigación, que puede encontrar su antecedente más antiguo en la época prehispánica; específicamente con los Aztecas.

1.1.3.3 Agricultura

“Con respecto a esta actividad, el profesor Cosío Villegas menciona que había dos tipos de agricultores, Los Tlachiuhqui, a quienes llaman labradores, y los Quilchiumqui que eran los hortelanos dedicados al cultivo de árboles y verduras. Las plantas más importantes que cultivaban eran el maíz, frijol y chile, pero otras plantas de cultivo más exigentes eran el cacao, algodón, calabaza, chayote, jitomate, miltimate, huauhcontli, epazote, chía, camote, guacamote (mandioca dulce), jícama, aguacate, chirimoya, mamey, sapotes, capulín, tejocote, jocote, (ciruela), guayaba, nanche, piña, maguey, achiote, nopal y

tabaco, y vainas de varios arboles: guamuchil, guaje, cuajiniquil y cacahuete, Los agricultores preferían utilizar la técnica de las Chinampas.”⁷

1.2 EPOCA COLONIAL

Después del hallazgo del nuevo Continente, y la Conquista de México-Tenochtitlan, por las comisiones Españolas, se inicio un proceso de transculturación, en el que las prácticas Hispanas impusieron sus métodos invasoristas hacia las tierras recientemente descubiertas, sin respeto a las costumbres de sus habitantes, amedrentando a aquellos con el característico aire que los distinguía; conquistadores-conquistados (raza superior-raza inferior), Así comienzan las primeras misiones de evangelización (encomiendas). El pensamiento de los misioneros estuvo fuertemente influido por un fenómeno político-religioso.

En consecuencia el fenómeno de la conquista de México no representó solamente la incorporación de nuevas tierras a los dominios de la corona Española, si no que significó además el ingreso de los indígenas al mundo cristiano; se trataba de una misión para convertir un mundo de infieles a la verdadera fe y con ello se pretendió justificar la política de expansión colonialista y el sometimiento de los indígenas.

1.2.1 PANORAMA GENERAL DE LA COLONIA

A pesar de que la Corona reconoce el derecho del pueblo indígena sobre sus tierras; en un intento de aplicar prioritariamente la justicia, Carlos V prohíbe los despojos y usurpaciones en un comunicado a Cortés el 26 de Junio de 1523,

⁷ Cfr., COSIO VILLEGAS, Daniel, et al. “*Historia General de México 1*”. Colección de México, 3ª edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1981, pp 168-185.

El profesor Cosío Villegas explica: “La construcción de Chinampas se fundamenta en la construcción de islotes artificiales creados en ciénegas y lagos de poca profundidad, mediante la acumulación de espesos mantos de vegetación acuática de superficie y lodo extraído del fondo. Para la Construcción de una Chinampa se cortaban tres o cuatro tiras de esa vegetación y se colocaban una encima de otra, dejando sobresalir la última de la superficie acuática; ésta se cubría con el cieno extraído del fondo o con tierra proveniente de otras chinampa y retener el suelo agrícola. Antes de cada siembra se colocaba una nueva capa de cieno, y cuando su acumulación impedía que las raíces de las plantas tuvieran suficiente humedad, se rebajaba la chinampación una pala. Con el tiempo, la Chinampa se asentaba en el fondo y las capas de vegetación se descomponían, formando un material poroso que permitía la infiltración de agua.

La operación de colocar nuevas capas de cieno se efectuaba con ayuda de una herramienta especial, el zoquimatl, que consiste en una especie de bolsa situada al extremo de una pértiga de unos cinco metros de longitud. De ésta forma al mismo tiempo que se aseguraba la fertilidad de la parcela, se mantenían limpios los canales, permitiendo la libre circulación por ellos, por otra parte, debido a su reducido tamaño, el cultivo de la Chinampa podía ser realizado por las mujeres de cada casa, o por los hombres en sus ratos libres.”

pero los Españoles consumaron su conquista ocupando cuanto podían y abusando de los naturales sin profesar respeto y piedad alguna por los mismos.

Los Repartimientos.- Casi contemporáneamente a la encomienda nació otra forma de organización del trabajo de los aborígenes, llamada "repartimiento forzoso", que tenía por objeto atender a diversas tareas **agrícolas**, de construcción, de minas, o de transportes.

El repartimiento era temporal y no indefinido como la encomienda; era mediante salario y contrato, y no gratuito como la primera y podía otorgarse a cualquiera, una o varias personas.

Bulas De Alejandro IV.- "El descubrimiento de América motivó una viva discusión entre España y Portugal por la posesión de las tierras nuevas. Esta discusión fue resuelta por el papa Alejandro IV...mediante las bulas **1)** "*examinae devotionis*" e "*Inter coetera*" (3 de mayo de 1493), **2)** "*Inter. Coetera o Noverunt Universi*" (mañana del 4 de mayo de 1493), y **3)** "*Inter. Coetera o Odien Sidiquien*" (tarde del 4 de mayo de 1493)- para dirimir un conflicto de derecho internacional público y su zona de influencia y dominio en los terrenos descubiertos y conquistados."⁸

Los Cabildos.- "En la nueva España el régimen municipal fue establecido desde los primeros momentos de la conquista. El ayuntamiento estaba integrado por los vecinos o ciudadanos de pleno derecho, es decir, los habitantes de la ciudad, españoles por supuesto, que poseían *bienes raíces urbanos* y figuraban en el registro del vecindario. El consejo municipal o cabildo se componía de dos jueces (alcaldes menores) y los consejeros (regidores), cuyo número variaba de acuerdo con el tamaño e importancia de las ciudades."⁹

Cajas de Comunidades Indígenas.- "Fueron establecimientos creados especialmente para los agricultores indígenas. Su capital se formaba por bienes comunales de la población indígena y con aportaciones personales que los indios estaban obligados a llevar a dichas cajas. La aportación personal que cubría el indio en especie era equivalente a real y medio al año. El principal uso que se les dio a estos fondos fue para pagar tributos de la comunidad y para satisfacer las necesidades de sus miembros. No llegaron a cumplir la misión para la que fueron creadas, lo impidió la rapacidad de las autoridades españolas encargadas de

⁸ MEDINA CERVANTES, José Ramón. "*Derecho Agrario*", 3ª edición. Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1992, p. 47.

⁹ DELGADO CANTU, Gloria M., *ob. cit.*, pp. 315 y 317

administrarlas, luego es obvio que los dineros de estas cajas sirvieron para todo, menos para socorrer a los indios, quienes en realidad nunca recibieron beneficios de ellos y sí sufrían la pérdida de su aportación anual.”¹⁰

La Legislación.- La Legislación que se manejó en el inmenso territorio con diversidad de características de toda índole, y donde se presentaban situaciones políticas, económicas y sociales totalmente nuevas para los europeos. “Surgió por lo tanto de la necesidad de dictar normas jurídicas especiales para aplicarlas a problemas imprevistos y de urgente solución; el conjunto de estas normas se conoce como *Leyes de Indias o Derecho Indiano* y para facilitar su manejo, se formulara una recopilación analítica de leyes de Indias llamada *La Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*.

Dichas Leyes hacían referencia en sus Libros entre otras cosas a diversos tipos de propiedad a los que se tenía derecho a donar, explotar, vender, destinar, asignar, otorgar, ceder, legalizar o transformar la propiedad; a continuación hacemos referencia de manera resumida a estas aportaciones coloniales.

1.2.2 DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD EN LA COLONIA

“A continuación se presenta una división de los tipos de propiedad que prevalecieron en la época colonial:”¹¹

A) *Propiedad Individual*

a) Mercedes.- Consistía en la potestad del soberano de donar determinado bien realengo –en nuestro caso tierras- a efecto de compensar los servicios prestados a la Corona, o bien estimular la lealtad e identificación al reinado.

b) Caballerías.- Es una tierra mercedada que se asignaba en función del grado militar del conquistador. Esto determinaba la extensión, características y destino de la tierra. De ahí que la caballería combine el aspecto distributivo de la tierra para actividades agrícolas-ganaderas, asignación de ganado mayor y menor e igualmente es una medida agraria equivalente a 42-79-53 hectáreas.

c) Peonías.- Porción de tierra mercedada que se asignaba a título personal a los conquistadores que integraban la infantería. Al igual que en la caballería, mezclaba la distribución de la tierra con fines agrícolas ganaderos, la

¹⁰ <http://sra.gob.mx/fifonafe/>

¹¹ Cfr., MEDINA CERVANTES, José Ramón, *ob. cit.*, p. 53-63

asignación de ganado mayor y menor, y, finalmente, la peonía se reducía a su aspecto de medición (8-55-90 hectáreas), superficie menor a la caballería.

d) Suertes.- Terreno que se otorgaba a título particular a los colonos, que destinaban a sufragar el sostenimiento de la familia. Su extensión era de 10 hectáreas. 9 áreas y 88 centiáreas.

e) Compraventa.- Institución jurídica básica del derecho romano, la cual fue desarrollada en plenitud por los españoles en nuestro suelo, a fin de formalizar y apropiarse de los terrenos de los indígenas y, en menor número, de los predios incultos. En los albores de la Conquista existía la prohibición de enajenar los terrenos durante los primeros cuatro años, contados a partir de la asignación de esos inmuebles. Transcurrido ese lapso de tiempo existía libertad para venderlos, excepto a religiosos o a las órdenes de que formaban parte.

Más tarde (1571) se permite a los indios que vendan sus tierras, en tanto cubrieran los requisitos procedimentales correspondientes. Con esto se expeditaba el camino del arrebato de la propiedad indígena por españoles y posibilitaba la figura de la composición, que es el más sólido antecedente de la hacienda mexicana.

f) Confirmación.- La mayoría de tierras cedidas por la Corona no fueron debidamente requisitadas y tituladas. Esto propició que los propietarios poseyeran mayor extensión de terreno que la amparada por el título correspondiente. Para regularizar esta situación la Corona estableció el procedimiento de confirmación, con la cual el propietario legalizaba su titulación de forma y fondo de esa posesión, para transformarla en propiedad

g) Prescripción.- Figura clásica del derecho romano, empleada como medio para adquirir la propiedad inmueble; es una de las formas que permiten transformarse de poseedor a propietario. O sea, que aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continua –no se especifica el tiempo, con ánimo de propietario, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los tribunales de la Corona. Con esto se convertía en propietario. Es de aclarar que la prescripción no progresaba en algunas cosas del reino.

B) Propiedad Comunal

a) Fundo Legal.- es el territorio que se destinaba a construir bienes inmuebles para los Españoles tales como: escuelas, mercados, plazas, calles, templos, etc.,

de tal suerte que satisfacían necesidades colectivas de los pueblos o villas. Por otra parte, en el fundo legal también aparece la propiedad relativa a los solares, que eran poblados utilizados para levantar las viviendas de las personas. *Leyes de Indias*, Ley I, Libro IV, Título VII; Ley III, Libro IV, Título V.

b) Dehesa.- Superficie de terreno destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles.

c) Reducciones de indígenas.- Eran los lugares donde se localizaban los pueblos de indios y no se permitía que se asentaran negros, españoles o mestizos a excepción de los que llegaran a residir por primera vez, sólo se les permitía permanecer dos o tres semanas en lo que encontraban un lugar para establecerse. Éstos preceptos se encuentran contenidos en las *Leyes de Indias*, Leyes I y IX, Libro VI, Título III.

d) Ejido.- que significa *exitus*, (salida), y regularmente son los que se encontraban a la salida de los pueblos, en sus alrededores.

e) Propios.-. Fueron terrenos propiedad de su respectivo ayuntamiento y que sus tributos fueron destinados para abastecer de servicios a la misma comunidad de dichos terrenos. *Leyes de Indias*, Ley VII, Título VII.

f) Tierras de común repartimiento.- Eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarios y así poder generar los productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al de los calpullis, en el que la propiedad era de carácter precario, esto es, que no podía hipotecarse, enajenarse, transmitirse (excepto por herencia a la familia), etc. Además debía cultivarse en forma ininterrumpida (salvo causa de fuerza mayor), ya que tres años consecutivos sin cultivo era causa de privación del derecho sobre el lote.

g) Montes, Pastos y aguas.- Éstos eran bienes que explotaban de manera colectiva tanto Españoles como Indios para satisfacer varias necesidades, como lo eran de cultivo, de riego, de vivienda, entre otros. *Leyes de Indias*, Ley VII, Libro IV; Título XVII y Ley V, Libro IV, Título XVII,

C) Instituciones de Tipo Intermedio

a) Composición.- Es un sistema para regular y titular la tierra usurpada o poseída en exceso por los españoles, por un lapso superior a diez años, sin

causar perjuicio a la propiedad indígena; al mismo tiempo apegándose a los procedimientos establecidos y cubriendo el monto estipulado por la heredad. Leyes de Indias, Leyes XV y XVII-XXI, Libro IV, Título XII.

b) Capitulaciones.- La ordenanza de población contenía la política de la Corona, autorizando a los conquistadores para que procedieran a la fundación de pueblos, villas, ciudades, etc. Esto se complementaba con la capitulación, que era el contrato, suscrito entre la autoridad y el español, en el que se comprometía a poblar las tierras descubiertas.

c) Explotación agrícola.- El sistema de explotación agrícola en la Colonia sufre modificaciones como la introducción del arado, la azada, la hoz que se combinan con los instrumentos prehispánicos, se introducen cultivos como trigo, arroz, avena, cebada, hortalizas como la cebolla, ajo, etc., frutales como la manzana, higo y otros. La parte medular lo constituyen las obras de irrigación, que permitieron regar 700 hectáreas.

D) Concentración de la Propiedad Individual

a) Latifundismo individual.- Importa subrayar que la parte medular de las tierras de la nueva España queda en poder de las clases altas de los peninsulares, que desempeñan puestos de funcionarios, comerciantes e industriales. Es definitivo en este acaparamiento el mayorazgo, que refleja la herencia de las tierras en su totalidad a favor del mayor de los hijos, a fin de acrecentar y al mismo tiempo perpetuar el nombre de la familia.

b) Latifundismo Eclesiástico.- La prohibición a los clérigos, en lo particular, y a las órdenes a que pertenecían de adquirir la propiedad inmueble, no fue obstáculo para el acaparamiento de tierras. Los mecanismos más usuales fueron via hombres de paja, donaciones y herencia. Las órdenes más representativas fueron los franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas.

c) Tierras realengas.- Con base a las bulas papales, la Corona consideraba las tierras conquistadas en la nueva España, excluyendo la de los indios, como incorporadas al patrimonio del rey, lo que determinaba el nombre de tierras realengas.

La propiedad en la época de la Colonia nos hace notar que existió una expoliación de las tierras mediante las figuras jurídicas establecidas en la Compilación de las Leyes de Indias como la compraventa, la confirmación, la

prescripción, las capitulaciones, el fundo legal, entre otras, siendo una limitación para la propiedad de las tierras indígenas y así la corona tener potestad sobre lo usurpado.

Decir que la expropiación se asemeja particularmente a alguna de las formas de propiedad existentes en la Colonia, tal vez sería desacertado, pero sí podemos establecer que la expropiación también encuentra sus antecedentes en dicha etapa puesto que existen condiciones para los pueblos indígenas en cuanto a la forma de poseer sus tierras, y estas condiciones fueron irrestrictas, tan fue así que cuando era menester acrecentar los bienes del Clero para acrecentar la fe, se le asignaban hectáreas a discreción.

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

La Nueva España entraba al siglo XVIII bajo un nuevo esquema tendiente a modificar sus estructuras políticas y económicas, como un medio de hacer más eficiente la Real Hacienda y resolver la crisis económica de la metrópoli.

Era necesario reestructurar a la sociedad empezando por derrocar el poder de los terratenientes que se reducían solo a peninsulares siendo dueños de la vida de los indígenas y castas que iban surgiendo.

1.3.1 FACTORES INTERNOS DEL MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA

A comienzos del siglo XIX la situación de las clases sociales marcaba un abismo; los hacendados rurales españoles se habían apoderado de propiedades particulares extendiendo sus dominios, la agricultura mexicana se obstaculizó precisamente por políticas establecidas por los peninsulares y que se agravó más porque los puestos públicos sólo podían ser ocupados por los mismos, a raíz de tales circunstancias los Criollos comenzaron a buscar su autonomía aunque siguiendo bajo las ordenes de la corona española entre la noche del 15 y 16 de septiembre de 1810 un sacerdote criollo Don Miguel Hidalgo y Costilla encabeza el movimiento de la "revolución de la autonomía Criolla", inspirándose en ideas de la revolución francesa que les había legado un grupo de jesuitas desterrados con anterioridad del suelo mexicano.

Los Mestizos e indígenas por su parte, emprendieron la lucha debido a la condición social en que se encontraban de humillante opresión y despojo del que fueron objeto, los cultivos agrícolas siguieron siendo los mismos que había antes de la conquista: Maíz, maguay, frijol y chile. La agricultura indígena era

temporal y de subsistencia, ya que los españoles acapararon las mejores tierras y de regadío, así que por lo general no producían lo suficiente.

Constitución de Cádiz.- “Enfrentándose a las insuficiencias heredadas por la Colonia, el 19 de marzo de 1812, surge la Constitución de Cádiz emitida por los liberales españoles en la que se declaraba la soberanía de la Nación Hispana a la cual debía pertenecer el derecho de hacer leyes, el anhelo profundo de remodelación de la sociedad también decretaba derechos para las colonias como la reducción significativa de la Audiencia y la figura del ayuntamiento que conformarían alcaldes, regidores y procuradores síndicos nombrados por elección del pueblo y que aprovecharían para afianzar algunas tierras que no poseían. El texto de la nueva Constitución se dio a conocer públicamente en México a fines de septiembre de 1812, seis meses después de promulgada en la metrópoli.”¹²

El Papel de Morelos.- José María Morelos Y Pavón, segundo gran prócer de la independencia mexicana después de Hidalgo, esboza en sus “*Sentimientos de la Nación*” un nuevo sistema, teñido de un humanismo igualitario; y en materia de propiedad reduce en sus preceptos 17º y 22º la guarda de las propiedades y el respeto a las casas como asilo sagrado, quitando la infinidad de tributos, pechos e imposiciones agobiantes, ejerciendo así una tendencia social-agraria; cumpliendo un importante papel político, crea el Congreso Supremo Nacional (congreso de Chilpancingo) que proclamó la completa soberanía e independencia total de la “*América Mexicana*”.

“Fórmula, en 1814 la Constitución de Apatzingán; el primer cuerpo de estatutos de clara tendencia liberal que trascendió después de los sentimientos de la Nación, en el que se proponía un gobierno republicano y se aprobaba una serie de medidas sociales y económicas manifiestamente antif feudales, inspiradas en la Constitución Francesa y, sobre todo, en el Código que los liberales de España habían formulado en Cádiz en 1812, ordenándose a despojar a los nobles y ricos de las propiedades muebles e inmuebles y repartir la mitad entre el pueblo y la otra mitad para la caja militar. Aunque se diluyó la representación popular del movimiento, pues no sentaba las bases para una reforma ulterior en el régimen de propiedad de la tierra.”¹³

¹² DELGADO CANTU, Gloria M., *ob. cit.*, p. 436

¹³ Cfr., *Ibidem*, pp. 435-438

Plan de Iguala.- “En febrero de 1821, después de la alianza hecha entre Guerrero e Iturbide – se da a conocer como resulta el Plan de Iguala por el que se proclamaba la independencia. El contenido del documento reflejaba un carácter totalmente opuesto a los ideales de los primeros caudillos, obviamente, el plan de Iguala no incluía ninguno de los ideales políticos o sociales de Hidalgo y de Morelos; su contenido demuestra que la intención del grupo que apoyaba a Iturbide era de separarse de España para conservar sus riquezas y privilegios.”¹⁴

“La proclamación de la independencia mexicana se había logrado con el firme apoyo que la clases sociales confirieron a Iturbide, y con la aceptación de Juan O’Donojú, un enviado de España muy poco convencido de la causa realista. La aristocracia peninsular ahora estaba respaldada por el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, aumentando la presión sobre los criollos americanos y el campesinado.”¹⁵ Dicha situación se estableció resumidamente en el precepto 13 de la forma siguiente:

13. *“Las personas de todo ciudadano, y sus propiedades serán respaldadas y protegidas por el gobierno”.*

1.3.2 CONSTITUCIÓN NACIONAL REPUBLICANA DE 1824

“Durante 13 meses los congresistas debatieron sobre las consecuencias de adoptar o no cada uno de los sistemas de gobierno republicano, el centralista o el federalista. Los centralistas estaban, encabezados por fraile Servando Teresa de Mier, Lucas Alaman y Carlos María de Bustamante; y los federalistas dirigidos por Miguel Ramos Arizpe. Finalmente unos por convicción y otros por conveniencia, los federalistas se impusieron y la primera constitución de México Independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824, estableció la República Federal como forma de gobierno, el territorio Nacional se dividió en 19 estados independientes y cuatro territorios que dependerían del centro.”¹⁶

El congreso conservo los privilegios del clero y del ejército, subsistiendo los Latifundios. Sin embargo también restringió al poder Ejecutivo para apoderarse de la propiedad particular señalando:

Artículo 112: Fracción III.- “El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarla en la posesión o uso o aprovechamiento de ellas; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de

¹⁴ *Ibidem.* p. 441

¹⁵ *Ibidem.* Pág. 442

¹⁶ MEDINA CERVANTES, José Ramón, *ob. cit.*, p. 114

conocida utilidad general, tomara la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, la indemnización siempre será a la parte interesada a juicio de hombres buenos por ella y el Gobierno.

1.3.3 LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SU DISTRIBUCIÓN

Al lograrse la Independencia, la propiedad de la tierra no había variado sensiblemente. Había tres tipos de organizaciones productivas: La hacienda, el rancho y la comunidad. Pero la Iglesia seguía siendo la principal propietaria agrícola, con grandes extensiones que fueron llamadas *de manos muertas*, cuando no se destinaban a usos productivos.

“En esta época aparecieron formas de explotación de la tierra para no propietarios, cuya producción estuvo orientada a un autoconsumo; tal es el caso de los arrendatarios, que como su nombre lo indica, pagaban renta en dinero o productos, por trabajar un terreno. Los medieros trabajaban tierras de un rancho o hacienda y en cambio debían pagar en especie con la mitad de sus cosechas. Los aparceros eran aquellos que mediante un convenio podían trabajar las tierras de otros a cambio de una parte de la producción. Finalmente, los pegujaleros eran campesinos pobres a quienes la hacienda concedía el usufructo de una pequeña porción de tierra para labores agrícolas y ganaderas.”¹⁷

“El Licenciado José María Luis Mora nos proporciona una clasificación de los bienes de la iglesia Católica en México y que a continuación se describe.”¹⁸

A) Clasificación de los Bienes de la Iglesia Católica en México

Inmuebles.- En las que se encontraban fincas rústicas, fincas urbanas, fincas de regulares del sexo femenino, terrenos y fábricas de nueve iglesias catedrales, terrenos y fábricas de los templos, casas rurales, de los regulares, y de los templos de los particulares; igualmente las bibliotecas de los conventos regulares y de todos los establecimientos de los eclesiásticos.

Muebles.- Abarca retablos, pinturas, campanas, ornamentos, mármoles, adornos de plata, oro y perlas, vasos sagrados, ciriales, cruces, blandones, incensarios, alhajas en oro y pedrería fina.

¹⁷ *Ibidem*, p. 123

¹⁸ *Cfr.*, MORA, José María Luis. “*Obras sueltas de José María Luis Mora*”, (notas de Arturo Amáis), 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1963, pp. 392-413

Capitales.- Impuestos sobre bienes raíces y, en una menor cuantía, sobre actividades productivas.

La iglesia acaparó gran parte de la propiedad en México, dejando entrever la ostentación en la que vivían los clérigos y la extrema pobreza de los campesinos.

“La estructura socioeconómica en materia de propiedad en la época independiente de México presentaba las siguientes características:”¹⁹

B) Estructura Socioeconómica de la propiedad en México

- a) La iglesia.- El poder económico e ideológico de la Iglesia se mantuvo inamovible, pese a los intentos reformistas de la República Federal. El clero nacional constituía una verdadera fuerza económica: Controlaba la tercera parte de la tierra cultivable, y sus riquezas le permitían dedicarse también al agio. La iglesia prestaba con intereses menos gravosos que otro tipo de prestamistas, lo que dio como resultado que el clero monopolizara el crédito y tuvieran influencia política sobre sus deudores, que por lo general pertenecían a la clase dirigente. Esta actividad prestamista acrecentó en mayor medida la riqueza del clero, que quedaba en manos de unos cuantos individuos de los altos niveles de la jerarquía eclesiástica.
- b) Los grandes terratenientes laicos.- Los hacendados cuyos enormes latifundios ocupaban gran parte del territorio nacional constituían, después del clero, una fuerza social de gran peso. Actuaban como si fueran nobles europeos de la edad media y mantenían a las masas campesinas indígenas en condiciones de servilismo y sujetas de por vida a la hacienda.
- c) Comerciantes e Industriales.- La clase comerciante ocupaba el tercer nivel de la jerarquía social; era un grupo integrado en su mayoría por extranjeros, franceses e ingleses, que acapararon la actividad comercial que tenían algunos peninsulares antes de la independencia.
- d) Las clases medias.- Este nivel de la estructura social estaba formado por propietarios de pequeñas tiendas de venta al menudeo, que eran fundamentalmente españoles. Los médicos, boticarios, sastres, etc., eran de origen francés. Los pocos mexicanos que podían adscribirse a esta clase

¹⁹ DELGADO CANTU, Gloria M., *ob cit.*, pp. 493-494

media eran abogados o burócratas; entre estos últimos figuraban los militares, que habían adquirido influencia, prestigio e incluso buena posición económica gracias a los puestos que recibían como recompensa por servicios prestados a los contendientes de las incontables revoluciones, y gracias también al contrabando. Puede considerarse en la clase media al grupo formado por los mayordomos de las haciendas, cuya fidelidad al terrateniente lo situaba en una cómoda posición.

e) La clase campesina.- Para aquella época la inmensa mayoría de la población; estaba constituida de la siguiente manera:

1. Campesinos.- Indígenas que vivían en las haciendas en condiciones de servidumbre como peones acasillados, sujetos al terrateniente por medio del endeudamiento; formaban la gran mayoría de la población campesina.
2. indígenas Aparceros.- Trabajaban las tierras del clero, comprometidos a entregar la mayor parte de la cosecha a la comunidad eclesiástica propietaria de la tierra.
3. pequeños rancheros.- en apariencia libres, pero controlados por el clero mediante los préstamos financieros a los que tenían que recurrir constantemente.
4. Indígenas propietarios de tierras comunales.- Propietarios desde tiempos de la Colonia y que, como en aquel entonces, estaban sometidos al gobierno.

1.3.4 LA AGRICULTURA

En todo el periodo que siguió a la independencia hasta la Reforma – incluso hasta 1880-, la producción en el país continuó siendo fundamentalmente agrícola. Esta producción estaba dirigida sobre todo el autoconsumo regional, con algunas excepciones de hacendados que lograban colocar sus productos fuera de los límites de la región que poseían y dominaban.

“Los principales productos que se cultivaban eran el maíz, el frijol y el chile , la tríada básica desde tiempos prehispánicos; en menor escala se cultivaban el trigo, el arroz, la cebada, la papa, la caña de azúcar, el algodón, el café, y el maguey, éste para la fabricación del pulque, la bebida embriagante

tradicional. En algunas regiones propicias se cultivaban ciertos productos como el añil, la cochinilla y las maderas productoras de tintes que, además del café, el cacao, el azúcar y la vainilla, se destinaban principalmente a una exportación en pequeña escala, además la actividad de las haciendas se orientaba en mucho menor grado hacia la crianza de ganado, que se había introducido en México con la Conquista, y cuyas técnicas no habían variado sustancialmente desde el período colonial. Los problemas de la producción agrícola eran muchos y grandes, aparte de los de origen natural, como lo accidentado de la orografía, lo irregular de las lluvias, etc., estaban los de orden social, y de éstos en primer lugar la concentración de la tierra cultivable en unas cuantas manos de los hacendados clericales y laicos, que además no la aprovechaban en toda su extensión, y utilizaban técnicas de cultivo muy atrasadas. Por otra parte, no había capitales suficientes para emprender una modernización ni para incrementar la producción, otra dificultad, resultado de la anarquía imperante, era la falta de mano de obra, pues los campesinos emigraban a las ciudades por la insuficiente producción de alimentos en el campo y esto, obviamente, dificultaba aún más esa producción y trasladaba el problema a las ciudades."²⁰

1.3.5 LAS SIETE LEYES, EL PLAN DE AYUTLA Y LEY DE DESAMORTIZACIÓN

Las Siete Leyes.- Siendo presidente Santa Anna convoca a elección a un congreso escogido por él en 1937 y da a conocer "*las Siete Leyes*", y en el Capítulo Primero, reconoce:

Artículo 2º Fracción III.-"No puede ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de los peritos, nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla."

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de justicia en la Capital y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

²⁰ *Ibidem*, p.494

Artículo 45.- "No puede el congreso General:

III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular."

El Plan de Ayutla.- El fenómeno de los Cacicazgos regionales cuando Antonio López de Santa Anna ejercía su dictadura y miseria de su gobierno que lo obligaban a solicitar impuestos por el número de puertas y ventanas de los domicilios urbanos provocó que de nueva cuenta el pueblo se fijara la tarea de constituir un nuevo gobierno y cesar el ejercicio del poder público.

Como desde hacía tiempo los mestizos y los indígenas, habían acusado la dirección de las reformas de la iglesia, encaminadas a ocupar los bienes raíces de que ésta tenía en gran proporción, en esa dirección siguieron laborando hasta el Plan de Ayutla donde se apartaba directamente la administración de los eclesiásticos e indirectamente al ejército que les servía de apoyo.

Los mestizos encaminaron sus esfuerzos por adquirir tierras que les permitiera llegar a ser clases de intereses.

Ley de Desamortización.- "La Ley del 25 de junio de 1856 sobre la desamortización de los bienes de las comunidades, pretendió arrebatar de las *manos muertas* de la iglesia católica romana, la propiedad de sus bienes raíces, para devolverla al libre comercio de los particulares; pero en su forma integral, sin pensar en dividir esos bienes, sobre todo los raíces, para dar a los mestizos y a los indios la oportunidad de adquirir estas en las fracciones que necesitaban para formar una pequeña propiedad, copiosa y fuerte, es decir, la Ley de Desamortización, tratándose de los latifundios, o sea de las haciendas, pretendió quitarlos a la iglesia católica, para darlos a nuevos propietarios, en el mismo estado de latifundios, o sea de haciendas, en que se encontraban, la rama de desamortización por división sólo tuvo por objeto en lo sucesivo, el fraccionamiento de los terrenos de los pueblos entre los vecinos de estos, con fatales resultados para los indios en general, porque las parcelas de dicha división, resultaban muy pequeñas, de circunstancias muy desiguales, imposibles de ser aprovechadas sin capital y sujetas al sistema de titulación escrita que los indígenas no podían comprender. Todos los pueblos obligados a dividirse, perdieron sus tierras."²¹

²¹ Cfr., MOLINA ENRIQUEZ, Andres, "La Revolución Agraria en México", 2ª edición, Editorial Fondo de México, México, 1936, pp 122-124

1.3.6 CONSTITUCION DE 1857 Y LEYES DE REFORMA

La Constitución de 1857.- En tanto que las reformas de la propiedad se iban creando, el Congreso Constituyente, convocado por el presidente Álvarez, se reunió y se ocupó en elaborar la Constitución de 1857.

La constitución referida conservo sustancialmente los postulados y las formas de la Constitución de 1824, aunque es importante señalar que por primera vez le dedica un capítulo de veintinueve artículos a las que hoy conocemos como *garantías individuales*.

El artículo 27 se basa específicamente en la propiedad, y a la letra señalaba:

*"La propiedad de la 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 haya de verificarse".*

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

A consecuencia de la promulgación de la máxima Ley, los Criollos Clero, estaban totalmente inconformes por las limitaciones que para ellos representaba en cuanto a la capacidad de tener bienes raíces y por las libertades que concedía, así que hicieron todos sus esfuerzos porque se suprimiera la Constitución apoyando al posterior Presidente de la República Ignacio Comonfort.

Leyes de Reforma.- Fue un hecho trascendental que después de Comonfort, un indio de raza zapoteca ocupara la más alta magistratura del país y que pudo ser el más fuerte y capaz gobernante que haya tenido en todos los tiempos el territorio Mexicano: "Benito Juárez".

"Muchas son las conocidas como "leyes de Reforma". En realidad, las leyes y disposiciones de Administración de justicia (Ley Juárez y sus derivadas relativas), las de Desamortización (Ley Lerdo de Tejada y sus relativas) las de supresión de las comunidades Religiosas, y la Constitución, fueron las leyes de reforma también; pero se veía a las claras, que, como en todas las revoluciones precedentes (lo mismo que en las posteriores) de no llegarse al propósito positivo de destruir las fuerzas económicas de los grupos sociales que se oponen a las reformas, éstas se quedan escritas, y Juárez intento destruir plenamente las

fuerzas económicas del Clero con las leyes que dictó. Tan débiles han sido consideradas las demás, para tal objeto, que sólo las que él dictó, son generalmente llamadas Leyes de Reforma, las Leyes que acabamos de referirnos, fueron expedidas todas, con el carácter de leyes federales, en virtud de las facultades extraordinarias que daba la constitución al único poder existente. Las principales, fueron las del 12 de julio de 1859 sobre Nacionalización de los Bienes de Clero, la que declaró la separación de la Iglesia con el Estado, la que instituyó el Registro Civil, y la que intentó el fraccionamiento General de Latifundios: La más notable de las Leyes de Juárez fue desde luego la de Nacionalización de bienes de las Instituciones religiosas porque consumó la Ley de Desamortización, arrebatando a la Iglesia todos los bienes raíces que poseía y fue un medio para dar tierra a los indígenas y mestizos."²²

1.4 EPOCA CONTEMPORÁNEA

Hemos dicho ya en varias ocasiones, que el empeño de conservar los grandes intereses, vinculados principalmente en las grandes haciendas rurales, determinó en los criollos señores(hacendados), una lamentable regresión hacia la época Colonial. Y que se inició en tiempos de la República, extendiéndose hasta el siglo XX

1.4.1 SITUACIÓN INTERNA EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

La etapa conocida como "*Porfiriato*" abarca un extenso lapso que comienza en abril de 1877, con el ascenso del General Porfirio Díaz al poder ejecutivo, y culmina con su renuncia a la presidencia de la Nación, en mayo de 1911. Este periodo entraña una gran transformación en la economía y en la sociedad mexicana.

"Francisco I Madero formaba parte de un grupo de inconformes que se oponían a la política reeleccionista de Porfirio Díaz y, actuando con actividades políticas desarrolladas dentro del marco de la Ley se apoyaba en el principio "sufragio efectivo no reelección", no obstante fue objeto de represión por parte del gobierno y su periódico difusor clausurado bajo la acusación de trastornar el orden público y de injuriar al presidente; se inició una persecución en contra de todos los opositores hasta llegar a ser aprehendido Francisco I. Madero por un supuesto encubrimiento a Roque Estrada también antirreeleccionista acusado de difamar al presidente quedando así confinado en San Luis Potosí; fue entonces que Madero tuvo fundamento suficiente para tomar el camino de la revolución,

²² Cfr., *Ibidem*, pp. 131-132

aprovechando unas festividades que Porfirio Díaz realizó conmemorando el centenario de la Independencia, Madero escapa el 5 de octubre hacia Texas donde se dedicó a elaborar el plan de insurrección, que ya había esbozado en San Luis Potosí; el Plan recibió el nombre de dicha ciudad para aparentar que había sido elaborado en México evitando la violación de estatutos de neutralidad del otro país.”²³

“Surge entonces el “Plan de San Luis” fechado el 5 de octubre de 1910, esencialmente convoca al pueblo mexicano a iniciar una rebelión armada el 20 de noviembre a las seis de la tarde, exponiendo en el punto 3º que se había abusado de la Ley de Baldíos, declaraba sujetas a revisión las disposiciones y fallos que se hicieron bajo esta Ley, a fin de restituir a los antiguos poseedores, en su mayoría indígenas, las tierras de que habían sido despojados arbitrariamente.”²⁴

Consideremos que la Revolución Mexicana se inicia a partir de los problemas sociales, políticos y económicos que albergaba México y de la dictadura, constituyendo el primer gran movimiento popular del siglo XX, las clases sociales existentes aunadas a la vejación de los trabajadores -obreros y campesinos- los segundos, que eran usurpados de sus tierras, estaban bajo el mando de los hacendados que los explotaban y robaban en las famosas “tiendas de raya”, además de la intolerancia y analfabetismo al que eran orillados, así como la supresión de las Garantías Individuales tantas veces defendidas; éstos argumentos son la conjugación del comienzo de Rebelión del pueblo mexicano en contra del gobierno Porfirio Díaz.

Madero asumió la presidencia en noviembre de 1911. Porfirio Díaz había dejado México, pero eso no solucionaba los problemas del país, los campesinos deseaban que les devolvieran sus tierras, y los obreros mejores condiciones de trabajo, el nuevo presidente quiso vencer esas dificultades apegándose a la Ley, aunque el cambio fuera lento, pero algunos de sus partidarios no tenían paciencia así que decidieron dividirse, entonces Francisco I Madero confiando en la lealtad de Victoriano Huerta lo puso al mando de sus tropas leales, quien lo traiciono dándole muerte y asumiendo el poder en 1913, dejando entrever su ineptitud; deja al país en extrema miseria, se devalúa la moneda mexicana, y el campo es abandonado por muchos agricultores y nuevamente como a lo largo de la historia sus tierras despojadas o saqueadas.

²³ Cfr., MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Ob. cit.*, p. 167

²⁴ *Ibidem*, p. 618

1.4.2 EL AGRARISMO DE EMILIANO ZAPATA

“La restitución a los pueblos de las tierras usurpadas fue siempre la gran preocupación del General Emiliano Zapata. Siendo uno de los pocos personajes que se atrevió a desafiar el Latifundismo existente redactándolo en su Plan de Ayala conforme al cual las tierras que hubieren sido usurpadas, deberían ser restituidas a los pueblos, sus legítimos propietarios. Sólo bastaba la simple presentación de los títulos que definían los derechos de los pueblos, emanados de autoridad legítima y basados en el derecho de los vecinos a la vida y el bienestar, eran el mejor y más seguro comprobante, la prueba plena de la razón que a los pueblos asistía, en moral y en derecho, para reclamar las propiedades que desde tiempo inmemorial les pertenecían. Los únicos requisitos para que la reivindicación prosperase y la restitución se hiciese fueron: primero, La existencia de títulos bastantes a favor del pueblo; y segundo, el hecho de haber sido despojados de ellos en cualquiera época; ya que tratándose de bienes comunales no podían los detentadores alegar a su favor la prescripción, cualquiera que fuese el tiempo transcurrido.”²⁵

“De éste modo Emiliano Zapata se proponía consumir y dar cima a ese gran acto de justicia social, histórica, y reivindicatoria; atendiendo el aspecto del Latifundismo se realizó la expropiación y fraccionamiento de los mismos; o sea, se creó la mediana y la pequeña propiedad, completando las exigencias del agrarismo, dotando a los pueblos que por carecer de títulos no podían acudir al procedimiento restitutorio, de las tierras, montes y aguas que para su subsistencia, bienestar y mejoramiento necesitaban: También apoya a los agricultores individuales que, eran aptos para el cultivo agrícola y que carecían de una extensión pequeña o mediana de tierra a la que pudieran dedicar su trabajo, o como agricultores o empresarios independientes.”²⁶

El 4 de marzo de 1913 Zapata desconoce a Huerta por medio de un Manifiesto General, mientras declara que siga en pie de lucha el movimiento revolucionario hasta ver cumplidos sus ideales.

Como consecuencia de lo anterior surge el “plan de Ayala” constituido por los insurgentes de Emiliano Zapata, dispuso un avance en cuanto a justicia social se refiere. Tal y como lo expresaron sus 12 artículos. A continuación se transcriben los artículos 6º y 7º que señalan:

²⁵ Cfr., DIAZ SOTO, y Gama Antonio. “La Cuestión Agraria en México”, 2ª edición. Editorial el Caballito. México, D.F., 1976. pp. 9-10

²⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 12-13

Artículo 6°. “Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo en todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”.

*Artículo 7°. “En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños más que de el terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su posición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa **se expropiará**, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para los pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos”.*

“A cada raza y a cada sector se concedía lo suyo, según su idiosincrasia, sus dotes, sus recursos y sus posibilidades. Fue entonces como el Plan de Ayala satisfizo los siguientes postulados:”²⁷

- I, Satisfacer un principio de justicia social al dar al indígena y al mestizo sin recursos y poco evolucionado, una modesta parcela que le aseguró el sustento y la independencia económica, amparado a la vez su dignidad como hombre. (dotación)
- II, Armonizar el interés individual con el familiar y el colectivo, al prohibir la enajenación de la parcela, concebida como inalienable patrimonio hogareño, y al exigir el cultivo de aquella como obligatorio, so pena de perderla. (interés social)
- III, Atender al otro gran objetivo de la reforma agraria –la finalidad económica o de utilidad general-; ya que, en vez de destruir el rancho que por su extensión no llegue a latifundio, se prescribe en dicho Plan de Ayala, la coexistencia con el ejido de esas otras formas de explotaciones, a fin de aprovechar en bien del progreso agrícola, el espíritu pujante, la libre iniciativa y las innegables facultades creadoras de los agricultores natos y de los hombres de empresa. (utilidad pública)

²⁷ *Ibidem*, p. 16-17

- IV, Producir y mantener la armonía entre los diversos sectores de la producción agrícola; ya que al ejidatario se le ofrece, en forma de salarios que los pequeños y medianos terratenientes les cubran como remuneración por su trabajo, el indispensable complemento de la bien escasa producción que en la minúscula parcela se obtenga.
- V, Conseguir que la gran masa de capital representada por los cuantiosos fondos que pequeños y medianos propietarios dediquen al pago de salarios en sus fincas, opere como lo haría en cierto sentido, una institución refaccionaria; ya que en esa forma los que allí trabajen como braceros, se harán de recursos para impulsar los trabajos y perfeccionar los métodos de cultivo, en las parcelas que dentro de cada ejido posean
- VI, Realizar así, armónicamente, los dos grandes fines de la reforma agraria: justicia social para la raza indígena, y satisfacción plena de las exigencias de la colectividad nacional, necesitada de una producción agrícola que llene cumplidamente las necesidades de la población consumidora y de la industria del país.
- VII, Nosotros agregaríamos que también sería importante señalar que realizó la expropiación de los bienes de las "*manos muertas*" que se realizarían previa indemnización para satisfacer las necesidades colectivas dotando de tierras a los despojados, y así fundar colonias, ejidos o campos de sembradura.

1.4.3 EL AGRARISMO DE FRANCISCO VILLA

“Para el sur la principal preocupación era la restitución y dotación de las tierras comunales a los pueblos, para los norteños, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso. Se aspiraba a la posesión de unidad agrícola que mereciera todo hombre de campo, "*el rancho*", así que el norteño era en consecuencia más individualista, más ajeno a la comunidad comunal, y así se dan a conocer sus ideas por medio de "*La Ley Agraria*" reflejada por el Villismo en donde se hace notar la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial que como efecto dependizaba los derechos

civiles y políticos de la mayoría de los mexicanos y, con toda claridad se deduce que lo que se perseguía con el fraccionamiento de los Latifundios y con la creación y desarrollo de la pequeña propiedad, no es otra que la de obtener una mejor y más abundante producción agrícola, que a la vez bastara ampliamente para el consumo Nacional e impedir la exagerada elevación del costo de la vida."²⁸

1.4.4 EL AGRARISMO DE VENUSTIANO CARRANZA

"Venustiano Carranza siendo gobernador de Coahuila, desconoció a Victoriano Huerta como Presidente y se levantó en armas llamando a su ejército Constitucionalista por exigir que se respetara la Constitución. Así la Revolución se extendió por todo el país Bajo el mando de diversos jefes militares como Emiliano Zapata, Francisco Villa, Alvaro Obregón entre otros, pero Obregón se une a las fuerzas Carrancistas, por lo que se observa una marcada división; Carrancistas contra los Zapatistas y los Villistas, surge entonces el 27 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe que sólo basó sus manifestaciones a realizar el desconocimiento mencionado y a nombrar como primer jefe del ejército constitucionalista al gobernador de Coahuila, surge también la Ley sobre restitución y dotación de ejidos, de 6 de enero de 1915, y el decreto de 19 de septiembre de 1916 que radicalmente reformó dicha Ley, suprimiendo las posesiones provisionales de ejidos."²⁹

El movimiento Constitucionalista triunfó en agosto de 1914, Huerta dejó el país y Carranza sube a la silla presidencial y, el más importante precepto agrario de su ejercicio en el poder hasta nuestros días es sin duda el Art. 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917, LEY DE EXPROPIACIÓN, CODIGOS AGRARIOS Y LEY DE LA REFORMA AGRARIA.

Constitución Política De 1917.- La propiedad que prevalecía para 1917 existió desde la época colonial. Al principio el rey era dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, por virtud de la Independencia, existieron cambios debido a algunos manifiestos, como el plan de Ayutla, la constitución de 1824, y la de 1857 que por miedo a las consecuencias eludieron varias ocasiones los problemas de propiedad, problemas que competían a la Nación y que el H. Congreso constituyente se dio a la tarea de incluir en la Constitución, para que la Nación

²⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 29-36

²⁹ Cfr., *Ibidem*, pp. 37-59

tuviera el derecho pleno sobre las tierras y, el derecho de propiedad así concebido, permitiendo a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto fuese necesario para el desarrollo social. La primera parte del texto expresa con toda precisión la naturaleza de los derechos reservados. La principal importancia del derecho pleno de propiedad permitiendo al gobierno resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, consistente en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la Nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podría, en todo tiempo, disponer de las que necesitara para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

La legislación civil, para entonces era obscura pues carecía de disposiciones que pudieran regir la existencia, el funcionamiento y el desarrollo de las comunidades que se agitaban con el fondo de la constitución social: Las leyes excluían los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc.; llegando al grado de resolver los asuntos referentes a las comunidades mencionadas buscando en las leyes aplicables de las compilaciones de la época colonial.

El proyecto que se formuló, reconoció las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existían en el país: la de la propiedad privada plena, que tiene sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva: la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sean su motivo y su condición. A establecer la primera clase, estaba dirigida a las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI, y VII: a restablecer la segunda, las fracciones IV y VIII: a incorporar la tercera con las otras dos, se encaminaron las disposiciones de la fracción XIII.

Se reconoce el derecho a la propiedad privada, la cual no puede ser molestada si no por una causa de utilidad colectiva; estableciéndolo en el párrafo segundo del mencionado artículo 27 de la Constitución de 1917:

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

De tal forma se da a conocer la inactiva de Ley de la nueva Constitución transformando el artículo 27; que establece que dicha garantía de propiedad tendría que ser la más importante de la Constitución de 1917 por la lucha de todos los tiempos del pueblo mexicano.

Ley De Expropiación (1936).- El Presidente Lázaro Cárdenas decretó la Ley de expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, ésta Ley es importante porque toma en consideración ocho causas de utilidad pública para llevar a cabo el procedimiento de expropiación y en consecuencia la declaración del Ejecutivo Federal, para fines del Estado o Interés de la Colectividad.

La declaratoria referida con anterioridad se debe publicar en el "Diario Oficial" de la Federación notificando personalmente a los interesados; conforme el artículo 4º de dicha Ley.

El artículo 9º hace mención del juicio de **reversión** en el caso de no realizarse la causa de utilidad pública de la declaratoria respectiva, señalando:

"Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio."

La finalidad de éste artículo fue el de garantizar el derecho de propiedad privada de los particulares y que en el caso de ser violado el destino de la declaratoria, los propietarios recuperarán sus bienes.

Códigos Agrarios (1934 A 1942).- Los Códigos Agrarios fueron nuevos perfiles de reglamentar el problema social existente, tratando de dar forma y solución a algunas figuras: como el ejido, la propiedad individual entre otras, marcando un procedimiento y estableciendo órganos para la impartición de justicia agraria.

1.- El 22 de marzo de 1934, derivado de la Ley de Ejidos del 30 de noviembre de 1920, aparece publicado el primer Código Agrario, por el Presidente Abelardo L. Rodríguez en la ciudad de Durango, Durango, constando originariamente de 178 artículos y los más sobresaliente fue en cuanto a la capacidad de adquirir tierras; se fijó una extensión de 4 hectáreas en tierras de riego; señaló como pequeña propiedad afectable superior la que no excediera de 30 hectáreas de riego o 300 hectáreas de temporal; señaló que era necesario que hubiera por lo menos 20 individuos por parcela, o que las tierras restituidas o dotadas se encontrasen en explotación; en materia de expropiación hacía referencia al tipo de utilidad pública y la compensación que para cada objetivo procuraba a cada uno de los ejidatarios o a la comunidad.

El artículo 154 en cuatro fracciones se refiere a los tipos de indemnización según las diferentes causas de utilidad pública que establezca la declaratoria de expropiación y así mismo en el artículo 155 establece específicamente que las compensaciones correspondientes a la expropiación deberán ser de terrenos de la misma calidad que los expropiados.

2.- El 23 de septiembre de 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas dicta el segundo Código Agrario, determinando que el Cuerpo Consultivo Agrario estuviera representado por campesinos; indicó la diferencia entre parcela y unidad individual; hizo una distinción de tres tipos de ejidos; establece que los campesinos pueden presentar sus quejas ante los delegados Agrarios y, en materia de expropiación no hubo cambios importantes, sólo planteaba la capacidad del Estado para ejercitar alguna causa de utilidad pública por medio de la expropiación, sin establecer un período determinado para hacerla valer o en su caso restituir a los ejidatarios nuevamente sus propiedades.

Se dedica el capítulo noveno del código de 1940 a la expropiación bienes Agrarios tanto de los bienes ejidales o bienes comunales, analógicamente con la Ley de expropiación de 1936 y el artículo 27 de la Constitución de 1917 y del Código que le antecede.

3.- El 30 de diciembre de 1942 fue promulgado por Manuel Ávila Camacho el tercer Código Agrario en donde agrega órganos ejidales; sanciones en materia agraria y comenzó a dar tierras para ejidos turísticos, pesqueros y mixtos.

Dicho Código en el Título primero del capítulo VI funda en materia de expropiación de bienes Agrarios lo que ya el código anterior establece como causas de utilidad pública, indemnizaciones y compensaciones. Y en el Título segundo capítulo III estipula la existencia de un Fondo Común, señalando la forma de integrar los recursos del Fondo y que sirve de base en la existencia del FIFONAFE (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal), instituido, en parte; para indemnizar actualmente a los particulares cuando sean expropiados sus bienes:

artículo 213.- "En cada ejido se constituirá un Fondo Común con los que se obtengan por los siguientes conceptos:"

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

Artículo 214.- " El Fondo Común se destinará preferentemente a los siguientes objetos:

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

II.- Adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas. Etc.;

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

Bien podemos expresar que toda acción del ejecutivo por expropiar sus inmuebles a los propietarios de una pequeña minoría, debe ceder en función al desarrollo de la sociedad. Y que el pago de esa expropiación debe ser de manera equitativa sin perjuicio del valor real y del precepto máximo determinado en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley De La Reforma Agraria.- Dicha Ley expedida el 22 de marzo de 1971 por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, envuelve una política agraria más profunda que sus antecesoras, pues enfocó aspectos de producción, productividad, comercialización, agro industrialización y bienestar campesino en sus primeros cuatro Libros, adhiriendo los procedimientos agrarios en el Libro quinto, registro y planeación agrarios en el Libro sexto y, la responsabilidad en materia agraria en el Libro séptimo.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria El artículo 126 alude a la reversión a la que se puede recurrir en caso de no haberse satisfecho el objeto de utilidad pública de la declaratoria de expropiación transcurridos cinco años, tal y como lo establece el artículo 9º de la Ley de expropiación de 1936 y los Códigos de 1934, 1940 y 1942; antecedentes todos de la actual Ley Agraria de 1992, y que aún es menester estudiar a fondo para ajustarla a las necesidades de la tenencia y explotación de la tierra y que no se han solucionado.

1.5 CUADRO DE DIVERSAS LEGISLACIONES EN MATERIA AGRARIA

Como hemos visto, a través de las diversas épocas de la historia de nuestro país el problema Agrario siempre ha sido y será tema para la creación de leyes que normen las formas de tenencia de la tierra.

A continuación se presenta una lista de la diversas preceptivas que han existido en México desde que los Colonizadores introdujeron sus Leyes hasta algunas del siglo pasado, dando al lector una visión de cuan importante es la problemática social-agraria:

SIGLO	AÑO DE PUBLICACION	NOMBRE DE LA LEY
XIV	1473	Bulas Inter. Caetera. Capitulaciones
XVII	1692	Superintendencia de beneficio y composiciones de tierras y aguas que dependían del Consejo de Indias. Títulos primordiales
XIX	1812	Cortes de Cádiz (Constitución de Cádiz)
XIX	1824	Ley General de Colonización de 18 de Agosto
XIX	1830	Ley de Colonización de 1º de Abril
XIX	1847	Ley de Valentín Gómez Farías de 11 de enero
XIX	1853	Ley de Baldíos de 20 de Julio
XIX	1856	Ley de Desamortización de Bienes Civiles y Eclesiásticos de 25 de Junio
XIX	1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
XIX	1859	Ley de Nacionalización de Bienes del Clero del 12 de Julio
XIX	1863	Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio
XIX	1863	Decreto que reformó el Artículo 8 de la Ley del 20 de Julio
XIX	1883	Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de Diciembre
XIX	1892	Ley de Liberación de Fincas por Responsabilidades Originales de la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 8 de Noviembre de 1892
XIX	1894	Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de Marzo
XX	1916	Circular número del 26 de Noviembre número 11 de la Comisión Nacional Agraria en la que se resuelve que las demasías que resulten al restituir ejidos, de acuerdo con los Títulos primordiales, no son objeto de la Ley Agraria de 1915, sino de la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos
XX	1917	Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
XX	1920	Ley de la Deuda Agraria del 10 de Enero
XX	1920	Ley de Ejidos de 28 de Diciembre
XX	1922	Reglamento Agrario

SIGLO	AÑO DE PUBLICACIÓN	NOMBRE DE LA LEY
XX	1927	Artículo de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas
XX	1929	Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas del 21 de Marzo
XX	1930	Decreto del 26 de Diciembre que modifica la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de Abril de 1927
XX	1934	Primer Código Agrario
XX	1936	Ley de Expropiación
XX	1937	Decreto del 6 de Diciembre mediante el cual se reforma la Constitución de 1917, en su Fracción VII y en donde se considera de jurisdicción Federal todas las cuestiones por los límites de Terrenos Comunales.
XX	1940	Segundo Código Agrario
XX	1942	Tercer Código Agrario
XX	1946	Ley Federal de Colonización
XX	1946	Decreto del 30 de Diciembre mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Irrigación.
XX	1948	Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera
XX	1950	Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías
XX	1958	Reglamento para la tramitación de expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales del 15 de Enero.
XX	1958	Decreto del 30 de Diciembre que ordena la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
XX	1962	Ley Agraria emitida el 31 de Diciembre en la que se reforma el Artículo 58 del Código Agrario
XX	1963	Ley General de Bienes Nacionales
XX	1971	Ley Federal de la Reforma Agraria
XX	1973	Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria del 21 de Septiembre
XX	1978	Reglamento para la Determinación de los Coeficientes de Agostadero
XX	1980	Decreto del 31 de marzo mediante el cual se establecen los derechos por expedición de Certificados de Inafectabilidad.
XX	1980	Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas
XX	1983	Decreto del 30 de Diciembre que modifica los Artículos 356, 358, 359, 362 y 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
XX	1992	Ley Agraria

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES GENERALES

La vida de los hombres esta regida por cambios culturales, tecnológicos, científicos, entre otros, que nos llevan a un constante dinamismo dentro de nuestro entorno, realizado por nuestro albedrio natural; como hemos podido darnos cuenta en nuestro capítulo anterior las necesidades de ir en busca de mejores condiciones de vida han llevado a lo largo de la historia de nuestro país a una lucha constante de perfeccionar nuestras leyes y reglamentos que nos gobiernan, derivándose cada vez más ramas de las mismas por la aparición de nuevas vertientes que discutir y resolver.

A la esfera donde existen todas esas vertientes normativas las ubicamos dentro del llamado mundo de lo jurídico que origina por su trascendencia un sistema de facultades y obligaciones que persiguen un funcionamiento optimo de la sociedad, el ámbito del Derecho que está encaminado a regular las acciones externas de los sujetos y que provoca un efecto de causalidad ante los principios derivados de cualquier fenómeno fisico, biológico, social, etc.

Es por lo anterior que varios juristas y tratadistas ven en el Derecho a una ciencia autónoma-social y otros que opinan que debemos ubicarla como una rama de la moral o de la Teología; sin encontrar una definición que se pueda tachar como la verdadera o la mejor, ya que los criterios pueden ser disímiles.

Para entender un poco más acerca del Concepto de Derecho analizaremos las siguientes definiciones:

2.1 DEFINICIÓN DE DERECHO

“La etimología de la palabra “Derecho” proviene del latín *directum* el cual deriva de *dirigere* (“enderezar”, “dirigir”, “encaminar”), a su vez, de *regere*, *rex*, *rectum* (“conducir”, “guiar”, “conducir rectamente, bien”)”³⁰

Generalmente se entiende por derecho todo conjunto de normas que regula la conducta de los hombres.

³⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 924.

Las normas jurídicas son producidas para regular la conducta externa de los individuos en la sociedad y que en caso de ser contrariadas se pueden hacer valer coercitivamente mediante una sanción proporcional a la violación de la norma, pero no debemos olvidar atender el aspecto interno del ser humano puesto que es trascendental en su conducta exterior entendiendo así que sin una no puede existir la otra, aunque esencialmente la norma Jurídica se ocupa sólo de la segunda.

Además, hemos de recordar que el hombre desde antes de nacer tiene derechos inherentes por su propia naturaleza que se encuentra dentro de las normas morales o principios éticos y que con el tiempo van tomando características formales con las que se crean las normas jurídicas que trascienden a preceptos de Derecho Positivo.

Debemos comprender que el obrar de los sujetos tienen ciertos límites que ayudan a no transgredir el campo jurídico de la vida de otros sujetos y, que sintiendo quebrantado ese campo pueden reaccionar de modo que se haga cumplir el Derecho, llevando a cabo un hacer justo y con la razón de hacerlo cumplir coercitivamente en caso necesario.

Rudolf Von Ihering define al derecho como: "la suma de las condiciones de la vida social en el sentido más amplio de la palabra, aseguradas por el poder de estado, mediante la coacción externa."³¹

Para Von Ihering el derecho es una idea de fuerza que emplea el poder del Estado para proteger la vida social prevaleciente en cada época y que puede realizarse obligando de manera externa a lo que incumpla con ese derecho.

Del análisis de las definiciones anteriores se desprenden las características de la norma jurídica que son las siguientes:

- A. Bilateralidad.- La norma Jurídica es bilateral porque existen dos partes; el sujeto activo quien esta facultado para exigir el cumplimiento de obligaciones al llamado sujeto pasivo.
- B. Coercibilidad.- Es la posibilidad de hacer que la norma jurídica se cumpla por medio de la fuerza pública, en forma no espontánea.
- C. Exterioridad.- Significa que a la norma jurídica le interesa la conducta exterior del individuo.

³¹ IHERING, Rudolf Von, "El Fin en el Derecho", traducción de Leonardo Rodríguez, 21ª edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 223.

D. Heteronomía.- Entendemos por heteronomía que la norma jurídica nos es dada por un tercero facultado para ello, que es en este caso el Estado.

Hasta el momento hemos estudiado al Derecho en su sentido más amplio. Ahora nos toca hablar del Derecho Agrario que forma sólo una parte de nuestro sistema jurídico pero que por nuestro tema de estudio merece un lugar aparte por su importancia y características.

Veremos que al Derecho Agrario es considerado como una rama del derecho social porque sus normas son protectoras de la población campesina económica y socialmente débil, tratando de asegurar una mejor calidad de vida, regulando sus relaciones con otros sectores de la sociedad.

2.2 DEFINICIÓN DE DERECHO AGRARIO

Concepto de Agrario: "Deriva del Latín Agrarius, Ager, Agri = Campo, por lo tanto agrario significa lo referente al campo."³²

"Campo", en tiempos pasados tenía una definición más amplia que consideraba a todo lo que concernía a la extensión territorial de una población, dígase, ejido, comunidad, etc, y a todas las acciones que en ella se emprendían; en la actualidad, ése concepto se reduce sólo a la tierra que se encuentra separada de las comunidades con características de estepa y que puede ser cosechable.

Entonces, debemos hacer una diferenciación de lo "agrario" antes y ahora, puesto que dicho concepto sigue evolucionando de manera considerable conforme el desarrollo social, económico y tecnológico de México.

Ahora bien, para dar una definición de Derecho Agrario se le debe ubicar como una rama del Derecho Social, en virtud de establecer normas e instituciones que protegen a un grupo determinado socio-económicamente débil y asegurar una armonía a la sociedad justa y equitativa.

Y es importante hablar de un Derecho de justicia y Equidad cuando como en un país "Democrático" como el nuestro existen diversas marginales; entonces es cuando surge un derecho "agrario" protector que nos lleva a aceptar que las deficiencias de las Instituciones públicas en nuestro país están arraigadas y todavía algo más grave, que no importa cuantas leyes adquieran autonomía por

³² "Diccionario Jurídico", edición Argentina, Editorial Abgledo-prrot, Buenos Aires, 1969, p. 120

su importancia si no trasciende el espíritu del legislador en su compromiso con la colectividad o si dicha Ley carece de claridad y aniquila preceptos importantes para el progreso del grupo que se desea proteger.

El Derecho Agrario en México como estudiamos en el capítulo anterior; nos ha llevado a un proceso histórico en base a las necesidades que marcaron las diferentes épocas y en su conjunto formaron las normas jurídicas que la legislación actual establece, observando aún bajo mi opinión carencias en ella.

Verbi gratia "La Doctrina y la Jurisprudencia que se han venido formando alrededor del derecho de propiedad de la tierra en México, forman ya un acervo muy apreciable, de tal modo que la autonomía científica del Derecho Agrario se impone, no como creación más o menos artificial de juristas, sino como resultado de antecedentes históricos, sociales y jurídicos, llegamos así, a delimitar el concepto y el contenido del Derecho Agrario concretándolo a las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria."³³

Sisto define: "El Derecho Agrario o Legislación Rural, consisten en el conjunto de las normas jurídicas que se refieren principalmente a los fondos rústicos y a la agricultura. Comprende, además, las normas relativas a la producción del ganado (que constituye, con la agricultura, la industria rural), y la apropiación de los bienes ofrecidos gratuitamente por la naturaleza (industria extractiva o de ocupación)."³⁴

La definición de Sisto es una de las más completas a nuestro parecer, pues abarca todos los rubros de los que se ocupa nuestra Ley Agraria actual.

Por último Mendieta Y Núñez, señala: "El Derecho Agrario es "El Conjunto de normas, leyes y reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".³⁵

Es importante señalar que las normas a que se refiere Mendieta Y Núñez pueden ser entendidas como normas de carácter moral por lo que creemos

³³ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", 2ª edición. Editorial Porrúa, México, 1966, p. 14.

³⁴ SEMO, Giorgio de, cita a Sisto, "Instituciones de Derecho Agrario", Editorial Bologna, Italia, 1976, p. 61.

³⁵ MENDIETA, Núñez Lucio, *ob. cit.*, p. 6.

necesario justificar a que tipo de normas se refiere y, por último el concepto de explotaciones agrícolas, consideramos demasiado amplio para comprender cuales son las acciones de tipo agrícola.

A manera personal he precisado en relación a las anteriores definiciones un Significado de Derecho Agrario: "Conjunto de normas Jurídicas, leyes, reglamentos. Jurisprudencia, doctrina y costumbre, que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación y producción, agrícola, ganadera, de silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, encaminados a una planificación agraria y protección de éstos grupos eminentemente débiles para así realizar una equitativa justicia social, y un bien común, tutelados en la Constitución".

La definición anterior se acoge a la necesidad de conceptuar en México al Derecho Agrario conforme evoluciona y se dice que los grupos mencionados son eminentemente débiles por ser la realidad prevaleciente.

Tenemos por un lado el ejemplo del tratado bilateral de Libre Comercio de México con Norteamérica y Canadá que establece la inhabilitación de las barreras arancelarias a los productos Estadounidenses imponiendo una tasa 0 en provechos agrícolas y ganaderos en el que se supone que debiendo existir una reciprocidad internacional, los productos mexicanos debiesen tener el libre acceso a nombrados países estableciendo así un mercado común para la integración de una economía general o colectiva, sin embargo como era de esperarse existe un trato discriminatorio que viola los principios bilaterales, en el que Estados Unidos incumple los convenios dejando en estado de indefensión a los productores de nuestro país apuntando hacia un impacto severo, puesto que se verán en la necesidad de reducir sus costos y a su vez se enfrentan a la competencia desleal de los extranjeros que libremente transitan por el país, dejando en manos ajenas casi la totalidad de la producción de los consumos en México. Y que deja prever que la autonomía de nuestro Derecho Agrario es constantemente decadente.

2.3 ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS

Los Actos del hombre pueden ser simples situaciones de la cotidianidad y que no trascienden del hecho mismo que se realiza, pero existen manifestaciones de la voluntad humana que pueden suscitar consecuencias jurídicas.

Villoro Toranzo nos refiere que: "Acto se entiende todo hecho voluntario, es decir, todo suceso o acontecimiento (ya sea positivo o negativo) que debe su existencia a la intención libre y consciente del hombre, esto es el *acto humano*."³⁶

La manifestación de la voluntad humana siempre que produzca efectos jurídicos se entenderá como "un acto jurídico" siempre que se lleven a cabo los requisitos legales para cada caso en concreto.

Podemos discernir que en el Derecho Agrario no existe Acto Jurídico si el Acto Voluntario lícito no tiene por fin inmediato la adquisición, transferencia, o extinción de derechos y obligaciones.

El sujeto que produce los efectos Jurídicos debe tener la capacidad para realizar el acto que se comete y atribuir a una "causa" la finalidad perseguida por quien realiza el Acto Voluntario; siempre debiendo existir la idea o mentalidad del sujeto o agente de determinar ese Acto.

Por lo tanto decimos que para que el Agente del Acto Jurídico Agrario consiga la finalidad pretendida es necesario que la finalidad de la causa sea lícita, encaminada al bien común, siendo finalmente el propósito del Derecho Agrario.

2.4 DEFINICIÓN LA PROPIEDAD

Etimológicamente la palabra Propiedad proviene del latín *propietas*, de la que deriva *prope*, que significa "cerca y que indica una idea de adherencia entre las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades."³⁷

Efectivamente la propiedad es para satisfacer bienes individuales, pero pretendemos aclarar que también son indispensables para la satisfacción de bienes colectivos como veremos más adelante.

Para existir una propiedad, forzosamente debe prevalecer un derecho de goce y disfrute sobre los bienes y, es importante tomar en cuenta los límites de la propiedad ya que ella siempre va aparejada con las restricciones de Ley.

³⁶ VILLORO TORANZO, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 362-363.

³⁷ "Enciclopedia Jurídica Omeba", Tomo XXIII, edición Argentina, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires Argentina, 1974, p. 486

Rogelio Martínez Vera define: "La propiedad se conceptúa como la facultad que tiene una persona para usar, disfrutar y disponer de un bien o de un derecho con las modalidades y limitaciones que establezca la ley; sus cualidades consisten en que es un derecho real, individual, exclusivo, perpetuo y limitado."³⁸

Contradictoriamente a la opinión de éste autor podemos señalar que no es perpetuo el Derecho protegido por la razón de esas limitantes, aún cuando ha sido respetado y que se habla incluso de límites "permitidos" no quiere decir que la propiedad deje de ser vulnerable y que sea individual y exclusiva, como ejemplo tenemos que para disfrutar de un Derecho integral sobre la propiedad debemos estar al corriente del pago del impuesto predial, dicho impuesto es necesario para la creación de obras y servicios, pero no deja de ser una restricción para el propietario.

Como ya hemos dicho la Propiedad es un Derecho subjetivo que permite a su dueño, la disposición de poseer y disfrutar del bien, ejerciendo un derecho real y, facultado para imponer las normas sobre el mismo, denominándolo "sujeto activo" y a quien esta obligado a cumplir con ese deber se le denomina "sujeto pasivo", dicha relación nace de un deber jurídico es decir del comportamiento de ambas partes.

"El Poder concedido para obrar (facultad agendi) dentro de los límites permitidos, nace a partir de que el ordenamiento (norma agendi) que lo protege e impone sea respetado; esto permite reprimir las violaciones de que se haga objeto y obtener, incluso coactivamente, aquello para lo que lo faculta."³⁹

La facultad de coaccionar es para el propietario sobre el derecho real que se protege o en el caso de una Utilidad Pública como veremos más adelante el derecho que tiene el Estado para coaccionar en vista del Bien público o Colectivo que se pretende.

Nuestro Código Civil Federal en el Artículo 830 dice: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

³⁸ MARTINEZ VERA, Rogelio, *"Fundamentos de Derecho Público"*, 2ª edición, Editorial Mc Graw Hill, México, D.F., 1916, p. 168.

³⁹ LASTRA LASTRA, José Manuel, *"Fundamentos de Derecho"*, Serie Jurídica, Editorial Mc Graw Hill, México, 1994, p. 33.

Art. 831. "La Propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Recordemos la Teoría de los Derechos Reales Absolutos y Parciales, (de quien?) Sin embargo en el concepto de Propiedad no podemos hablar de un Derecho Real absoluto puesto que aún cuando esté protegido por la Ley ya hemos visto que existen restricciones hacia la propiedad, aunque algunos autores refieren que el Derecho real absoluto es cuando el particular puede disponer en su totalidad del bien y el Derecho real parcial cuando sólo puede disponer una parte del bien, y si retornamos el ejemplo de los impuestos necesarios concluimos que el Derecho sobre la propiedad de carácter total no existe.

El Licenciado Miguel Villoro Toranzo indica: "El Derecho Subjetivo por excelencia es el derecho de propiedad"⁴⁰

Dicho lo anterior desprendemos que el Estado como una persona Jurídica-política ejerce incluso un Derecho Público sobre la propiedad y la utilidad del particular ejercerá un derecho Privado sobre el Bien.

En síntesis, la propiedad privada urbana así como rural , están sometidas en la legislación mexicana a una serie de modalidades y limitaciones con el propósito de hacerla útil, no sólo para su propietario sino para toda la sociedad y para el Estado mismo. Estas modalidades y limitaciones, sin embargo, no nulifican a la propiedad como garantía individual, sino que en un Estado intervencionista, como lo es México, y como lo son todos los países modernos, la propiedad, tanto privada como social, como derecho subjetivo público, continua en un proceso de ajuste, para que sin menoscabo de su reconocimiento y respeto, se ajuste al modelo de sociedad que se pretende.

2.5 PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

Podemos hablar de propiedad Ejidal y Comunal como sinónimo de núcleos agrarios, los cuales están consagrados en la Constitución, a continuación haremos un análisis de ambos conceptos.

Para efectos de La Ley Agraria el Art. 44 señala que:

"Las tierras ejidales por su destino se dividen en:

⁴⁰ VILLORO TORANZO, Miguel *ob. cit.*, p. 6

I.- Tierras para el asentamiento humano

II.- Tierras de uso común y,

III.- Tierras parceladas

La expresión de "*tierras para asentamientos humanos*" significa la radicación de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Las Tierras de Uso Común son bienes de dominio público susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes del lugar en que se encuentren con las restricciones establecidas por la ley Art. 767 y 769 del Código Civil) para el Distrito Federal).

Las tierras Parceladas son propiedades rústicas, privadas divididas en lotes o parcelas que tienen como finalidad la utilización o cultivo de la misma.

La propiedad ejidal, antes de 1992 se otorgaba mediante título de Derechos Ejidales, que podía ser cedido en forma directa por vía consanguínea, a partir de dicho año las propiedades ejidales deben estar registradas en el Registro Público de la Propiedad debidamente escrituradas y, la asignación de derechos parcelarios no deberá rebasar el equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales como establece la Constitución.

En cambio las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.

Dicha protección a la que hace referencia el párrafo anterior es un Derecho inalienable, por no ser objeto de comercio, imprescriptible por tener la calidad de un Derecho que no es susceptible de librarse de las obligaciones o derechos del bien jurídico tutelado (propiedad) por el simple transcurso del tiempo, e inembargables, por el hecho de que no puede disminuirse ni el Derecho a la propiedad ni la propiedad misma.

Las propiedad comunal que propiamente dicha "es la de uso Común" constituye el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y está

conformada por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable salvo los casos de manifiesta Utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios.

“Ese es el modo de cómo el derecho ha podido hacer coexistir la propiedad individual, simultáneamente con la propiedad común (copropiedad o comunidad) y la propiedad colectiva (persona moral), con lo cual ha dado a la propiedad la posibilidad de satisfacer simultáneamente los intereses individuales y los intereses comunes, Esa armonización hace, a su vez que la propiedad sea de interés social, por el papel que desempeña de la producción y de consumo.”⁴¹

Esa armonía de la propiedad consiste en satisfacer las necesidades del hombre mediante las cosas que existen a su alrededor y que sólo pueden tener dos aspectos; el primero para satisfacer una necesidad de consumo y el segundo para satisfacer una necesidad de producción.

2.6 DEFINICION DE EXPROPIACIÓN Y NATURALEZA JURIDICA

“Para entender la figura jurídica de la Expropiación, debemos conocer su origen Etimológico que procede de los vocablos latinos que son “ex” que significa fuera, sacar, ir hacia fuera y “propietas” que significa propiedad, y si unimos ambos términos equivale a sacar un bien del dominio privado para convertirlo a un bien de dominio público.”⁴²

Pero varios autores otorgan la definición de Expropiación, dándonos un conocimiento más amplio.

Una definición de expropiación que nos da el maestro Gabino Fraga es que “La Expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la lesión de su propiedad cuando existe causa de utilidad pública.”⁴³

⁴¹ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán, “*La Propiedad y la Expropiación*”, 2ª edición, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, p. 17

⁴² “*Enciclopedia Jurídica Omeba*”, Tomo XI. *ob. cit.*, p. 641

⁴³ FRAGA, Gabino, revisada y actualizada por Fraga Manuel, “*Derecho Administrativo*”, 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 386-387

Compartiendo la idea de Lesión, debemos reconocer que el particular se ve afectado en sus derechos patrimoniales (garantía individual de propiedad), sin embargo recordemos que para ocasionar una lesión debe existir un vicio que afecte directamente al propietario y que dicha lesión debe causar un daño o perjuicio por no ser un derecho proporcional equitativo y justo, es por ello que el poder público y auxiliares tienen la obligación de asegurar que la expropiación que se efectúe sea de acuerdo a la Ley concerniente al interés público existiendo una indemnización en precio justo y compensación de una propiedad equivalente a la expropiada y que satisfaga necesidades de bien común como fue el caso de "la expropiación petrolera", que en sentido ideal tuvo su consumación para ser solamente propiedad de la Nación y que ésta se derivó por la necesidad de apartar manos extranjeras que financiaran a su antojo dicho recurso, pero que en sentido real actual se ha concesionado y permitido que gente de afuera satisfaga intereses propios enriqueciéndose ilícitamente y se ha visto que la Administración Pública permite esta situación, participando así al fomento del antinacionalismo provocando una lesión inminente a la propiedad del pueblo, formando así una antítesis del bienestar colectivo.

El Acto Jurídico en los efectos jurídicos que se derivan de la expropiación deben ser en razón a la realización de una Actividad del Estado por una causa de utilidad pública, es por lo anterior que nos parece acertada la definición anterior, pero, a la que nos gustaría agregar que dicha causa de utilidad pública concierna y beneficie no sólo a un pequeño grupo de la sociedad si no a la población del país casi en su totalidad o de manera general, pretendiendo así que las causas de utilidad pública sean más estudiadas y delimitadas, previniendo típicos abusos de poder.

Como se desataca de las definiciones anteriores, la naturaleza jurídica de la expropiación es la "utilidad pública" que se pretende en razón de satisfacer necesidades de carácter común, en virtud de ser prioritarias para una parte del grueso de la sociedad y que ameritan una lícita privación de la propiedad a los núcleos agrarios, previa indemnización del promovente, quien se encargará de llevarla a cabo.

2.6.1 TEORÍAS DE LA EXPROPIACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El Doctor Acosta Romero señala que "la expropiación es un acto de derecho público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior, por lo que se presentan tres teorías con respecto

a tipo de derecho en el que se encuentra dicha figura, siendo las siguientes:⁴⁴

- a) Teoría del Derecho Privado, califica a la expropiación como una compraventa forzosa, ya que en la antigüedad no se concebía la transmisión de la propiedad por otros medios que no fuera los de Derecho Civil, Teoría que en la actualidad se encuentra totalmente superada.
- b) Teoría del Derecho Mixto.- Esta Tesis agrega: estima que la primera parte del proceso expropiatorio (calificación de utilidad pública, corresponde al Derecho Público, completándose en la segunda etapa del interés privado y la medida del resarcimiento, que regula el Derecho Civil. Misma Posición que el maestro Acosta Romero no acepta
- c) Teoría del Derecho Público considera que la expropiación tiene un carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el Derecho Privado en cuanto a las formas de la transferencia de su propiedad y su contenido, ni a las particulares de la obligación por el pago; por las siguientes razones:

- 1.- La Expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
- 2.- El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
- 3.- La causa de Utilidad Pública está prevista en una Ley emanada del Poder Legislativo y, es de Derecho Público.
- 4.- "La indemnización es un Derecho Público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien.

Esta última Teoría a juicio del Autor es la más aceptada y por nuestra parte por considerar los aspectos más importantes para ejercitar la expropiación.

"Puesto que el Estado es una estructura político-jurídica, en su integración concurren una serie de elementos cuantitativos que le dan forma y características propias. Estos elementos se dividen en dos grandes grupos: elementos estructurales y elementos atributivos. Los primeros son aquellos que le dan conformación; contribuyen a integrar la estructura del Estado; estos

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, "*Segundo Curso de Derecho Administrativo*", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 578.

elementos son la población, el territorio y el poder político o Gobierno. Los elementos atributivos, por su parte, le dan a una organización política determinada el carácter propio y específico de un Estado. Estos elementos son la soberanía y el orden jurídico.⁴⁵

El Estado tiene personalidad propia y puede incluso someterse a su mismo imperio siendo parte del elemento de soberanía que ejerce mediante el conjunto de normas que se le atribuyen para satisfacer el propósito de dar a cada quien lo suyo.

Hemos de considerar que hay servicios públicos importantes que el Estado como entidad Pública y Administrativa debe perpetrar, debiendo ser expeditos, por lo tanto en base a esa necesidad los propietarios particulares se ven afectados en sus derechos reales, cuando el Ejecutivo Federal encuentra el perfil del proyecto de expropiación; como una verdadera causa de Utilidad Pública puede realizar la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación, es decir que no hay obligación de cumplir con un requisito contractual con el particular porque por su mismo imperio de supremo poder de una Nación tiene la facultad de privar la propiedad previa indemnización de Ley, la expropiación debemos entenderla pues como una Institución Administrativa de Derecho Público, para satisfacer el funcionamiento de necesidades de bienestar público.

Debemos diferenciar el bienestar común del bienestar público en primer término nos referimos al hecho de satisfacer necesidades para el bienestar de la sociedad en general, por supuesto hablando del bien común de una Nación debemos situarnos en la proporcionalidad de apoyo y asistencia a la comunidad, pero sin descartar a ninguna; su directriz debe ser la equidad y la justicia dentro de un marco de Derecho Social, y ¿por qué de Derecho Social?, el objetivo de éste es el de proteger a un grupo socioeconómico débil y hemos de recordar que en la sociedad de comienzos del siglo XXI en México es la de extrema pobreza y cualquier acto del Estado como poder público debe ser para y con la colectividad en su totalidad.

El bienestar Público en cambio surge de las atribuciones que tiene el gobierno para satisfacer necesidades de carácter público que beneficie a un determinado grupo o rubro de la sociedad, empresa, institución, organismo público etc., es por ello que la relación entre los particulares-Estado están íntimamente vinculados ya que las necesidades individuales, de grupo o

⁴⁵ MARTINEZ VERA, Rogelio, *ob. cit.*, p. 2.

generales se satisfacen por la labor del estado y de los particulares, dicho beneficio debe estar comprometido con el crecimiento económico y político de un país realizando y desarrollando proyectos que eviten arbitrariedades a la propiedad de los particulares.

La determinación de la Causa de Utilidad Pública concierne al Ejecutivo Federal, tal y como nos refiere nuestra Carta Magna en el Artículo 27 y, corresponde al Secretario de la Reforma Agraria proponer y hacer del conocimiento del Presidente las iniciativas de Ley en el caso concreto de la expropiación que así convenga; el mismo Secretario deberá exponer el proyecto y a su vez deberá autorizarlo para su plena validez.

2.6.2 PROCEDIMIENTO

El Procedimiento de Expropiación deberá ser iniciado ante el Ejecutivo Federal, por conducto de dependencias correspondientes con el expediente debidamente requisitado, reuniendo todos los elementos probatorios de haberse ejecutado puntualmente; debiendo existir una indemnización previa a la declaración constitutiva de la expropiación, siendo importante que la autoridad, persona física o moral expropiante cubra el monto de la misma, fijándola con anterioridad al decreto expropiatorio y, aunque ninguna Ley establece una preparación adecuada en donde se asesore a los particulares afectados, creemos que debiera señalarse como requisito indispensable para evitar conflictos futuros por una posible incomprensión de satisfacer una necesidad colectiva, así como también evitar posibles abusos de las autoridades que expropián. Teniendo el expediente completo, debe realizarse su revisión, por parte del Ejecutivo Federal, El Secretario y Subsecretario de la Secretaría de la Reforma Agraria y demás autoridades involucradas; dependiendo del la causa de utilidad pública que se desee establecer deberán realizarse trabajos técnicos por especialistas que informen, delimiten y decidan sobre la constitución de la obra pública que se pretende; posteriormente se realizará un proyecto de dictamen en donde decidan todas las autoridades involucradas y facultadas para dicho procedimiento y así publicar el decreto expropiatorio correspondiente en donde La propiedad de la cosa expropiada pasa a manos de la persona en cuyo favor se declara la expropiación, desde el momento en que ésta se hace, pero en la generalidad de los casos, ni el beneficiario ni el Estado están en posesión del bien expropiado, y es necesario ejecutar la expropiación para dar lugar al acto de utilidad pública.

Debiendo cumplirse otros Requisitos de Ley para el Trámite, a continuación se enumeran junto con los que ya han sido mencionados:

Solicitud dirigida al C. Secretario, debidamente requisitada, adjuntando a la misma los siguientes documentos:

1. Tres copias heliográficas del plano topográfico de la superficie a expropiar
2. Dictamen Técnico o impacto ambiental de las Secretarías de Desarrollo Social y del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en su caso.
3. Descripción del proyecto y perfil de la inversión.
4. Cédula de estructura de uso del suelo en caso de expropiaciones para constitución de reservas territoriales.
5. Constancia de que se dispone de la autorización presupuestal para el pago al núcleo agrario de la indemnización que resulte.
6. Acta de asamblea en que el núcleo agrario dio su anuencia para la ocupación previa y convenio suscrito, en el caso de existir. No se requiere ningún formato especial.

Requisitos posteriores:

1. Pago de avalúo a la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), en el momento que corresponda.
2. Pago de indemnización de Ley a FIFONAFE, previo a la ejecución del decreto.

Solicitantes:

- A. Dependencias del Gobierno Federal
- B. Organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal.
- C. Gobiernos de los estados y municipios.
- D. Entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- E. Personas físicas o morales que tengan interés en expropiaciones de terrenos ejidales o comunales.

Procedimiento.

- A. Solicitud
- B. Instauración del expediente.
- C. Trabajos técnicos informativos.
- D. Dictamen y elaboración del proyecto de decreto presidencial.
- E. Decreto Presidencial Expropiatorio
- F. Publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- G. Ejecución.

Plazo Oficial de la Resolución.

Seis meses en promedio.

Comprobante a Obtener.

Un ejemplar del Decreto, otro del acta de ejecución y uno más del plano definitivo de la superficie expropiada.

La última instancia que se puede agotar es la del procedimiento de garantías en donde el expropiado puede hacer valer su derecho, ya sea para que se resuelva si es o no procedente el decreto expropiatorio, y si en definitiva se ejecutoriará el mismo.

Aunque creemos que antes de publicar un decreto debería existir un juicio previo en Tribunales especiales que conozcan de la expropiación para que de acuerdo a las actuaciones se determine si existe o no una causa de utilidad pública y poder agotar todas las instancias para beneficio del promovente y expropiado, haciendo valer la garantía de audiencia que nos otorga el artículo 17 Constitucional.

Art. 17.-

"...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..."

"En este procedimiento la autoridad expropiante tiene la facultad de solicitar al juez, y éste en su caso la obligación de decretar, la ocupación provisional de los bienes expropiados y la administración de los mismos, evidentemente que la razón de ser del procedimiento de ocupación no es la de efectuar una revisión unilateral de la autoridad judicial, sino una verdadera contención y, por lo mismo deben ser admitidas al expropiado todas las excepciones que tenga para impedir la ocupación de la cosa expropiada; pero esas excepciones, como es natural, deben ser congruentes con la acción deducida; es decir, deben referirse exclusivamente a los defectos legales de la declaración de expropiación, a la falta de los requisitos que la Ley exige para su procedencia, o a los defectos en el procedimiento. Naturalmente que la sentencia definitiva que se pronuncie en este procedimiento, tiene por efecto recuperar el

dominio, para el expropiado, o confirmar su pérdida a base de la apreciación judicial que se haga sobre la ilegitimidad o legitimidad de la expropiación.”⁴⁶

Y volvemos a afirmar que en varias ocasiones, abusando del poder potestativo que tienen las autoridades han llevado a cabo infinidad de procedimientos expropiatorios que finalmente no son consumados por diversas causas injustas como lo son las que a continuación se enuncian:

1. Falta de pago de la indemnización
2. Una inadecuada fijación
3. El no estar contenida la declaración en los casos establecidos por la Ley.
4. La falta de Ley sobre el particular de la declaración
5. Estar la declaración hecha por autoridad distinta de la competente
6. No llevarse a cabo ninguna utilidad pública
7. Realizar una utilidad distinta a la establecida, etc.

La Ley agraria en vez de reglamentar el procedimiento judicial que claramente exige la Constitución, da un recurso administrativo de revocación.

“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 trate de satisfacción de necesidades colectivas, en caso de guerra o trastornos interiores; del abastecimiento de ciudades o poblaciones de víveres o artículos de consumo necesario, o de procedimientos para combatir epidemias, epizootias, incendios, plagas u otras calamidades públicas, o bien 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.”⁴⁷

Existen Actos Expropiatorios que no pueden ser revocados principalmente por producir efectos instantáneos sobre los bienes en la exigencia del interés Público.

⁴⁶ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán, *ob. cit.*, p. 112

⁴⁷ FRAGA, Gabino, *ob. cit.*, p. 309

2.6.3 CARÁCTER UNILATERAL DE LA EXPROPIACIÓN

Ahora bien, tratándose de expropiación es necesario ubicarla en el ámbito de Derecho Público puesto que el acto jurídico con el que se consume la misma es un acto administrativo del Estado que tiene un "poder discrecional" sobre los bienes de los ciudadanos a nivel imperante, pudiendo ejercer sobre ellos cualquier utilidad de interés público; es por eso que hablando de expropiación como una Institución de Derecho Público podemos afirmar que la facultad que tiene el Estado sobre la propiedad es de carácter unilateral, especialmente cuando existe la necesidad de satisfacer una utilidad pública urgente en la que se indemnizará a los afectados de manera oportuna.

2.7 DEFINICIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA

"El término "utilidad" está referido a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades, Y si tal aptitud esta dirigida a la comunidad, define una acepción específica, cuya significación se expresa con la adición del adjetivo pública."⁴⁸

La definición anterior nos ayuda a comprender que entonces la "utilidad pública" debe tener su base en el provecho, interés y progreso de la sociedad, debiendo estar beneficiada en su mayoría.

Se trata de un concepto de elasticidad que comprende desde los principios supremos de la dirección de los pueblos, cuyos gobiernos determinan en el bien común hasta llegar a mejorar ese bienestar en el hacer de obras públicas.

Las restricciones de las que se han hablado con anterioridad son importantes a tratar, pues la elasticidad de la que se hace mención es precisamente la evolución que puede tener una propiedad en el caso de ser susceptible de gravámenes, impuestos y utilidades públicas para satisfacer los objetivos de nuestros Gobiernos a fin de convertirlos específicamente en obras públicas.

Por su parte el profesor Joaquín Escriche define: "utilidad pública es la conveniencia o el interés de la masa de los individuos del Estado. La utilidad Pública debe anteponerse a la utilidad particular; y así es que puede forzarse a un

⁴⁸ ESCRICHE, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense", 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p. 705.

ciudadano a vender algunas de sus casas cuando así lo exige el bien general. Pero se suele hacer un grande abuso de esta máxima; pues bajo el pretexto de pública utilidad se han sacrificado muchas veces los intereses de innumerables personas, y se han cometido graves atentados contra la seguridad. Este interés público que se personaliza, dice un escritor, no es más que un término abstracto que se representa la masa de interés individuales: El bien general es el conjunto de los bienes de todos los ciudadanos; todos los intereses pueden entrar en cuenta, porque o todos son sagrados, o no lo es de ninguno. Los intereses individuales son los únicos intereses reales; ciudad de los individuos. no permitáis que se les moleste, respetad sus propiedades; no seáis tan absurdos que améis más a la posteridad que a la generación presente, atormentando a los vivos con el de los que no han nacido; tened presente que un pequeño atentado contra la propiedad prepara otros mayores, pues los pueblos y los gobiernos no son en esta parte sino unos leones amansados."⁴⁹

"La utilidad pública es uno de los elementos constitutivos del concepto de obra pública, comporta el elemento objetivo finalístico, en virtud de que la obra pública, tiene por finalidad la satisfacción del interés público concreto y determinado. Sin embargo, no toda obra de utilidad pública es obra pública pues mientras esta requiere que el elemento subjetivo esté constituido por el Estado, directa o indirectamente, aquélla puede ser realizada por los particulares. Criterio éste más amplio que el que definía la Ley Española de 1879, el prescribir que existía obra de utilidad pública cuando fuera costeadada en todo o en parte, con fondos del Estado, o cuando sin concurrir esta circunstancia lo exija su trascendencia, a juicio del gobierno."⁵⁰

En relación a la Expropiación como causa de utilidad pública y que algunos autores han utilizado como sinónimo; es importante aclarar una vez más que la expropiación es la acción del Estado por la que priva al particular de su propiedad dándolo a conocer mediante decreto expropiatorio, en cambio dicha acción de expropiación tiene como finalidad una o varias utilidades públicas, que no siempre son llevadas a cabo y que la simple intención no basta para que se cumplan con las necesidades que se pretenden cubrir por parte del Gobierno, por lo cual hemos de considerar que existe una íntima relación entre ambos conceptos y que su coexistencia radica en el ánimo de satisfacer las necesidades colectivas, pero que no pueden emplearse como sinónimos por el hecho de encontrarse en tiempo y espacio distintos, siendo primero el decreto presidencial

⁴⁹ *Idem*

⁵⁰ CIANFLONE, A., "*Los Contratos de obras Públicas*". Editorial Bosh, Milan, Italia, 1957, pág 2

expropiatorio, y posteriormente de cumplir con la causa de utilidad pública que podemos considerar de carácter aleatorio.

La utilidad pública pues, debe referirse a la mayoría de los habitantes de un país pues es evidente que el Estado responde a una solidaridad social.

Los hombres siempre tenemos necesidades que atender a medida que los avances científicos, tecnológicos y culturales van desarrollándose permitiéndonos explotar óptimamente los recursos del mundo que nos rodean, pero, esas necesidades crecen y crecen y, el hombre tiene que tomar en su poder más satisfactores que cumplan con los requisitos necesarios, así aplica los bienes para su interés tanto individual como colectivo, aunque cada quien debe ejercer su derecho hasta el grado en que no se violen los derechos de otros y crear una armonía social y dinámica en la que la apropiación de bienes no causen perjuicios a terceros.

En conclusión debemos atender a la calificación de utilidad Pública como un requisito elemental para la expropiación que debe proteger al derecho de propiedad al ser revisada, reconocida y admitida por la Administración Pública, y que debiera ser también reconocida minimamente por casi la totalidad del Pueblo; la utilidad pública debe ser en razón a una o varias ventajas de la colectividad, dando prioridad al interés de la sociedad en general.

Debemos deshacernos de la mentalidad de que nuestras autoridades gobernantes tienen la potestad de decidir sobre el presente y futuro de nuestra Nación y que exclusivamente concierne a ellos tomar las medidas necesarias trascendentales sin la opinión del pueblo, pues mientras prevalezca este pensamiento seguiremos siendo apáticos a nuestra propia decadencia histórica, el concepto de "público" es disfrazado por varios intereses políticos y ajenos a nuestro bienestar y, "público" es y debe ser para todos no para unos cuantos, el reconocimiento de ello depende de la vigilancia e interés hacia las acciones de las autoridades que deben enfocarse estrictamente al crecimiento de un país y al beneficio Social.

Hemos realizado ya un estudio minucioso para comprender la existencia de la expropiación y sus objetivos específicos encaminados a la satisfacción de las necesidades de interés público.

Pero, ¿qué sucede cuando no se cumple con el objetivo de utilidad pública por la que se llevo a cabo la expropiación?, existe en nuestro sistema jurídico

mexicano la figura Jurídica de la "Reversión" que por primera vez es enunciada en la Ley de Expropiación pública, en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936, en donde se manifiesta que cuando la utilidad pública no se cumpla o se lleve una utilidad distinta a la establecida en el decreto expropiatorio se podrá reclamar la "Reversión".

2.8 DEFINICIÓN DE REVERSIÓN

La Reversión es pues una figura jurídica trascendental en nuestro tema de investigación; y más adelante trataremos de hacer un análisis profundo respecto a esta reacción que se puede ejercer al no cumplimiento del fin contenido en el decreto expropiatorio, aunque primero debemos dar la definición para entender el concepto en referencia:

Nos menciona el Profesor José Canasi que: "Sí conforme a la Ley vigente al momento de producirse la desposesión, la obra no se realiza o se le da un destino diferente, aunque sea también de utilidad pública o de interés general, aun superior al establecido, por la Ley Expropiatoria, procede la **retrocesión.**"⁵¹

La reversión también llamada retrocesión como nos define Canasi se puede solicitar aún cuando la utilidad pública sea de mayor beneficio que la establecida, protegiendo de este modo la garantía de propiedad que establece la Constitución; en este caso las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria deben estar al pendiente de que se cumpla con la utilidad pretendida pues su obligación es proteger el derecho de los afectados.

En relación al artículo 97 de la Ley Agraria tenemos que la Reversión es la facultad que tiene el propietario de bienes expropiados cuando dichos bienes 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.

En entrevista con el Lic. Héctor Pino Tello, Subdirector de Asuntos Jurídicos de Ficonafe nos expresó que: "La reversión agraria es donde Ficonafe lleva a cabo el procedimiento de reversión para efecto de integrar a su patrimonio los bienes expropiados, cuando no se da la utilidad pública y regresar a su vez al dueño anterior la propiedad, más no al original ya que tratándose de propiedad agraria el dueño original es la federación".

⁵¹ CANASI, José, *ob. cit.*, p. 61

La definición anterior nos ubica dentro de un primer plano en una integración del bien expropiado al patrimonio de Fifonafe y no así al del dueño anterior, por lo que Fifonafe actúa de manera intermediaria entre el promovente de la expropiación y el propietario agrario, por lo que se deduce que la reversión no se da hasta que materialmente el núcleo reintegra el bien de manera parcial o total, no obstante, cuando el Lic. Pino Tello refiere que no debe confundirse entre el dueño anterior al dueño original que es la Federación, es menester aclarar que si bien es cierto, los propietarios de algún bien comunal, ejidal o pequeño propietario por el simple hecho de ser sujetos de derecho agrario, son parte de un derecho social protegido y que desde el momento que adquieren la posesión, en base a ese derecho, es y debe ser exclusivamente del núcleo agrario sin que se viole la garantía de propiedad que otorga el artículo 27 Constitucional.

A su vez, La Lic. Elizabeth Estrella Calderón, actual jefa del Departamento de Reversiones de Fifonafe nos da el concepto de reversión: “Es la acción mediante la cual el propietario original puede volver adquirir la propiedad que perdió por medio de la expropiación”.

Y continua diciendo: “En sentido ideal debiera ser conforme la definición anterior, pero en reversión agraria no es el propietario original sino Fifonafe quien adquiere la propiedad y dependiendo la situación específica del caso se revertirá al propietario o se quedará en el patrimonio de Fifonafe”.

Tómese en cuenta que la acción por la cual el núcleo readquiere su predio afectado por una expropiación es promovida también por Fifonafe, según nos refiere la Lic. Estrella Calderón, pues si se comprueba por medio de títulos de propiedad que eran los anteriores dueños de los bienes, se les revertirá, sino quedarán como parte del patrimonio de Fideicomiso.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

3.1 FUNDAMENTO DE LA PROPIEDAD

Hemos realizado un análisis en los capítulos anteriores sobre la evolución de la propiedad en México; sabemos que dicha figura a sido parte del movimiento revolucionario agrario, así que el constituyente incluye la Garantía de la propiedad en el párrafo segundo del Artículo 14 Constitucional y el párrafo primero del Artículo 16 de la misma Ley una protección importante:

Artículo. 14.- "Nadie puede ser privado de sus propiedades, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en donde se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Artículo. 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Otro precepto importante de la Constitución que se ocupa de la tantas veces mencionada Garantía es el Artículo 27 Que en su primer párrafo establece:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el Derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."

Expresa claramente dicho párrafo la soberanía que ejercen los habitantes de éste País sobre su extensión Territorial. No así el párrafo segundo limita:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Al hablar del Derecho subjetivo mencionamos que el propietario tiene el poder y la potestad que le otorga el Estado para explotar su propiedad y, que al conceptuarse el Derecho real dijimos que no existe uno absoluto, ya que precisamente éste párrafo nos hace sabedores de los límites que la máxima Ley dispone, llegando al grado de expropiar, arrebatando si se quiere, de las manos del particular el Derecho concebido.

Los párrafos cuarto y quinto de la Constitución reservan al Estado el dominio directo de todos los recursos naturales que se encuentren en el mar territorial, en la plataforma continental, así como los zócalos submarinos de las islas. También el Estado tiene el dominio directo de todos los minerales, el petróleo y todos los demás carburos de hidrógeno. El Estado ejerce dominio sobre las aguas marinas interiores, sobre lagos interiores, sobre los ríos y sobre las demás corrientes de agua. Siendo todos estos derechos inalienables, no susceptibles de ser de utilidad particular e imprescriptibles.

Otra limitación al derecho de Propiedad es la que establece la fracción I del mismo Artículo en donde se aclara que únicamente los mexicanos por nacimiento o naturalización así como las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir la propiedad de tierras, aguas y sus accesiones o en su caso, para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. Los extranjeros podrán tener este derecho siempre y cuando realicen un convenio con el Estado en donde se nacionalicen como mexicanos.

La fracción II refiere que las asociaciones religiosas legalmente constituidas, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto, los cuales deberán reunir los requisitos y las limitaciones que la Ley reglamentaria establezca.

Del mismo modo las fracciones III y IV establecen que las instituciones de beneficencia pública y privada, como las sociedades mercantiles por acciones sólo podrán ser propietarias de los bienes raíces que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto directo.

También se establece en la fracción V otra limitante para las instituciones de crédito a las que se les prohíbe tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los necesarios para su objeto directo.

En materia de propiedad agraria existe la limitación en donde se prohíben los latifundios y, la pequeña propiedad agrícola que no podrá exceder de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o los equivalentes que la misma Constitución establece, cuando se refiere a otras clases de tierra y que analizaremos más a fondo en el tema de propiedad ejidal y comunal.

3.2 FUNDAMENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Cabe mencionar que dadas las diversas disposiciones que en materia de propiedad agraria se han dado, frecuentemente se ha visto reformado el contexto del artículo 27 de nuestra carta magna, sin embargo dicho precepto nos señala que “la propiedad Agraria” es la que el Estado transfiere o reconoce a personas colectivas de Derecho Agrario (ejidos y comunidades), y que se regula en su párrafo tercero y las fracciones VII a IX, XVII, XIX y XX que establecen:

*...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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de 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 rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

...VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La Ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que el equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

El asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariato ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII Se declaran nulias:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10 de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población ;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

...XVII. el congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de éste artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietarios dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho

de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

La leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto embargo ni a gravamen ninguno;

...XX. El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional, y fomentara la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Visto lo anterior se destaca que el ejercicio del derecho de propiedad ha sufrido modalidades susceptibles a nuevos cambios en el futuro.

Por su parte, la Ley Agraria estipula que las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables conforme el artículo 64, además de que la propiedad de las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas, dichas tierras de uso común son de igual forma inalienables, imprescriptibles e inembargables en relación a los artículos 73 y 74 de la misma legislación agraria.

Como hemos visto el alcance de las disposiciones del artículo 27 constitucional faculta como consecuencia a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público por lo que ese derecho legítimo debe ser prioridad en cualquier modalidad que la propiedad adquiera.

A pesar de la protección que el artículo 27 Constitucional y los artículos 64, 74 y 75 de la Ley Agraria nos otorgan de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, el artículo 93 de la Ley Agraria establece que los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados, cabe recordar que la expropiación es una figura que persigue un interés público considerado prioritario sobre el interés de unos cuantos ejidatarios.

3.3 FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN

La modalidad de la propiedad privada debe entenderse estrictamente como el establecimiento de una forma jurídica de carácter general, es decir, colectivo y permanente que transforme la figura jurídica de la propiedad

El Fundamento jurídico de la Expropiación es el párrafo segundo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expone:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de Utilidad Pública mediante indemnización"

Recordemos también que la Expropiación debe ser tramitada ante la Secretaría de la Reforma Agraria por medio de una solicitud de expropiaciones de tierras ejidales o comunales, por causas de utilidad pública y que se resuelve por decreto presidencial: Para el usuario es útil en la medida en que se puede solicitar se expropien tierras ejidales o comunales, siempre y cuando el servicio, explotación o establecimiento sea considerado de utilidad pública mediante indemnización y dicho monto deberá ser determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados de acuerdo al artículo 93 y 94 de la Ley Agraria y una vez decretado el caso, se pague la indemnización correspondiente.

Incluso el Secretario y Subsecretario de la Secretaría de la Reforma Agraria tienen sus obligaciones respectivas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria para vigilar que se lleve a cabo debidamente las expropiaciones conforme los artículos 5, fracciones II, III y V; 6, fracciones III y V; 12, fracciones VII a la X.

CAPÍTULO II DE LAS FACULTADES DEL SECRETARIO

Artículo 5º.- El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

...II. Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector coordinado por ella, que conforme a la Ley deban ser materia de su aprobación y desempeñar las comisiones y funciones específicas que le confiera;

...III. Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del Sector Agrario;

...V. Refrendar para su validez y observancia, los reglamentos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, relacionados con los asuntos de su competencia;

CAPÍTULO III DE LAS FACULTADES DE LOS SUBSECRETARIOS

Artículo 6º.- Al frente de cada Subsecretaría habrá un Subsecretario, quien tendrá las siguientes facultades:

...III. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad, e informarle oportunamente sobre los mismos;

...V. Someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos que lo requieran;

CAPÍTULO VI DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Artículo 12º.- Dirección General de Ordenamiento y Regularización tendrá las siguientes atribuciones:

...VII. Llevar a cabo los procedimientos de expropiación de terrenos ejidales y comunales, conforme a la normatividad respectiva;

...X. Coordinar y vigilar el debido cumplimiento de la ejecución de los decretos expropiatorios que hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de la Ley Agraria;

La Secretaría Agraria auxilia a la suprema autoridad a llevar a cabo los actos jurídicos encomendados, vigilando que se lleven a cabo las expropiaciones y, que se encuentran dentro de su régimen jurídico, es por ello que debemos atender a los reglamentos.

Dada la interpretación que se ha dado a los preceptos Constitucionales de los artículos 14 y 16 protegiendo el Derecho de la Propiedad, reiteramos que la Administración Pública no debería ejercer ningún tipo de Acto que violente la Garantía Social que se protege, pero que incluso la misma Constitución contradice la protección a ése Derecho en el Artículo 89 Fracción I que permite:

Artículo. 89.- "Las facultades del Presidente son las siguientes:

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

Dicho precepto otorga al Presidente la facultad de ejecutar las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión en el ámbito administrativo por lo que cualquier Acto que se entienda con ese carácter podrá ser impuesto por él mediante el imperio que la Constitución le otorga y, siendo la expropiación una Institución pública de carácter administrativo será ejecutada entonces con sus facultades conferidas.

3.4 FUNDAMENTO DE UTILIDAD PÚBLICA

La Ley Agraria en el Artículo 93 menciona las causas que son de Utilidad Pública:

Artículo. 93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna de las siguientes causas de utilidad pública:

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

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, industria y el turismo.

III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios forestales y pesqueros;

IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la Instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones

V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;

VII.- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, y

VIII.- Las demás previstas en la Ley de Expropiaciones y otras.

La Ley de Expropiación de 1936 nos señala otras causas de Utilidad Pública por las que se puede solicitar la expropiación:

Artículo. 1º.- Se consideran causas de utilidad pública:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características, notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario, y 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 y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

XIX.- 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.

Evidentemente las causas de utilidad pública que señala la Ley de Expropiación son de aplicación Federal, no obstante tratándose de comunidades ejidales y comunales debe atenderse a lo establecido en el Artículo 93 de la Ley Agraria; debiendo ser teóricamente las ocho fracciones, las únicas causas por las que se expropien bienes Agrarios, puesto que se considera que la Ley de Expropiación únicamente entra en el ámbito de carácter administrativo, no así podemos darnos cuenta que la fracción I de ambas leyes son iguales y algunas otras son afines como la fracción III de la Ley de Expropiación y la fracción VII de la Ley Agraria, aunque finalmente en la Fracción VIII de la misma Ley Agraria nos remite a considerar las causas establecidas en la Ley de Expropiación y otras.

El procedimiento para decretar la expropiación requiere de tramites administrativos que funden y motiven las causas señaladas en la Ley Agraria y la Ley de expropiación, pero también el vigente Código Civil Federal establece el Concepto de Utilidad Pública:

Artículo 832.- "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica."

Artículo 833.- "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones que nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley especial correspondiente

En relación con la causa de utilidad pública regida por el Código Civil Federal podemos discernir que los bienes agrarios pueden ser expropiados para la realización de viviendas y que dicho precepto concuerda con lo establecido en la fracción II del artículo 93 de la Ley Agraria.

La utilidad pública establecida con anterioridad esta enfocada al problema de la vivienda, como ejemplo tenemos el caso de los sismos de 1985 donde varias construcciones antiguas sufrieron daños irreparables, entre las que se encontraban vecindades, condominios, oficinas de gobierno, etc. y que fueron expropiados por el Poder Ejecutivo, para nuevamente edificar viviendas a las familias que quedaron desamparadas por los casos fortuitos acontecidos.

La intervención del Estado para la realización de la utilidad pública implica una substitución de derecho de dominio en el que se suprimen las

facultades de los propietarios, otorgándole una compensación justa por los perjuicios ocasionados.

3.5 DE LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACION

Hasta ahora, hemos hecho un análisis de la propiedad y su forma de afectación por medio de la expropiación que priva los derechos e intereses patrimoniales en aras de un fin público, siendo una limitante a la titularidad del propietario mediante dicha desposesión.

La administración esta obligada a indemnizar por el monto del valor, toda la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cuales quiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan acordada imperativamente la expropiación. La exigencia de una valuación está regulada por el artículo 94 de la Ley Agraria:

Artículo 94.- 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. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

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

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

De lo anterior se desprende que debe realizarse la indemnización de los bienes mediante el avalúo que lleva a cabo la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano descentralizado de la Secretaría de a Función Pública (antes SECODAM) y que participa determinando los precios, valores o espacios de negociación destinados a la prestación de servicios o a la consolidación de infraestructura inmobiliaria que le garantice al gobierno federal la gestión de sus instituciones ante la sociedad como en el caso de la expropiación, siendo el único organismo que de acuerdo a la normatividad urgente pueden realizar las

justipreciaciones, estableciendo valores máximos cuando la administración pública federal expropie bienes.

El dictamen técnico debe permitir determinar el valor comercial de un bien a partir de sus características físicas, de su ubicación, de su uso y de una investigación de mercado.

Encontramos en el artículo 96 de la Ley Agraria, una indemnización regulada en forma menos comprometida que como lo venía haciendo la Ley Federal de la reforma Agraria y apegada a la proporción de la expropiación, dicho artículo establece:

Artículo 96.- "La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva".

La indemnización dependerá mucho del tipo de expropiación que se lleve a cabo ya sea ésta total o parcial, así debemos atender a la Ley Federal de la Reforma Agraria que nos remite a los tipos de indemnizaciones; pero debemos mencionar la existencia de un parte aguas que debemos ubicar; antes y después de la Ley Agraria de 1992, pues a partir de que Fifonafe atiende las indemnizaciones pendientes debe conducir sus acciones conforme a la retroactividad de la Ley, así como otros derechos que en ella se establecen, sin embargo con respecto a las últimas expropiaciones explica el Lic. Héctor Pino Tello Subdirector del área jurídica de Fifonafe: "las indemnizaciones actuales ya no se apoyan tanto en la Ley Federal de la Reforma Agraria ya que se originaban muchos problemas por ser difícilmente operables", aunque ahora se trata de llevar a cabo la indemnización de manera más efectiva y sin perjuicio de los núcleos agrarios. Dicha ley en sus artículos 122 y 123 establecían:

Artículo 122.- La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

I. Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se

construirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran, en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura la misma Asamblea, formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización; y

La fracción anterior nos refiere la posibilidad de aplicar planes de inversiones para la adquisición de herramienta de trabajo e inmuebles, únicamente con la finalidad de dar origen a fuentes de trabajo para el núcleo agrario, que equivaliera al monto de la indemnización correspondiente, ésto a opción de los ejidatarios representados por la Asamblea General quien daría a conocer la decisión, sin embargo para Fifonafe, la responsabilidad de vigilar que se lleven a cabo debidamente las indemnizaciones ya es por si un papel difícil por lo que le sería imposible coordinar todavía la creación de fuentes de trabajo para el núcleo agrario y que ya no entra en el ámbito de la naturaleza de la indemnización, pero aún así en la actualidad el FIFONAFE otorga créditos a los núcleos agrarios por medio de programas de desarrollo para los ejidatarios, dichos programas adquieren un matiz diverso al del Fondo Común, pues son recursos propios de FIFONAFE que sirven para el crecimiento económico y social de los núcleos Agrarios que son el grupo que se desea proteger.

II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción IV del artículo 112 los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Cuando se lleva a cabo una expropiación para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de Energía Eléctrica los ejidatarios podían exigir el derecho de ser indemnizados con dos lotes urbanizados, es decir con todos los servicios de agua, luz, escuelas, etc., más el equivalente del valor comercial de sus tierras y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento. Pero hemos de considerar que en la práctica siempre se ha limitado la indemnización al precio equivalente a las tierras o a la compensación de tierras equivalentes a las expropiadas y sin que se aplique en la mayoría de los casos el beneficio de las utilidades a que se refiere la fracción II, pues resulta desproporcionada. Además, aunque se sigue aplicando en materia de indemnización por expropiación a la Ley Federal de la Reforma Agraria, no así a la Ley de expropiación y, los núcleos agrarios exigieran éste tipo de pago, difícilmente considero se les concedería por no tratarse de derecho vigente, que es lo que bien pueden fundar los beneficiarios.

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

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.

Las indemnizaciones por regularización de la tierra, al igual que las anteriores fracciones muestran una desproporción de la indemnización que en la práctica difícilmente se dan.

Artículo 123.- Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotan colectivamente, o de uso común la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer la superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

En la actualidad la indemnización a los núcleos agrarios como consecuencia de una expropiación parcial, puede ser no solamente como en el caso de éste artículo de adquisición de tierras, sino también de manera onerosa, esto es, cubrir el monto de la indemnización mediante un pago pecuniario en donde incluso en el caso de expropiación de una propiedad comunal, los mismos ejidatarios pueden realizar la compra de terrenos semejantes a los afectados, y Fifonafe (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal), les financiará la compra del bien siempre y cuando ellos comprueben la existencia del mismo.

Las indemnizaciones a las que tienen derecho los núcleos Agrarios, pueden ser depositadas en Fifonafe por el promovente de la expropiación, sin embargo hay quienes prefieren hacerlo directamente con el núcleo Agrario. Cuando se realiza el depósito a Fifonafe, el pago va a dar al Fondo Común del mismo Fideicomiso, que entregará el monto de manera colectiva o individual si así se lo requieren; también, puede realizarse el depósito a NAFIN, que ésta nombrada como Fiduciaria y tesorera en la cláusula sexta del convenio

modificatorio al contrato constitutivo del Fideicomiso y que se detallará más adelante.

3.6 FIFONAFE (FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL).

Ahora bien, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 3º y 47, prevé la constitución de fideicomisos públicos para administrar los fondos que provengan del cumplimiento de una actividad legal, en los términos que así acuerden en el contrato correspondiente, para garantizar el logro de los objetivos legalmente establecidos.

Art. 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

...III.- Fideicomisos.

Art. 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) como fideicomiso público se convierte en un organismo descentralizado con patrimonio y representación legal propios, y su quehacer lo fundamenta en los Artículos 11, 94, 95 y 97 de la Ley Agraria, y se rige para su funcionamiento integral y organizacional por su Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo de Fideicomiso y sus Reglas de Operación del 12 de agosto de 1996, expedidas por el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos del FIFONAFE.

En el sentido descrito, el Fifonafe maneja y entrega a los núcleos de población que lo soliciten, los recursos de los fondos comunes provenientes de indemnizaciones por concepto de expropiaciones, Además, esta facultado para llevar a cabo las acciones de supervisión de los decretos expropiatorios ejecutados, a fin de constatar que los bienes expropiados sean destinados a la causa de utilidad pública invocada en el decreto correspondiente; de lo contrario,

demandar ante los Tribunales Unitarios Agrarios la reversión de tierras, parcial o total, para la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

Los Fondos Comunes son recursos propios de los ejidos y comunidades, que se depositan preferentemente en el Fifonafe y se generan por los siguientes conceptos:

1. Cuotas que determine la Asamblea por el aprovechamiento de recursos naturales (bosques, piedra, grava, arena, pastos, etc.)
2. Pago de indemnizaciones por expropiaciones de terrenos ejidales o comunales.
3. Convenios de ocupación previa de tierras (Art. 95 de la Ley Agraria).

3.6.1 FORMACIÓN DE FIFONAFE

“Nosotros, sólo nos ocuparemos del segundo concepto, pero antes de continuar es necesario hacer un recordatorio de cómo surgieron dichos fondos. A continuación se presentan sus antecedentes de manera cronológica:”⁵²

1. El renglón del crédito y apoyo al sector agrícola en la etapa de la Colonia vista en nuestro primer capítulo, estuvo relegado a un plano secundario, sin embargo existieron varias instituciones que fueron destinadas a tal propósito: las cajas de Comunidades indígenas, los Repartimientos, y Tiendas de Raya; desgraciadamente, en la mayoría de los casos solo sirvieron para explotar al agricultor de escasos recursos; en efecto, los grandes hacendados y terratenientes y aún los medianos, no tuvieron grandes problemas para allegarse capitales, pero a los pequeños agricultores, les estuvo vedado el otorgamiento de fondos que impulsaran la producción, y mejoraran las condiciones de vida del campesinado mexicano.
2. Como antecedentes también del Fondo Común tenemos al Código Agrario de 1934 en su artículo 153 y el Código Agrario de 1942 en su artículo 157 que establecía la forma de constituir el fondo común de los núcleos de población.
3. La inversión del fondo común del ejido y de las comunidades, carecía de los procedimientos debidamente institucionalizados, para su captación y aplicación, lo que propiciaba irregularidades en su operación, por lo que se

⁵² <http://sra.gob.mx/fifonafe/>

optó por establecer sistemas para su manejo, como lo fue la Comisión Especial Transitoria (1947) integrada por un Presidente, dos Vocales y un Secretario, cuyos puestos eran ocupados por funcionarios designados por el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Confederación Nacional Campesina, respectivamente.

4. Siendo durante el régimen del C. Presidente Adolfo López Mateos cuando se expide el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales que crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Fideicomiso, instituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Fideicomitente, en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. como institución Fiduciaria.
5. En Cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1o. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de abril de 1959, se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
6. En acatamiento a lo dispuesto por los artículos Cuarto y Octavo Transitorios del mencionado Reglamento, con fecha 25 de octubre de 1960, el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, y el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, celebró Contrato de Fideicomiso con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., como Fiduciaria, constituyéndose el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
7. En el Contrato de Fideicomiso referido y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5o. del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, las partes pactaron que Nacional Financiera, S.A., actuaría como Tesorera de los recursos y bienes que deban integrar el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
8. Con fecha 16 de abril de 1971 se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, que congruente con lo señalado en los antecedentes números 1 y 2 anteriores, dispuso en sus artículos 169 y 170 que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregaría en Fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A., motivo por el cual Nacional Financiera, S.A., a partir de esa fecha

asumió el doble carácter, tanto de Fiduciaria como de Tesorera del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

9. Con motivo de la expedición del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1976, se reformaron diversos preceptos, entre ellos el artículo 170, que dispuso que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendría como institución fiduciaria a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.
10. En virtud de que la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., nunca se creó, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente, y con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su calidad de Coordinadora de Sector del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con fecha 4 de enero de 1977 celebró Convenio con Nacional Financiera, S.A., mediante el cual, en cumplimiento a las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1976, se ratificó el carácter de Nacional Financiera, S.A., como Institución Fiduciaria en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la que continuaría desempeñando el cargo de Tesorera de los fondos comunes ejidales.
11. Con motivo de las reformas y adiciones a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, así como la publicación de decretos, acuerdos y oficios que incidían en la operación, funcionamiento y estructuras del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con fecha 10. de noviembre de 1985, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, y Nacional Financiera, S.N.C., en su calidad de Institución Fiduciaria, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector donde se encuentra agrupado el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, acordaron adecuar el Contrato de Fideicomiso a la normatividad legal entonces en vigor, celebrando Convenio Modificadorio al Contrato de Fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y al Convenio Modificadorio de fecha 4 de enero de 1977.

12. Derivado de las reformas y adiciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 6 de enero de 1992, la emisión de la Ley Agraria, Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992; así como de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se ha hecho necesario adecuar el Contrato de Fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y sus Convenio Modificatorios de fechas 4 de enero de 1977, 1o. de noviembre de 1985, y 12 de agosto de 1996 para quedar en total apego a normatividad legal agraria vigente.
13. El Reglamento antes citado se promulgó el 15 de abril de 1959 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

Una de las razones de ser de Fifonafe como ya hemos dicho es tener la responsabilidad de los fondos comunes de los núcleos agrarios en el que recaen las indemnizaciones por concepto de expropiaciones, el fideicomiso tiene que vigilar que se cumpla con la causa de utilidad pública que se establece en el decreto expropiatorio, y para ello se cuenta con 16 oficinas regionales encargadas de realizar supervisiones periódicas, así el Fifonafe cumple con auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en lo relativo a las disposiciones contenidas en los artículos 94, 95, 97 y demás relativos de la Ley Agraria y de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural en los términos de sus artículos 80 al 98, que se encuentra agrupado dentro del sector coordinado por la Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 31 fracción III, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Agraria

Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Artículo 97.- "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..."

Fifonafe tiene como otra de sus tareas supervisar cuando se ha realizado una ocupación previa de tierras y ejercer la acción para la desocupación de las mismas o llegar a un convenio si el núcleo afectado así lo aprueba, también se encarga de ejercer la reversión en los casos de que no se cumpla con la utilidad pública transcurridos cinco años o si se da un fin distinto del señalado en el decreto expropiatorio.

para que se constituya un fideicomiso también debemos atender a lo establecido en el artículo 3º fracción III y 47 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal que a la letra dice:

Art. 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

...III.- Fideicomisos.

Art. 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Sabemos que la justicia Agraria depende directamente del Ejecutivo Federal, atribución que otorga la propia Constitución, pero, para cumplir con el impulso y vigilancia de áreas prioritarias como lo son los núcleos agrarios se hace necesaria la constitución de Fideicomisos como entidades de administración pública paraestatal.

Así, debemos atender al artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que en contenido de fideicomiso público expresa:

Artículo 41.- El ejecutivo federal a través de la secretaria de hacienda y crédito publico, quien será el fideicomitente único de la administración publica federal centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades

que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

Ya que tres personas son las que pueden intervenir en el fideicomiso; el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario, el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal tiene como fideicomitente único al gobierno federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; como fiduciaria a Nacional Financiera S.N.C. y como fideicomisarios a los núcleos agrarios que participarán en programas para el apoyo de los fondos comunes siempre y cuando las acciones estén encaminadas a establecer un bien común en virtud de un interés público, que la misma fiduciaria estará obligada a vigilar se lleve a cabo.

A su vez el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural señala:

Artículo 80.-

"...El pago de la indemnización se cubrirá de preferencia en el Fondo."

Artículo 83.- "El Fondo analizará la legalidad de la asamblea en la que se acordó el retiro de fondos, previamente a la entrega de los recursos, y deberá recabar los recibos de pago correspondientes".

Artículo 87.- "Cuando no se realice el pago indemnizatorio, el Fondo lo requerirá a la promovente, la cual deberá depositarlo en el propio Fondo, salvo que hubiere manifestación escrita en contrario de parte de los afectados".

Artículo 90.- "El Fondo vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública del mismo".

En Fifonafe existe la Dirección Técnica que a su vez tiene subdivisiones, siendo una de ellas la Dirección de Fondos Comunes, quienes se encargan directamente de todo lo relativo a las indemnizaciones.

El artículo 90 nos marca que el Fondo (FONAFE) vigilará que los bienes se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio, aunque en realidad la vigilancia de que se de cumplimiento la causa de utilidad pública corresponde a la Dirección de asuntos jurídicos del departamento de reversiones de Fifonafe, junto con las oficinas regionales de los Estados.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

3.6.2 PARTES DE FIFONAFE

Es importante establecer las características de cada una de las partes integrantes del FONAFE por la ingerencia de sus actividades dentro de la institución.

A) Fideicomitente

Por nuestra parte, hemos advertido que el fideicomitente demostrando que el fin de la solicitud de expropiación sea lícito, el Ejecutivo Federal concede sin más la expropiación en su decreto, aún cuando se trate de particulares que tengan como objetivo la construcción de alguna empresa o fábrica, motivando su acción en la creación de fuentes de trabajo que favorecen a un grupo determinado de personas.

Respecto a lo anterior se desprende que si una expropiación debe ir encaminada a la satisfacción de intereses públicos que favorezcan a la mayoría de una Nación, las expropiaciones entonces deberían ser más estudiadas y protegidas por la Ley para no dar pie a encubrir intereses de unos cuantos.

Según lo dispuesto por el Artículo 349 de La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, solamente pueden ser fideicomitentes las personas físicas o las morales que tengan la capacidad jurídica necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica así como las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a ellas o a las personas que la misma designe.

Roalandini señala: "que el fideicomitente es la persona física o moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado, y encarga dicha realización a una institución de crédito."⁵³

Éste autor se apega a lo establecido en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señala que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

⁵³ ROALANDINI, de Jesús, "*Fideicomiso Mexicano*". Editorial Instituto Fiduciario Bancomer, México, 1998, p. 107

En el caso de Fifonafe, el inicio de sus operaciones se llevaron a cabo con una cantidad que el gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgó para su creación, pero posteriormente Fifonafe ha venido sosteniendo sus gastos de manera independiente, con las atribuciones que se le encomendaron en su convenio por el fideicomitente, de tal virtud que si bien es cierto Fifonafe se constituye como un organismo autónomo descentralizado, los bienes con los que se sustenta provienen de la Federación, de tal suerte que puede enajenarlos cuando estos se integran a su patrimonio por medio de un procedimiento de reversión, situación que parece inconstitucional ya que es inverosímil que una institución fiduciaria que tiene carácter de mandataria pueda gravar o enajenar los bienes recuperados pertenecientes al Estado y más aún que el mismo Estado le otorgue el derecho a vender a particulares grandes proporciones de terreno en donde pareciera que surge nuevamente la figura latifundista.

B) Fiduciaria

El señalamiento de la legislación es concluyente cuando habla de la capacidad del fideicomitente para constituir un fideicomiso en el que se percibe que tiene un acto de dominio y no de administración.

La administración de los bienes fideicomitidos corresponde a Fifonafe de forma preferencial, aunque el convenio modificadorio al contrato constitutivo del fideicomiso en la cláusula sexta también faculta a Nacional Financiera S.N.C. como fiduciaria y tesorera.

Uno de los derechos que por lo regular el fideicomitente se reserva en el acto constitutivo es el de pedir la rendición de cuentas a la fiduciaria.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece en los artículos 46 fracción XV y 80 nos mencionan que sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito:

Artículo 46 Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

... XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones:

Artículo 80.- En las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios. La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión, o la ley.

En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución de crédito obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

La Fiduciaria tiene la obligación de responder por los bienes fideicomitados y no podrá excusarse de renunciar a su cargo si no por causas graves según lo estipulado por el artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran.

El fiduciario, señala Roalandini "es la persona o la institución encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso, por lo tanto el fiduciario se convierte en titular de los derechos de propiedad del patrimonio o materia del fideicomiso, constituido por los bienes o derechos destinados a la realización de su finalidad."⁵⁴

La cláusula cuarta del convenio modificatorio al contrato constitutivo del fideicomiso, nos señala también los fines y objetivos del Fifonafe que como ya señalamos deben ser lícitos, siendo los siguientes:

CLAUSULA CUARTA.- "Son fines del fideicomiso, Fondo Nacional de Fomento Ejidal los siguientes:"

"1.- Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los propios núcleos agrarios, de conformidad con los artículos 94 y 95 del referido dispositivo legal"

La Dirección Técnica de Fifonafe, como ya señalamos antes es la encargada de vigilar y administrar los bienes de los Fondos Comunes de los núcleos agrarios depositados en razón de una expropiación.

"...2.- Ejercitar, en su caso, las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero que en su caso determine el Órgano de Gobierno con motivo

⁵⁴ *Ibidem*, p. 117

de la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales derivadas de ese concepto."

Como organismo auxiliar de la Secretaría de la Reforma Agraria, y derechos y obligaciones conferidos en el convenio modificatorio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tiene la potestad de ejercitar la acción de reversión de la propiedad expropiada que no cumpla con la causa de utilidad Pública emanada del decreto expropiatorio, o en su caso de que se realice la indemnización a los propietarios agrarios de sus predios expropiados.

"...3.- Previa autorización del Comité Técnico de Inversión de Fondos, ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto derivados de la aplicación de la Legislación Agraria."

C) Comité Técnico

El comité Técnico que es la autoridad máxima del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es el encargado vigilar que se lleven a cabo debidamente las atribuciones conferidas a Fifonafe, por lo que deberán los integrantes del Comité tomar las decisiones para la aplicación de la Ley Agraria en virtud del Fideicomiso.

"...4.- Promover la captación de los bienes y recursos que integran el patrimonio del fideicomiso, los que se destinarán para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural o a través del fomento a las actividades productivas, para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones sociales en beneficio de los campesinos, en los términos y las modalidades que se señalen en las reglas de operación que al efecto se dicten..."

El Fideicomiso tiene la obligación de promover programas de desarrollo rural; en la actualidad se encuentra el programa de apoyo a la mujer indígena y a los jóvenes del campo en la que se establecen reglas de operación determinadas por el Comité Técnico.

Hablar del Comité Técnico de Fifonafe es hablar de un órgano colegiado, que actúa como máxima autoridad del Fideicomiso constituido por 17 representantes propietarios y suplentes. Además, esta integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, de la Secretaría de Economía y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el número de representantes por cada entidad gubernamental es variable y el número total de ellos también

puede variar aunque siempre debe ser un número impar por la facultad de voz y voto.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no menciona el establecimiento ni actividad del Comité Técnico, pues, se limita a que el fideicomiso funcionará en los términos y condiciones establecidas en el acto constitutivo, sin embargo, la Ley de Instituciones de Crédito en el último párrafo del artículo 80 señala que:

Artículo 80.-

"... En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades..."

En este sentido, la cláusula Décima Primera del Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo del Fideicomiso señala las facultades del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, quien cuenta con algunas de las siguientes:

CLAUSULA DECIMA PRIMERA.- FACULTADES DEL COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS...

...1.- Ejercer las facultades como Órgano de Gobierno del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como limitación a las atribuciones que se encuentran expresamente encomendadas a "La Fiduciaria".

2.- Ejercer directamente las facultades indelegables que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

3.- Conocer y resolver, en su caso, las solicitudes de retiro de fondos comunes que al efecto soliciten los ejidos y comunidades cuentahabientes.

4.- Promover el incremento a los recursos patrimoniales de Fideicomiso.

5.- Constituir, a propuesta del Presidente del Comité Técnico y de Inversión de Fondos o de la tercera parte de sus integrantes, los Comités, Subcomités, y grupos de trabajo especializados para apoyar las actividades propias del Fideicomiso.

Respecto a la relevancia que adquiere el Comité Técnico en los Fideicomisos Públicos y que se hace de existencia obligatoria, debemos atender que como máxima autoridad de Fifonafe será la encargada de establecer los programas de desarrollo, así como la aprobación de créditos a los núcleos agrarios, venta o arrendamiento de los bienes que haya adquirido Fifonafe, creación de apoyos técnicos con diferentes ramos profesionales, como son,

abogados, veterinarios, ingenieros, médicos, etc., nombrar y remover a propuesta del Director General a los trabajadores del Fideicomiso de sus cargos y analizar y aprobar en su caso los informes periódicos que deberá rendir el Director General de la Institución, esto conforme el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Con relación a Los Fondos Comunes de los núcleos que por indemnización se depositen por el promovente de la expropiación, el Comité Técnico tal y como lo establece el punto cuatro de la cláusula décima primera deberá tener conocimiento de dichos fondos y a su vez aprobar su retiro cuando lo soliciten los ejidatarios y comuneros.

Visto lo anterior, se desprende que el Comité Técnico se debe ajustar en cuanto a su integración y facultades a las disposiciones que la misma Ley le confiere, siempre y cuando sea compatible con su naturaleza.

“Las facultades que correspondan al Comité Técnico son limitaciones para la institución fiduciaria, sin embargo, por mandamiento expreso de la ley, la fiduciaria se abstendrá de dar cumplimiento a las resoluciones del Comité Técnico que dicta en exceso de sus facultades y atribuciones, o aquellas que violen las cláusulas del contrato de fideicomiso que, en caso de acatarlas, la institución queda obligada a responder por los daños y perjuicios que dichas resoluciones causen.”⁵⁵

D) Delegado Fiduciario

En todos los Fideicomisos Públicos también aparece la figura del delegado fiduciario quien es designado por la misma Institución Fiduciaria y que realiza todas las actividades inherentes al fideicomiso en términos del Contrato respectivo.

Dentro del fideicomiso tiene facultades establecidos en términos del artículo 43 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

Artículo 43.-Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector, instruirán al delegado fiduciario para:

⁵⁵ SÁNCHEZ SODI, Horacio, “*El Fideicomiso en México*”, Editores Greca, México, 1996, p. 72

I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;

II. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico;

III. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como el propio comité técnico;

IV. Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

V. Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de sector, le fije fiduciaria.

En conclusión se deduce que el delegado fiduciario no es un empleado de Fifonafe, si no un contralor de los asuntos y actividades que desempeña la fiduciaria.

Pero se debe entender que el Delegado Fiduciario lleva a cabo sus facultades en base al convenio que la misma institución realice; incluso tenemos que en Fifonafe el Director General por designación en el mismo convenio será nombrado como Delegado Fiduciario especial y que tendrá como misión los derechos y acciones de igual forma atribuidos en el convenio por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos:

CLAUSULA DECIMA SEGUNDA.- DIRECCION GENERAL DEL FIDEICOMISO. El ejecutivo Federal, designará al Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y propondrá al Consejo Directivo de "La Fiduciaria" que se le otorgue el nombramiento de Delegado Fiduciario Especial, contando con la representación del Fideicomiso y la misión de ejercitar los derechos y acciones que correspondan en estricto apego a las instrucciones y acuerdos que al efecto señale el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

En este orden de ideas debemos atender desde luego al fideicomisario, que es la persona física o jurídica de quien en el caso de Fifonafe recae y recibe los derechos del fideicomiso en cuanto a ser sujeto de un derecho social protegido, siempre y cuando sea de un fin lícito, por indemnización de expropiación, ocupación previa de tierras con consentimiento del mismo o Cuotas que determine la Asamblea por el aprovechamiento de recursos naturales.

E) Fideicomisario

Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica, según lo establecido por el artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Entonces deducimos que los propietarios agrarios serán quienes reciban el supuesto aprovechamiento de indemnización que reciban de la expropiación decretada.

3.7 NATURALEZA JURÍDICA DEL FIFONAFE

Hasta ahora hemos realizado un análisis respecto a la Constitución y Actividades en las que esta encaminada dicha Institución, pero es menester entender la naturaleza jurídica del Fideicomiso en mención, por ser pieza fundamental para la figura de la Reversión y, es por ello que para algunos tratadistas el Fideicomiso bien pudiera tener varios aspectos, como el de Institución Jurídica, Contrato o Mandato.

“A continuación haremos referencia a algunos de los criterios más trascendentales a los que hace referencia el profesor Sánchez Sodi para la mejor comprensión de la naturaleza Jurídica de Fifonafe:”⁵⁶

- A) El fideicomiso mandato.- Según el Tratadista Panameño Ricardo. J. Alfaro, citado por Sánchez Sodi nos dice: El fideicomiso es un contrato que crea un mandato irrevocable en virtud del cual se transmitan determinados bienes a una sola persona llamado fiduciario para que disponga de ellos conforme lo ordene el que los transmite llamado fideicomitente a beneficio de un tercero llamado fideicomisario. Según esta concepción la esencia del fideicomiso es un mandato en el cual existe una transmisión de bienes basada en un nivel de confianza; el contenido del mandato es obligación de destinar los bienes transmitidos para cumplir con un fin específico

La opinión del tratadista Alfaro no es clara en virtud de que la diferencia más grande entre fideicomiso y mandato radica en que los sujetos del primero

⁵⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 22-32

son tres fideicomitente, fiduciario y fideicomisario y el mandato sólo mandante y mandatario quien realiza la operación de confianza; el mandatario siempre consultará al mandante, cosa que no sucede en el fideicomiso.

- B) El fideicomiso institución.- Ledesma Uribe trata de encontrar la naturaleza jurídica del fideicomiso atribuyéndole a este el carácter de institución, cosa que realiza en base a la concepción de institución de Hauriou; éste último señala que las características de una institución son: a) la permanencia; b) la idea de comunidad institucional, es decir sus miembros tienen un fin común; c) órganos sujetos a un régimen estatutarios.

El Fifonafe es un fideicomiso que posee la característica de permanencia, por cuanto a sus atribuciones de representante legal en los juicios contenciosos, de reversiones y de apoyo al campo por medio de los proyectos de desarrollo rural que lleva a cabo, ahora bien, como comunidad institucional debemos reconocer que cada una de las direcciones generales en las que se divide el fideicomiso tienen el objetivo en común de representar y proteger los bienes jurídicos tutelados de los núcleos agrarios, mediante inversiones, créditos e indemnizaciones; como órganos sujetos a un régimen estatutario podemos manifestar que el Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo del fideicomiso, las leyes y los reglamentos forman la gama de preceptivas que organizan los derechos y obligaciones del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

- C) Fideicomiso contrato.- nos menciona el maestro Sánchez Sodi que existen tres corrientes A) Unilateral; b) Bilateral; c) Ecléctica; la unilateral que se constituirá por la voluntad del fideicomitente; la bilateral pues siempre se lleva a cabo con la concurrencia del fideicomitente y la institución fiduciaria y; por último la ecléctica que parte de una constitución de elementos diversos como pueden ser, que primero se constituye por la voluntad del fideicomitente, pero que se perfecciona con el convenio con la fiduciaria y las atribuciones que emanan del convenio para con el comité técnico y el delegado fiduciario y en su caso el nombramiento del fideicomisario.

Creemos que la Teoría ecléctica puede ser la más aceptada de las tres que nos menciona el maestro Sánchez Sodi con respecto a Fifonafe, ya que en el contrato de fideicomiso deben establecerse facultades y obligaciones de las diferentes partes sujetas a contrato, como ejemplo cabe mencionar al cuerpo colegiado del Comité Técnico que esta conformado por representante de diversas Secretarías, así como los demás que en el intervienen.

En definitiva, el Fifonafe puede ser bajo mi criterio, atribuida como una Institución de carácter Agrario, puesto que adquiere facultades autónomas, y personalidad jurídica propia para representarse en los procedimientos ante los Tribunales Unitarios Agrarios, por otra parte, tiene patrimonio jurídico propio ya que sus recursos provienen de las gestiones jurídicas que sus miembros realizan, y como se dijo antes Fifonafe es de carácter permanente, pues el objetivo o fin que se persigue existirá mientras existan sujetos de Derecho agrario que tengan que ser representados o auxiliados en estímulos por medio de inversiones y créditos. Todo conforme a las facultades otorgadas por la Ley Agraria y demás relativas y aplicables al objetivo común de ésta Institución.

Por otro lado debemos entender que por supuesto que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Institución Social, nace de un Contrato por el que necesariamente deben establecerse bases relacionadas con los objetivos de la misma, así como de las facultades y obligaciones de cada uno de los miembros que la conforman.

Debemos recordar que una de las atribuciones principales que la Institución lleva a cabo es ejercitar, en su caso, las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero que en su caso determine el Órgano de Gobierno con motivo de la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales derivadas de ese concepto.

3.8 FUNDAMENTO DE LA ACCION DE REVERSIÓN

La Ley Agraria nos hace una pequeña mención sobre la facultad que tiene Fifonafe para ejercitar dichas acciones en el Artículo 97, y que nos da a groso modo lo que debemos entender por Reversión, estableciendo que:

“si los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso fondo Nacional de Fomento Ejidal

ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la corporación de estos a su patrimonio”.

Nótese que la intención del poder legislativo es la de otorgar la facultad de reclamar la Reversión de bienes -aún cuando nada se haya realizado materialmente de la utilidad pública- al arbitrio de la Institución de Ficonafe y que parece a simple vista una preceptiva que viola la garantía del derecho de propiedad que nos marca el artículo 27 Constitucional en su fracción VII.

...VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales...

Queremos pensar que dicha facultad conferida es para no dejar en estado de indefensión a los núcleos Agrarios que tendrán bajo la tutela de Ficonafe los bienes expropiados. Sin embargo es claro que la Carta Magna consagra la Titularidad de los derechos jurídicos protegidos a los núcleos y que desde el momento que ejercen esa Titularidad ellos tienen el derecho único y exclusivo de llevar a cabo la reversión contra el decreto expropiatorio no llevado a cabo.

Ya de por sí varias de las expropiaciones realizadas son inconstitucionales, pues no profesan un interés Público Colectivo que sería la fórmula ideal de dicha acción conferida al poder ejecutivo, además de ser una limitación a la propiedad de los núcleos agrarios por la unilateralidad de la decisión por parte de las autoridades sin tomar en consideración a los afectados, incluso sabemos que las indemnizaciones no son nada parecidas a la retrocesión en materia administrativa en la que el particular tiene el derecho de contradicción al avalúo realizado por el promovente, en el que puede solicitar una revisión y presentar un peritaje de avalúo reclamando lo que considere un verdadero justiprecio.

Sabemos que el justiprecio de una indemnización a los núcleos agrarios es imperante por parte de las autoridades expropiantes pues no existe el derecho de contradicción de avalúo en el caso de considerar inequitativo el pago como lo es en materia administrativa.

Bien, para continuar con la Reversión debemos comprender que para algunos autores es lo mismo Reversión que Retrocesión como ejemplo tenemos al profesor José Canasi que refiere: “Dentro de el vasto plan de organismos expropiatorios públicos y privados que realizan contratos de obras públicas o

servicios públicos con el Estado (lato sensu), surge el problema de la figura de la retrocesión o reversión”.⁵⁷

Pero para referirnos al concepto exacto de la figura jurídica de la reversión, retrocesión, retroversión, retorno u otro cualquier sinónimo empleado, debemos primero de examinar cada caso en particular, porque si bien es cierto que en el diccionario de la lengua española podemos encontrar que las concepciones señaladas son sinónimos, no son empleadas así en los diversos países donde existe el derecho a ejercitar dicha acción.

En México, se le llama retrocesión a la acción que tiene un particular o cualquier organismo público o empresa de reclamar el reintegro total o parcial del bien expropiado, cuando transcurridos cinco años, no se cumpla con la causa de utilidad pública o se realice una diferente a la señalada en el decreto expropiatorio.

En Derecho Agrario se puede utilizar la misma definición, pero deberemos cambiar de particular, organismos y empresas por el de “núcleos agrarios”.

La Licenciada Elizabeth Estrella, jefa del Departamento de Reversiones nos comenta que el concepto con el que se denomina al reintegro de los bienes expropiados en materia agraria es exclusivamente conocido como reversión, tal y como lo señala la Ley agraria en su artículo 97.

Entonces, podemos concluir que el derecho de reversión sólo puede ser reclamado en materia agraria, y dejaremos de lado a la retrocesión que puede ser reclamada en el derecho administrativo, y que aún cuando para el diccionario común sean un sinónimo, no lo es para nuestro derecho positivo mexicano, pues el legislador determina dicha concepción para perfeccionar el concepto de reversión y no mezclar un derecho con otro.

Aunque en rigor, entendemos que la Reversión es la de readquirir o retrotraer el bien destinado a un fin público, nos comenta Canasi “Ese derecho de repetición resulta de la expropiación misma”.

⁵⁷ CANASI, José, “*La retrocesión en la expropiación pública*”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964, p. 14

3.8.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA REVERSIÓN

La naturaleza jurídica de la expropiación es la de llevar a cabo la utilidad pública establecida en el decreto expropiatorio, luego entonces podemos entender que la naturaleza de la reversión es la no utilidad pública, sea por falta de ella o por llevar a cabo una distinta a la establecida que de cualquier forma es encaminada a la nada de lo establecido en el decreto expropiatorio.

Nos comenta Canasi “Es más lógica la posición de Shelcher, que exige en nombre de la institución y que el deduce como consecuencia de la naturaleza de las cosas, que la reexpropiación se pronuncie por un acto discrecional, como la misma expropiación; habría de este modo una armonía completa. Pero mientras la expropiación declara que el interés público exige este o aquel inmueble, la reexpropiación, tal como la creado el derecho positivo, expresa que el inmueble en cuestión ha quedado libre por el hecho de que la empresa pública que lo reclamaba no se llevó a cabo o no le empleo para su servicio.”⁵⁸

Según lo anterior la reexpropiación podría ser la naturaleza jurídica de la reversión en virtud de recuperar los bienes expropiados por parte del Gobierno Federal, de quien recaerá a su vez el rescate de los bienes, tal y como sucede con Ficonafe que siendo un organismo público descentralizado del gobierno federal, tiene la potestad de revertir los bienes y que como lo menciona Schelcher puede ser entendida como “reexpropiación”.

Así que parece ser que no estamos tan lejos en nuestro derecho agrario mexicano que la naturaleza jurídica de la reversión sea en base a la reexpropiación que circunscribe además la obligación del núcleo a cubrir el monto de la indemnización en pago al promovente que no cumplió la causa de utilidad pública para que quede completada la figura de la reexpropiación.

En relación con esta cuestión Fleiner hace algunas consideraciones referentes a la que él denomina como “reversión”; y que es la terminología empleada por las Ley Agraria mexicana, respecto de “los bienes expropiados; en el caso de que no llevara a cabo la empresa, debería concederse al expropiado y a sus herederos la facultad de recuperar el inmueble no utilizado, mediante el pago del precio de expropiación, entendemos entonces que la palabra “reversión”, es adecuada dentro del derecho social agrario y que como nos dice Canasi: “El

⁵⁸ *Ibidem*, p. 29

pacto de retroventa” o “condición resolutoria” podrían ser adecuadas al derecho privado” y no al agrario ni al administrativo.”⁵⁹

Consideramos que respecto a los núcleos agrarios que son afectados de sus bienes por expropiación no deben cubrir el pago del bien expropiado por el hecho de ser un grupo social y económicamente débil, tal y como explicamos en nuestro capítulo II en el tema de Derecho Agrario. Siendo así que ese pacto de retroventa o condición resolutoria no cabe en nuestro concepto de reversión.

3.8.2 LA REVERSIÓN ESTABLECIDA EN EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA DEL ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.

Ahora bien, el legislador en el Reglamento de la Ley Agraria en Ordenamiento de la Propiedad rural trata de cubrir la deficiencia de la Ley regulando en algunos aspectos el procedimiento de “Reversión de tierras”, en sus artículos del 90 al 98.

Artículo 90.- “El Fondo vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública del mismo”.

Recordemos que el Fideicomiso es llamado Fondo Nacional de Fomento Ejidal y que las oficinas regionales son las encargadas de realizar las supervisiones para vigilar si se da o no la utilidad pública y posteriormente con la coadyuvancia del Departamento de Topografía subordinada a la Dirección de asuntos jurídicos de las oficinas centrales establecidas en el Distrito Federal realizarán la supervisión Técnica de la superficie expropiada.

Para la investigación correspondiente, los peritos Técnicos podrán allegarse los medios de prueba que estimen necesarios como pudieran ser los miembros del mismo núcleo agrario, quienes conocen mejor que nadie la superficie del terreno; dentro de la investigación a que se refiere el Reglamento, el Departamento de Reversiones de Ficonafe podrá requerir a la beneficiaria para que explique del estado de la utilidad pública, en el que tendrá la obligación de que en el término de treinta días naturales contados a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 29-30

Si derivado de la investigación se demuestra que el beneficio cumplió en tiempo y forma con el fin señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad pública, el Fondo integrará el expediente respectivo y acordará su archivo, si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó a la totalidad o parte de los bienes o un bien distinto al señalado el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Departamento de Reversiones de Fifonafe ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio. Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el Fifonafe deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso deberá requerir el pago correspondiente, ésto conforme a los artículos 91 al 95 del Reglamento de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Para la incorporación de bienes al patrimonio de Fifonafe, derivada de la reversión, resuelta por sentencia definitiva de los Tribunales Agrarios o por convenio ratificado ante estos, deberán inscribirse dichos instrumentos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se ubiquen los bienes. Pero, si se deriva de la investigación que el beneficiario de la expropiación destino la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado, el Fideicomiso podrá emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporará a su patrimonio.

En dicho Convenio deberá establecerse por parte de los beneficiarios de la expropiación la entrega voluntaria de los bienes, la renuncia a interponer en un futuro cualquier acción legal en contra de la transmisión del dominio de los bienes, y la obligación de responder de cualquier adeudo o gravamen contraído antes de la celebración del convenio.

Dicho convenio deberá inscribirse en el registro público de la propiedad y del Comercio de la localidad de que se trate. (Arts. 96 y 97 del RLAOPR).

El artículo 98 del mismo reglamento nos señala las condiciones para ejercitar la acción de reversión:

Artículo 98.- El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:

- I.- Que no haya sido cubierta la indemnización*
- II.- Que no haya sido ejecutado el decreto*
- III.- Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y*
- IV.- que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.*

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente y de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

La reversión de los bienes expropiados a que se refiere el presente artículo, tendrá por efecto que una vez incorporados al patrimonio del Fondo, éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados.

Aquí debemos hacer la diferencia de los efectos que producen tanto el artículo 97 de la Ley Agraria como el artículo 98 del Reglamento de la propiedad rural y es que el primero tiene como consecuencia que una vez dictada la sentencia definitiva donde resulta revertido el bien, éste se incorpore al patrimonio de Ficonafe y ya estando dentro de su patrimonio se podrá comercializar con los bienes; el producto de dicha comercialización es utilizado para mantenerse y mantener programas de apoyo a los núcleos agrarios, dicho por lo cual Ficonafe tiene que generar sus propios recursos.

Entonces, siendo Ficonafe quien crea sus propios recursos de la compra-venta de los bienes incorporados a su patrimonio se deduce que el Estado esta otorgando plena potestad al Fondo Nacional de Ejidos para poder comercializar con las propiedades rescatadas, en el que la Federación vuelve a ser parte propietaria y que bien puede salvar de manos privadas que sólo se benefician a si mismos y que no buscan realmente un interés público ni mucho menos colectivo.

Es más fácil dejar que se mantengan por si solos con la venta de bienes pertenecientes al Estado y dejar que ellos decidan sobre las tierras que fueron inutilizadas, se mercadea con ellas para el sustento de los miembros del Fideicomiso, cosa que es entendible porque entonces de donde va a cobrar sus trabajo.

Claro que no podemos olvidar que también se realizan programas de apoyo al campo, programas de los que también se hace cargo el Ficonafe, haciendo con esto y con los recursos que van adquiriendo al día una forma de subsistencia con limitaciones extraordinarias, que los mismos miembros deben sacar adelante para la no desaparición de la Institución, ya que si el Fideicomiso dejara de llevar a cabo sus tareas, se extinguiría por consecuencia.

El segundo efecto que se nos presenta es la del artículo 98 del Reglamento el cual nos maneja cuatro preceptos que resultan lógicos al señalar que si no se cumple con la indemnización; que no haya sido ejecutada la utilidad pública concernida en el decreto, que el núcleo afectado conserve la posesión de las tierras de que se trate o que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio, se podrá ejercitar la acción de reversión a cargo de Fifonafe y a su vez reincorporarlas al núcleo afectado.

3.8.3 PRESCRIPCIÓN DE LA REVERSIÓN

Es difícil reconocer que existen en nuestro país grupos socialmente débiles y tal vez pareciera honesto reconocerlo, pero se agrava más la situación cuando nuestras Instituciones se vuelven inútiles y estériles cuando ya no pueden resolver las tareas para las que fueron constituidas, entonces ¿cómo se va resolver el problema de la reversión de tierras que han quedado rezagadas después de años?.

Se supone que después de las reformas de 1992 Fifonafe se ha encargado de ejercer las reversiones por utilidades no cumplidas, sin embargo con antelación ya existían el mismo problema de tierras que no cumplían con el fin y la Licenciada Elizabeth Estrella nos comenta: "A mi me gustaría saber que pasa con las propiedades que no se revirtieron antes de las reformas y queda en una incertidumbre jurídica total, ya que a partir de 1991 ya se habla de materia de prescripción en materia agraria en una jurisprudencia y que desafortunadamente menciona que mi acción ya es prescriptible, entonces ¿qué pasa cuando el núcleo queda en posesión del predio expropiado y sede alguno o varios de los puntos del artículo 98 del Reglamento al Ordenamiento de la Propiedad Rural?, pues, se supone que cuando el promovente solicita la expropiación de un terreno debe dar una contraprestación onerosa y aparte del gravamen del cumplimiento de la causa de utilidad pública y podemos percatarnos de que a alguna autoridad se le ocurrió y decidió que el cumplimiento de una causa de utilidad pública se perdiera, no habiendo problema si no se cumple con ella."

Pero bien, conforme lo manifestado por la Lic. Estrella, podemos creer que si la condición suspensiva para dar cumplimiento exacto de ese decreto expropiatorio o sea la causa de utilidad pública es, hasta que el promovente cubra el pago total del monto indemnizatorio, esto es, si el promovente no paga el monto del bien indemnizatorio y no tiene en posesión el terreno, porque nunca se ejecutó el decreto, tan solo se hicieron las tildaciones de la existencia del

decreto, no así de la propiedad, por consecuencia si se esta ante estos supuestos quiere decir que el hecho de que la acción de reversión sea prescriptible, deja en un total estado de indefensión jurídica a los núcleos agrarios afectados y hasta la Institución de Ficonafe, y se habrá la interrogante de si los predios pertenecerán al promovente, a quien lo posee, a Ficonafe, o al Estado. Y parecería absurdo haber declarado el procedimiento de reversión procedente, cuando en realidad no pasa nada si no se lleva a cabo la causa de utilidad pública, cuando a prescrito la acción.

A continuación presentamos la tesis jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia emitió para declarar que la acción de reversión, prescribe a los dos años, posteriores a los cinco años que establece la legislación agraria.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio del 2001

Tesis: 2ª/J.26/2001

Página: 501

REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES EXPROPIADOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA A

LA. Si bien es cierto que los artículos 93 y 97 de la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, establecen respectivamente, que los bienes ejidales o comunales pueden ser expropiados por alguna causa de utilidad pública mediante decreto presidencial y que cuando aquellos se destinan a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o si transcurrido un plazo de cinco años no ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá ejercer las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total de dichos bienes y para que opere la incorporación de éstos a su patrimonio, también lo es que ni en dicha ley ni el Código Civil Federal, de aplicación supletoria a ésta, se prevé la prescripción de la acción de reversión, por lo que al respecto resulta aplicable la Ley General de Bienes Nacionales, que en su artículo 33, párrafo segundo, dispone que los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible. Lo anterior es así, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 3º fracción VI, de la ley últimamente citada, una vez que surte sus efectos el decreto expropiatorio, el bien inmueble sale del patrimonio del ejido e ingresa a los bienes del dominio privado de la Federación”.

Contradicción de tesis 93/2000-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito). 8 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente José Vicente Aguicano Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco. Tesis de jurisprudencia 26/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de junio del dos mil uno.

Y prosigue la Lic. Estrella que: "La jurisprudencia en mención se viene aplicando de manera retroactiva, ningún tribunal se ha atrevido a contradecirla, así que se espera que poco a poco se vaya perdiendo de vista, se estima que se puede con el tiempo encontrar un precedente en contrario, pues talvez ya no estará la tesis de boga y que obliga a los juzgados a resolver una prescriptibilidad que no debiera aplicarse, desafortunadamente este tiempo pareciera que Fifonafe lo tiene perdido pues es de su conocimiento que mientras los juzgados sigan esta directriz se seguirán perdiendo casos de reversión, y derivado de la jurisprudencia se tiene que ahora ya no se están supervisando los decretos expropiatorios que datan de mas de 20 años, pues de entrada cuando llega un caso de esta naturaleza, se dicta el acuerdo de archivo pues resulta absurdo gastar el dinero que nunca se recuperará así que fue establecido por el mismo comité que se evadieran esos asuntos que no se ganarán de antemano."

Aun, podemos agregar que hasta el propio tribunal agrario esta declarando la prescripción de la acción, esto es, si mi acción tiene más de 10 años prescribe: Desafortunadamente se aplica la legislación civil federal supletoriamente a la legislación agraria, y de alguna manera se rompe con el esquema que tenía prevista la legislación agraria tan especialmente protegida, ahí entra una de las incongruencias de decir como se aplica el tribunal una ley de derecho positivo que según esta protegiendo un derecho social de carácter especial como si fuera un tribunal dependiente del poder judicial.

Antes, nos explica la jefa del Departamento de Reversiones "era un caso muy curioso porque en todo momento teníamos el derecho para demandar la reversión de tierras, incluso hubo casos en que la beneficiario comenzó pero abandonó, y no había ningún problema, a partir de que se le ganó en juicio a una de las sementeras más importantes del país, ésta recurre a la suprema corte; nosotros suponemos que hubo muchos intereses de por medio, pues parece que la jurisprudencia estuvo hecha a la deriva pues rompe con los criterios jurisprudenciales que el mismo tribunal viene aplicando por ejemplo con supletoriedad aplica una ley de bienes Nacionales, cuando la Ley nunca prevé ser suplida por una ley en materia administrativa y muchas otras cosas más que por no se trascendentales al efecto no se comentan; bien se puede entender que dicha jurisprudencia sólo debe aplicarse a bienes federales como lo son los bienes de

las Secretarías de Estado no a los núcleos agrarios, sin en cambio se viene aplicando a todos los propietarios por igual, dígase particular, núcleos, y bienes del Estado.”

Los tribunales están aplicando una ley general de bienes nacionales que no se puede aplicar a millones de particulares, podría ser prescriptible ante la ley federal pero no ante una autoridad administrativa de los estados ni a particulares, no podría ser aplicable en términos estrictos.

Incluso determinan que mientras exista la intención de realizar la causa de utilidad pública con eso basta para que se de la causa. Sin embargo, podemos decir que aunque el promovente tenga toda la infraestructura en el predio, pero si no esta dando cumplimiento quiere decir que no se esta llevando a cabo la causa de utilidad pública .

Las tierras materia del procedimiento de reversión, por haber sido materia de expropiación, están sujetas en todo tiempo al gravamen legal consistente en el cumplimiento de la causa de utilidad pública que no puede ser objeto de prescripción, ya que se trata de una garantía protegida por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y que en este sentido, cabe resaltar que, es de explorado derecho que las garantías que nos otorga nuestra Carta Magna no pueden prescribir.

Es por ello que el legislador al prever la reversión en materia agraria a favor del Ficonafe lo hizo con la finalidad de evitar que se especulara con las tierras materia de una expropiación sobre bienes de propiedad social, que resulta ser la clase más desprotegida de la sociedad, y que una vez incorporada al patrimonio del Fideicomiso, éste apoye a los diversos núcleos agrarios del país en la realización de actividades productivas que redunden en beneficio del campesino mexicano.

Sin embargo se deduce que aún cuando se faculta con personalidad jurídica propia a Ficonafe para revertir los bienes en los que no se cumplió la utilidad pública del decreto, es escueta la parcialidad de los Tribunales, prevaleciendo intereses personales de los promoventes de las expropiaciones que con artimañas frenarán el derecho de acción de FONAFE y de los principales afectados que son los núcleos agrarios, reduciéndolos nuevamente a ser un grupo desamparado y demostrando que el Estado es incompetente por carecer de capacidad para constituir Instituciones realmente eficaces.

3.8.4 COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES PARA LA ACCIÓN DE REVERSIÓN

En lo que concierne a la impartición de justicia agraria debemos referirnos a los Tribunales Agrarios que cumplen una función preponderantemente jurisdiccional.

En ese contexto la Constitución en la fracción XIX del artículo 27 otorga la facultad al Estado para disponer las medidas necesarias para la impartición de la justicia Agraria.

Artículo 27.-

...XIX Con base a esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera 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 comunidades. Para estos efectos y, en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá 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 ésta, por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

En La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios encontramos las atribuciones para conocer de los procedimientos agrarios.

Artículo 1º.- Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria todo el territorio nacional.

Artículo 2º.- Los Tribunales agrarios se componen de:

I.- El Tribunal Superior Agrario

II.- Los Tribunales Unitarios Agrarios

El Estado es quien dispone que los Tribunales Agrarios sean órganos dependientes directamente del Ejecutivo Federal para darles una importancia especial en el cumplimiento de sus funciones tal y como nos lo hacen saber los preceptos señalados con anterioridad.

Artículo 3º .- El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá.

El Tribunal superior agrario tendrá su sede en el Distrito Federal.

Los Tribunales Unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario.

En conclusión podemos decir que los Tribunales Agrarios se dividen en Superior y Unitarios porque el legislador quiso dar un trato especial a los sujetos de derecho agrario y a cada caso en particular.

Así, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su Capítulo V, Artículo 18, Fracción XII, faculta a los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer del Procedimiento de Reversión de tierras.

Artículo 18.- Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón de territorio, de las controversias que se les plantean con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción conforme a la competencia que les confiere este artículo.

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

Finalmente creemos que la competencia atribuida a los Tribunales Agrarios para conocer de la Reversión no es apta, puesto que se lleva acabo dicho procedimiento como cualquier otro, incluso con supletoriedad al Código Federal de Procedimientos Civiles haciendo que la Sentencia en varias ocasiones este dirigida hacia inquietudes personales de las autoridades y que no sean encaminadas con justicia social que es la pretensión del legislador al haber creado dichos Tribunales.

CAPITULO CUARTO

“TERMINO NECESARIO PARA QUE LAS AUTORIDADES DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DECIDAN SOBRE LA REVERSION DE LA PROPIEDAD A FAVOR DEL SUJETO AGRARIO”

En relación a la competencia que corresponde a los Tribunales Agrarios sobre la “reversión de tierras” podemos discernir que tal y como lo establece el artículo 27 fracción XIX de la constitución; el Estado es quien directamente dispone las medidas jurídicas necesarias para la expedita y honesta impartición de justicia.

Respecto a lo anterior entendemos que los Tribunales son de ámbito Federal, sin embargo la revista de Tribunales Agrarios citada por el Licenciado Muñoz López, establece:

Los Tribunales Agrarios son órganos Federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus resoluciones.

Siguiendo la directriz de éste criterio precisamos que los Tribunales ejercen su autoridad con verdadera autonomía pues como veremos más adelante las resoluciones de los asuntos agrarios tienen enfoques diversos, ya que los criterios de los magistrados no están unificados.

Aún no se ha hecho una valoración por parte del legislador en cuanto si en los Tribunales Agrarios se lleva a cabo un juicio o un procedimiento, porque si bien es cierto en la Ley Agraria en algunos artículos se menciona que es juicio, en otros procedimiento, y en otros litigio, cuando de fondo cada uno de los conceptos citados tienen distintos significados.

Por otra parte la práctica nos dice que podemos encuadrarlo como un mero procedimiento propiamente administrativo, aún en materia agraria, pues el hecho de que los Tribunales Agrarios dependan directamente del Estado y no del poder judicial hace que dicho procedimiento no se considere un juicio aunque adquiera características y matices de éste último, pues el carácter del procedimiento agrario es forzosamente jurisdiccional y de carácter especial.

Recordemos que el procedimiento es “un conjunto de formalidades a trámites que se sujeta la realización de actos jurídicos en cualquier materia”, mientras el juicio es un conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial”.⁶⁰

Por lo tanto es eminente que las Sentencias que se dictan con respecto al procedimiento de reversión son jurisdiccionales, es decir se dictan conforme a la potestad que el ejecutivo federal otorga a los magistrados para la debida administración de justicia y quienes deben aplicar las normas jurídicas a los casos concretos de que se traten.

Empero los Tribunales Unitarios Agrarios encargados de conocer sobre los juicios de reversión realizan a nuestro parecer una actividad arbitral desarrollada para resolver las cuestiones que son sometidas a su conocimiento por las partes.

En el procedimiento agrario de “reversión de tierras” los Tribunales deben respetar las garantías individuales de las partes que acuden ante ellos para que se les imparta justicia alineándose para ello en las formalidades esenciales establecidas por la Ley Agraria y sus reglamentos.

4.1 DEL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN

Así pues, el artículo 163 de la Ley Agraria precisa que son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Como se observa el legislador nos habla del “juicio agrario” y que consideramos un desacierto en la Ley, debiendo ser estudiado más a fondo por los legisladores en el sentido de que el aspecto formal del procedimiento puede no elevarse a juicio cuando no es la resolución dictada por la autoridad judicial.

Nos comenta el profesor Muñoz López “que la aplicación supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles será cuando se presenten los siguientes supuestos:”⁶¹

⁶⁰ DE PINA VARA, Rafael. “*Diccionario de Derecho*”, 27ª edición, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 420

⁶¹ MUÑOZ LOPEZ, Aldo Saúl. “*El Proceso Agrario y Garantías Individuales*”, Editorial Pac. S.A. de C.V., 2ª EDICIÓN, México, 2000, p. 50

“1.- Cuando no exista en la Ley Agraria una norma jurídica aplicable al caso en concreto.”

“2.- Que la aplicación supletoria sea indispensable para complementar las disposiciones procesales de la Ley Agraria.”

Al respecto, la aplicación supletoria al Código Federal Adjetivo debe estar plenamente justificado para complementar al procedimiento agrario en la deficiencia de la Ley Agraria.

4.1.1 DE LA DEMANDA

Tenemos como primer etapa “la demanda” que deberá contener los elementos establecidos en los artículos 322 y 323 del Código Federal de Procedimientos Civiles que se presentan de la siguiente manera:

- I.- El Tribunal ante el cual se promueve;
- II.- El nombre del actor y demandado;
- III.- La acción invocada (reversión)
- IV.- Los hechos en que el actor funde su petición;
- V.- Los fundamentos de derecho;
- VI.- Los documentos en que se funde la acción;
- VII.- Y los demás que se pidan en términos claros y precisos.

La demanda puede ser presentada por escrito o por simple comparecencia, posterior al ingreso, el Tribunal dictará auto de admisión a la demanda.

Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el Tribunal de conocimiento la examinará y si hubiera irregularidades en la misma o se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que los subsane dentro del término de 8 días en términos del artículo 181 de la Ley Agraria.

Dentro de los requisitos de la demanda de reversión, Fifonafe solicita se dicten las medidas precautorias pertinentes, para que los organismos promoventes de la expropiación se abstengan de realizar actos tendientes a transmitir el dominio, fraccionar, construir o variar física o legalmente la superficie controvertida hasta en tanto no se resuelva definitivamente la controversia agraria planteada.

A nuestro parecer, la petición de dichas medidas precautorias son bien recurridas por la razón de que no se le debe deparar perjuicio alguno a los núcleos agrarios que son finalmente los interesados junto con Fifonafe.

Por otro lado, casi en todos los escritos iniciales de reversión se realiza el conocido "llamamiento de terceros interesados", señalando a los ejidatarios y la denominación del ejido al que pertenecen, así como municipio y Estado.

El "llamamiento de terceros" es una figura jurídica que se da en función a la necesidad de que el núcleo agrario deduzca sus derechos en el ejercicio de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.2 DEL EMPLAZAMIENTO

Posteriormente se emplazará mediante cédula de identificación al demandado para que presente la contestación a más tardar el día de la audiencia, en la cédula se expresará por lo menos nombre del actor, lo que se demanda, causa de la demanda y fecha y hora que se señale para la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, en el caso de no poder llevarse a cabo el emplazamiento personal o en domicilio fijo o se ignore donde se encuentre el demandado, el emplazamiento se realizará por medio de edictos que se publicarán por dos veces dentro de un plazo de diez días, surtiendo efectos sus efectos cuando transcurran 15 días a partir de la fecha de la última publicación.

4.1.3 DE LA AUDIENCIA

La fase de la audiencia en el procedimiento agrario se lleva a cabo mediante varios actos que deben cumplir las formalidades establecidas en la ley.

Se inicia la audiencia y se abre la misma siempre y cuando las partes estén presentes por lo que en ella se observan las siguientes prevenciones conforme el artículo 185 de la Ley Agraria:

I.- Expondrán oralmente sus pretensiones por orden...

II.- Las partes se pueden hacer mutuamente las preguntas que deseen, también presentar pruebas...

III.- Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de especial pronunciamiento. Si de los que se expongan las partes resultare demostrada la procedencia de una excepción dilatoria; el tribunal lo declarará así y dará por terminada la audiencia.

En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno.

La fracción III estipula que si existe alguna excepción dilatoria que se presente en la audiencia se diferirá, situación que casi siempre sucede en los procedimientos de reversión por razones muy variables como puede ser la carga de trabajo del juzgado o, una inspección ocular por parte del magistrado del terreno expropiado, etc.

El segundo párrafo de la fracción III hace de nuestro conocimiento que el magistrado siempre debe estar presente en la audiencia, es decir, siempre debe presidirla, por lo que se quedará sin algún efecto en caso contrario.

Sin embargo, es ya costumbre en los tribunales agrarios que el Secretario de acuerdos siempre sea el que dirija la audiencia y el magistrado firme al calce de las actuaciones como si hubiese estado presente.

“Por otra parte el maestro Muñoz López Saúl estipula en concordancia al artículo 185 de la Ley de la materia las formalidades de la audiencia de la manera siguiente:”⁶²

- 1.- Anotar el número de expediente
- 2.- Anotar lugar y fecha

⁶² *Ibidem*, p. 123

- 3.- Nombre del magistrado y Secretario de Acuerdos
- 4.- Comparecencia de las partes, anotando nombres e identificación al igual que los de sus abogados.
- 5.- Declarar abierta la audiencia
- 6.- Invitar a las partes para que lleguen a un arreglo conciliatorio que ponga fin a la controversia.
- 7.- Habiendo arreglo, elabora el convenio respectivo
- 8.- De no haber arreglo se concede el uso de la voz a la parte actora y posteriormente al demandado.
- 9.- A partir de la demanda y su contestación, el Tribunal Unitario Agrario deberá fijar la litis.
- 10.- acordar de conformidad a lo manifestado por las partes
- 11.- Desahogo de pruebas que ameriten diligencia especial y solicitar a las partes formulen sus alegatos
- 12.- Citar el asunto para oír sentencia
- 13.- Anotar hora y fecha de terminación de la audiencia
- 14.- Recoger formas de los comparecientes”

A nuestro parecer los requisitos formales y de fondo que sintetiza el Lic. Muñoz López son todos los que se tienen que cumplir en el desarrollo de la audiencia, aunque algunos no estén contemplados por la Ley.

Ahora bien, aunque cada tribunal puede aplicar sus propios criterios, debemos afirmar que conforme lo establece la propia Ley de la materia, el procedimiento agrario debería ser perfeccionado a un juicio agrario, por lo que deberá cumplir la finalidad de que la justicia agraria sea expedita tal y como lo establece el artículo 27 fracción XIX Constitucional.

4.1.4 DESAHOGO DE PRUEBAS

Hablar de las pruebas dentro del procedimiento Agrario es importante, puesto que en esta etapa las partes demostrarán sus pretensiones, sobre todo las del actor que es quien inicia la actividad procedimental.

Con las pruebas el juzgador podrá comprobar la existencia o inexistencia de los hechos y actos que se desean comprobar.

El concepto de Prueba según el Licenciado Muñoz López “es aquello que permite al juzgador arribar al conocimiento de los hechos esgrimidos por las partes en el procedimiento, y que sirve para demostrar la verdad histórica de las

pretensiones planteadas,⁶³ por lo que en el juicio de reversión regularmente se ofrecen las siguientes:

1.- LA CONFESIONAL. Por parte del representante del órgano promovente de la expropiación.

2.- LAS DOCUMENTALES PUBLICAS. Que regularmente consisten en los oficios enviados a dichos organismos para que manifiesten lo que a su interés convenga con respecto al destino y situación actual del bien expropiado así como la contestación de los mismos; copia certificada del decreto expropiatorio; plano del proyecto de expropiación; los originales de los informes de supervisión de expropiación de tierras, con el que se acredita que no se cumplió con la causa de utilidad pública; en su caso, el acta de la asamblea de los ejidatarios solicitando a Fifonafe se promueva el juicio agrario de reversión de tierras.

3.- LA INSPECCION OCULAR. A cargo del actuario o funcionario adscrito al H. Tribunal Unitario Agrario que se encuentre investido de fe pública, el cual acompañará a los peritos de las partes para constituirse en a superficie del terreno que fue expropiado a fin de acreditar la localización del predio y la falta de cumplimiento de la utilidad pública.

4.- LA PERICIAL EN TOPOGRAFÍA. Que consiste en el estudio técnico profesional del predio en el que no se cumplió con la causa de la utilidad pública parcial o total y en el que se presenta un dictamen del levantamiento real del estudio de campo realizado por los peritos topógrafos de Fifonafe, que en la actualidad son dos con los que cuenta esta institución en toda la república; el primero de ellos es el Ingeniero Maximino Rangel que lleva a cabo la fase de levantamiento de campo y, la otra fase por parte del Ingeniero Roberto Contreras Roa quien se encarga de realizar los planos y reunir los documentos necesarios para el dictamen pericial.

4.1.5 DE LOS ALEGATOS

Después de desahogadas todas las pruebas para cada una de las partes, se formularán los razonamientos lógicos jurídicos de sus pretensiones en base a todo lo actuado para que sean consideradas para el juzgador si así lo creé conveniente debido a la facultad discrecional que tiene para tomarlas en cuenta o

⁶³ *Ibidem*, p. 133

no, puesto que las partes tuvieron la oportunidad de argumentar los hechos que constituyen la litis.

Finalmente se debe anotar la hora y la fecha en que se concluye la audiencia, el acta la deberán firmar los testigos, las partes, sus abogados defensores y la del magistrado o Secretario de Acuerdos.

4.1.6 DE LA SENTENCIA

Hemos dicho que una vez desahogada la audiencia con todo lo que ello implica, se cita a las partes para oír sentencia, turnándose el expediente a la Secretaría de estudio y cuenta para que proceda a elaborar el proyecto de Sentencia.

Se analizan las actuaciones, todas las promociones y pruebas y, en su caso alegatos desahogados en el procedimiento para resolver en razón del mismo.

“Los requisitos de forma que debe contener la Sentencia como nos cita Muñoz López son:⁶⁴g

- 1.- Lugar y fecha
- 2.- Número de expediente
- 3.- Nombres de las partes
- 4.- Naturaleza de la controversia
- 5.- Denominación del núcleo ejidal o comunal, municipio, delegación, y Estado.
- 6.- Tribunal que la dicta.
- 7.- Los resultandos que constituyen la narrativa del procedimiento
- 8.- Los considerandos que son el análisis y valoración de las actuaciones, hechos y pruebas.
- 9.- La motivación que se configura con la explicación de las razones y circunstancias inmediatas y concretas por las cuales arriba a tal o cual conclusión.
- 10.- Los puntos resolutivos que constituyen la síntesis de la sentencia, en donde se manifiesta formal o materialmente lo que se ha determinado. Aquí se refleja si la sentencia es condenatoria, absolutoria, constitutiva, declarativa, etcétera, expresando con concisión todo el contenido y la forma de la sentencia. Significan el resultado o la conclusión.”

⁶⁴ Cfr., *Ibidem*, pp. 227.242

4.1.7 EJECUCION DE SENTENCIA

Ya resuelta la sentencia que es la fase en la que se resuelve el litigio; lo que pondrá fin a la instancia, será la ejecución de los resolutivos.

Para el caso de la reversión, la ejecución de la sentencia será la incorporación del bien revertido al patrimonio de Ficonafe.

4.2 LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS COMO ORGANOS AUTÓNOMOS

Con respecto a los Tribunales hemos dicho que gozan de autonomía para resolver sobre las controversias que se hagan de su conocimiento.

Los Tribunales Unitarios Agrarios tienen plena libertad, pues no dependen de otros órganos de la administración pública, aunque sea el Estado Federal quien los constituya.

Cuando se trata de un caso de exclusiva competencia del Tribunal Unitario como lo es la reversión, no interviene el Tribunal Superior Agrario aún cuando es de mayor jerarquía pues se da el respeto a la independencia de los Tribunales.

Podemos concretar que en ocasiones la plena jurisdicción que otorga a los Tribunales la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es para darle un trato especial a los asuntos agrarios, aunque no siempre resulta ese trato especial satisfactorio para los núcleos agrarios, pues el hecho de que exista diversidad de criterios por parte de los magistrados sugiere que algunas resoluciones en los procedimientos de reversión sean contrarias a derecho y a nuestro parecer incluso son inconstitucionales, pues en ocasiones se mueven intereses de algunos cuantos que están al frente de organismos promoventes de expropiaciones.

La autonomía de la que se habla por parte de los Tribunales Unitarios en el sentido estricto tiene como consecuencia que en varias ocasiones las autoridades encaminen sus actos influenciados por intereses económicos, políticos, ideológicos, etcétera, violando las garantías individuales de las partes en el procedimiento. Cuando se constituye una violación al procedimiento de reversión, mayoritariamente es a los grupos agrarios a quienes se perturba. Tenemos como ejemplo claro la prescriptibilidad de la reversión, tema que referimos en el capítulo III de nuestro trabajo de investigación, precluyendo el derecho del ejidatario, comunero o pequeño propietario pasados dos años a partir

de los cinco años transcurridos de no haberse cumplido la causa de utilidad pública estipulada en el decreto expropiatorio, esto es, la jurisprudencia sólo otorga dos años para ejercer el derecho de reversión y cinco al promovente para cumplir con la causa de utilidad pública, dejando entrever una parcialidad por parte de la Suprema Corte de Justicia con la existencia de dicha jurisprudencia que a nuestro parecer no tiene razón de ser.

En referencia a lo anterior consideramos que las autoridades de los Tribunales Agrarios, pese a la autonomía que la constitución les concede, deben dirigir sus acciones a mejor proveer la justicia que bajo su imperio se promueve, utilizando su autoridad discrecional sobre los intereses de particulares.

4.3 ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

Es importante comprender las consecuencias e importancia de las resoluciones de los Tribunales Unitarios Agrarios en el procedimiento, para ello, es necesario saber que la actividad de éstas autoridades es preponderantemente jurisdiccional, como ya hemos visto anteriormente.

Como ya hemos analizado, la actividad de impartición de justicia agraria es para el Estado una atribución y obligación emanada de la Carta magna y que debe ir encaminada a resolver de manera pronta e imparcial las garantías protegidas en su precepto 27.

Así la actividad jurisdiccional tiende a ser ejecutiva, pues la potestad dada a las autoridades hacen que sus resoluciones tengan un alcance de carácter **ejecutivo**, esto, para hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia.

Por lo tanto creemos que una de las características fundamentales que debe manejarse en la reversión de tierras debe ser la "imparcialidad" por parte de los Tribunales Unitarios Agrarios al momento de dictar sus Sentencias, siguiendo las premisas de fundar y motivar cada una de sus resoluciones, respetando el imperio con el que se les faculta.

4.4 LA REVERSIÓN Y EL INTERÉS PÚBLICO COMO FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN

Es menester hablar de interés público y el procedimiento de reversión, puesto que para algunas autoridades de los Tribunales Unitarios concluyen que

éste tipo de procedimientos contravienen al interés público, en virtud de motivar las sentencias en sentido de que paralizan el progreso y desarrollo del país en cuanto a servicios públicos y fuentes de trabajo se refiere.

Pero recordemos que la finalidad de la expropiación es satisfacer una causa de utilidad pública movida por el interés público. Recordemos también que ese interés es y debe ser común, esto es, encaminado a satisfacer necesidades de la mayoría y no sólo a parte de los individuos de un país, cuando en realidad se dan expropiaciones que benefician a unos cuantos empresarios.

Entonces, siendo el interés público un conjunto de bienes necesarios para que la vida del ser humano tenga un ambiente que ofrezca al individuo mejorar su estancia en sociedad, y no habiéndose cumplido la finalidad de la expropiación, es consecuencia lógica revertirla de manera que el propietario anterior tenga nuevamente el derecho de posesión del que fue privado.

En función a la satisfacción del interés público, será el provecho o utilidad de la población lo que la determine, por lo que cada decisión tomada por el poder ejecutivo, de dictaminar o no una expropiación debe ser en base a una necesidad real y notoriamente para el bien común.

Es interesante destacar que la reversión no tiene ningún sentido sin la expropiación y sobre todo si se pasara por alto, la expropiación invadirá el derecho de reclamar la no utilidad pública y de igual manera sería grave la legislación discrecional al poder ejecutivo y de los promoventes para incumplir con el objetivo expropiatorio.

Por cuanto hace a la violación del interés público, es que en materia de expropiación la utilidad pública debe ir encaminada a satisfacer un interés colectivo, cosa que no sucede con las expropiaciones que se han venido realizando a través de los años, en este caso tenemos como ejemplo a los propietarios de empresas que instalan como causa de utilidad pública sus intereses personales y que satisfacen las necesidades de unos cuantos, motivando su acción en virtud de que se generarán fuentes de trabajo, pero, ¿a cuantas personas podrá dar empleos una empresa?, ¿300, 500, 2000, 5000, empleados?, tan sólo en la actualidad somos aproximadamente 100 millones de mexicanos, solamente se exime de esta responsabilidad al ejecutivo federal cuando en convenio con el promovente se establecen beneficios como podría ser auxilio a las beneficencias públicas, o construcción de bienes y servicios realmente públicos, como carreteras, puentes, etcétera. Nos comenta Canasi: "Es una forma

encubierta de poner la propiedad privada en manos del poder ejecutivo en forma discrecional. Si a esto sumamos otro tanto en materia impositiva tendríamos perfectamente suprimido como arte de robo el artículo constitucional”, que en nuestro sistema jurídico es el artículo 27 de la Carta Magna.

Existe entonces una desviación de poder, que suele y trata de ser sutil, por cuanto a que no afecta en apariencia al grueso de la comunidad mexicana y que en realidad incide profundamente en la sociedad afectando la economía de los nacionales, por lo que considero importante formar una conciencia de la importancia de nuestros derechos en común.

Bielsa por su parte enuncia: “La expropiación debe satisfacer necesariamente la utilidad del Estado y no la del propietario. El Estado no es tutor ni conductor de la actividad particular lícita, ni puede imponerle métodos de eficiencia en el trabajo, so pena de quitarle la propiedad por vía de expropiación. La propiedad se pierde por el comiso, que supone infracción penal, o por el hecho de ser nociva a la salud pública.”⁶⁵

La raíz constitucional de la reversión, surge forzosamente del concepto mismo de utilidad pública que puede desaparecer o deformarse a posteriori de la expropiación y que debe entenderse a *contrariu sensu*, “no utilidad pública”.

Se debe considerar suficiente que la inviolabilidad de la propiedad en cualquiera de sus manifestaciones o desmembramientos este garantizada por la Constitución para respetar los bienes de los núcleos agrarios.

Debe discutirse el problema sobre la acción de Reversión, porque para analizar más a fondo nuestro tema debemos comenzar por darnos cuenta que la deficiencia de la Ley en cuanto a la falta de una regulación de la figura jurídica en estudio es amplia, pues la Ley Agraria no establece los pasos a seguir para ejercitar la acción por parte de los expropietarios agrarios. Y sí otorga la facultad de llevarla a cabo a la Institución del Fideicomiso Público FONAFE, quien cuenta con personalidad jurídica propia para realizar las supervisiones de las utilidades no cumplidas y demandar a lo promoventes de la expropiación para integrar los bienes a su patrimonio, y en su caso reintegrar entonces a los núcleos si así se considera la propiedad que les fue afectada.

⁶⁵ Bielsa, Rafael A., “*Derecho Administrativo*”, Tomo IV, 5ª edición, Editorial Roque Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1956, p. 45

Se discute también si la acción compete solamente al expropiado o a sus sucesores a título universal o a título singular, y si puede ser reversión total o parcial. Todos estos casos han sido estudiados en la jurisprudencia foránea.

En varias ocasiones se ha descubierto, según las supervisiones que realizan los peritos Topógrafos de Fifonafe que las empresas sólo ocupan una parte de terreno expropiado para instalar su empresa, por lo que los Tribunales Unitarios Agrarios resuelven únicamente la reversión parcial, pues la utilidad pública se encuentra sólo en una porción de tierra de la superficie total expropiada, criterio que comparto con las resoluciones dictadas por los Tribunales.

La jurisdicción de la que gozan las autoridades estatales y federales, es razón para que intereses personales tengan el poder de privar a los núcleos agrarios, sus tierras y, aprovechando la potestad discrecional de la que es objeto la expropiación, sin respetar al real interés público que es "contrapuesto a privado"⁶⁶

Respecto lo anterior exponemos que la reversión surge por la necesidad de realizar una justicia social equitativa, puesto que si la autoridad administrativa es la que priva del bien a los ejidatarios, entonces deberá ser quien lo recupere cuando no se satisfizo la causa de utilidad pública y en consecuencia el interés común que se pretendía.

4.5 "TERMINO NECESARIO PARA QUE LAS AUTORIDADES DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DECIDAN SOBRE LA REVERSION DE LA PROPIEDAD A FAVOR DEL SUJETO AGRARIO"

En los capítulos precedentes expresamos en repetidas ocasiones que los Tribunales Unitarios Agrarios, tienen la competencia para conocer sobre los juicios de reversión de tierras; que no se encuentran dentro del poder judicial, si no del poder ejecutivo y también hemos aclarado que la acción prescribe ante los Tribunales agrarios a partir de la jurisprudencia del 2001, que es preponderantemente un procedimiento que se lleva en forma de juicio y, que el monopolio para llevarlo a cabo es de la Institución de Fifonafe, quien siempre promoverá dichos procedimientos.

Debemos hacer hincapié de que la reversión se promueve en potestad de readquirir un predio afectado por una expropiación, recuperando la posesión del bien cuando el promovente no ha cubierto la causa de utilidad pública.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *ob. cit.*, p. 861

Y como las propiedades agrarias son originariamente de la Federación; es a quien corresponde regular el reintegro de los bienes expropiados, por lo que el ámbito agrario encontrándose dentro de un derecho social protegido debe respaldar a los núcleos para la readquisición de la posesión en términos del artículo 98 o para la incorporación al patrimonio de Fifonafe en términos del artículo 97.

Pero, ¿qué sucede cuando el demandado llega a comparecer a juicio sin asesoría de un abogado?, regularmente se difieren las audiencias para llamar a la procuraduría agraria y dar asesoría, aunque a veces es el demandado quien la solicita, pues la Procuraduría tiene la obligación de atender todas las asesorías de todos los sujetos de derecho agrario, sin embargo, algunos particulares, como lo son las empresas demandadas en la reversión, requieren la comparecencia de la Procuraduría Agraria para que les asista; pero algunos Tribunales a veces no lo acuerdan de conformidad o a veces lo acuerdan de conformidad y la Procuraduría manifiesta que no está obligado a respaldarlos pues sólo está obligado con los sujetos agrarios, entiéndase ejidatario, comunero o pequeño propietario, en ocasiones, hay Tribunales que obligan a la Procuraduría a dar asistencia jurídica.

Respecto a lo expresado con antelación, debemos tomar en cuenta de la problemática que mencionamos de la falta de unidad de criterios jurídicos por parte de los Tribunales para resolver sobre situaciones especiales dentro del procedimiento de Reversión, que provocan una disparidad en cuanto a las decisiones que a veces afectan directamente a los interesados.

Ahora bien, los abogados de Fifonafe como apoderados de la materia tienen la obligación de proveer todo lo necesario para que los intereses del Fideicomiso sean salvaguardados sin la intervención del Tribunal de tal forma que los bienes estériles sean incorporados.

Para salvaguardar esos intereses el propio Fideicomiso realiza una serie de pasos que ya conocemos y sintetizaremos a continuación:

El juicio de reversión se inicia con lo que se llama informe de supervisión de las jefaturas regionales por medio del personal que lo hace periódicamente para observar si las expropiaciones que se dictan se están cumpliendo o no, así que ellos verifican en campo integrando un croquis de localización, tomando fotografías del momento donde están realizando la supervisión y, en una carpeta que se forma se lleva al área jurídica de Fifonafe, aquí se realiza la supervisión

del expediente para determinar que es procedente la reversión; entonces, a efecto de conceder la garantía de audiencia se le envía un oficio al promovente para que manifieste y acredite la situación que impera en el predio respecto de la causa, regularmente, los que no dan respuesta dentro del término de treinta días que el reglamento otorga es porque no están dando cumplimiento a la causa de utilidad pública.

Como ejemplo existe un caso en Tula Tepeji en el Estado de Hidalgo, donde se envía el oficio a la promovente, pero al dar contestación no satisfacen la finalidad de la causa de utilidad pública dictada en el decreto expropiatorio, por lo que se realiza una investigación de campo por medio de autoridades de Fifonafe y se encuentra con una universidad que no estaba satisfaciendo los requisitos, por lo que en estos casos es necesario iniciar el procedimiento de reversión en contravención a lo que ellos puedan estipular, pues se había constituido dicha universidad violando los preceptos del decreto, ya que no estaba contemplada la misma como la causa de utilidad pública de la expropiación.

En este caso, existe una disyuntiva en cuanto a que no se llevó a cabo la causa de utilidad pública estipulada en el decreto, pero si se llevo a cabo otra que beneficiaría de manera permanente a estudiantes de nivel licenciatura, debemos aclarar que para estas situaciones la Ley es bien clara al establecer que "cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurridos 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". Por lo tanto aún cuando se haya realizado otra causa el fideicomiso tendrá derecho a ejercer la reversión de tierras por violar la disposición del artículo 97 en mención.

Con respecto al incumplimiento de la expropiación, las autoridades de Fifonafe tienen el derecho de solicitar al promovente que comunique la situación del predio afectado, pero como hemos dicho si éste no ha satisfecho la utilidad entonces el fideicomiso podrá hacer valer el derecho de audiencia para recuperar el bien. Sin embargo, creemos que en razón a la falta de cumplimiento, el fideicomiso, con la personalidad que se le concede en el convenio modificatorio al contrato constitutivo de FONAFE, tiene la potestad para solicitar a la autoridad que dicto la expropiación, explique sobre la situación material del

predio, para que la respuesta de la misma autoridad expropiatoria sirva de prueba durante el procedimiento.

Aunque se supone que Fifonafe respalda a la Secretaria Agraria en cuanto a los estudios técnicos de campo para determinar el incumplimiento de una expropiación, y esta a su vez coadyuva con el ejecutivo federal en su función administrativa de apoyo a los sujetos de derecho agrario al representarlos en "juicio", consideramos existe una contradicción, si Fifonafe tiene el carácter de fiduciaria para indemnizar a los ejidatarios, realizar los estudios técnicos en Topografía para conocer la situación del predio, entonces porque darle personalidad para interponer el procedimiento de reversión de manera monopolizada y además de incorporar los bienes a su patrimonio antes que a los ejidatarios, suena ilógico pensar que mientras se trata de proteger el bien jurídico tutelado de los núcleos agrarios, primero tengan que ser privados de forma directa, unilateral y con poder discrecional por parte del ejecutivo federal mediante un decreto de expropiación que tarda seis meses en integrarse según lo establecido por la Ley de expropiación y que en el caso de no cumplirse con la causa de utilidad pública se tenga que hacer una petición a Fifonafe, luego formar el expediente, para iniciar un procedimiento que bien puede tardar de tres meses aproximadamente cuando se llega a un convenio hasta uno, dos o más años en los que se llevan a cabo actuaciones que parecen no tener fin y por las que se tienen que diferir en repetidas ocasiones las audiencias.

Podríamos de hecho proponer, que si la solicitud de expropiación es iniciada por una simple solicitud administrativa ante el ejecutivo federal, entonces porque no realizar la solicitud de reversión de la misma forma haciendo valer el derecho de petición consagrado en el artículo 8° de la Constitución, además de que si no hubiere una respuesta por parte de ésta autoridad considerarla como una "negativa tácita" que tenga como consecuencia la reversión directa a los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios de sus propiedades a las que fueron privados.

Siendo el derecho de petición una garantía individual, su naturaleza jurídica es la de una relación de derecho, esto es, "un vinculo creado por normas jurídicas entre sujetos de derecho, nacido de un determinado hecho que origina situaciones jurídicas correlativas de facultades y deberes, cuyo objeto son ciertas prestaciones garantizadas por la aplicación de una consecuencia coactiva o sanción"⁶⁷

⁶⁷ LEGAZ Y LACAMBRA, "Introducción a la Ciencia del Derecho" Editorial Interamericana, Buenos Aires, Argentina, 1945, p. 529

También queda claro que conforme lo establece el precepto 8º, “los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa...”

Por lo que si los núcleos solicitaran al ejecutivo federal el derecho de reversión con los requisitos que esta medida exige, entonces tienen derecho a que se les administre justicia en breve término con un acuerdo escrito de la autoridad que recaiga en contestación a quien se haya dirigido.

Como consecuencia de lo expresado anteriormente, se trataría de que la reversión fuera una alternativa más eficaz, que no dejará de ser formal, pero que fuera resuelta en la medida de no retardar la justicia agraria.

La garantía que otorga el artículo 8º constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar el acuerdo de manera pronta.

Es importante destacar que, el tiempo que tiene el servidor público para hacer el acuerdo y darlo a conocer al peticionario es de vital importancia, pues hay asuntos de reversiones, incluso, de una urgente necesidad para la comunidad agraria.

Esta necesidad, de que se haga conocer a los sujetos agrarios dentro de un tiempo determinado fue una preocupación para el legislador e incluso el constituyente de 1917 al consagrar el artículo 27 y darle especial importancia a la materia agraria, tantas veces marginada.

Bien, se entiende que al dirigirme como sujeto de derecho agrario ante la autoridad federal estoy haciendo valer una garantía individual, pero, ¿qué sucedería entonces si mi solicitud no fuera contestada?, inmediatamente me encontraría en una incertidumbre jurídica además de los trastornos ocasionados por la falta de dominio del bien que se me fue expropiado, por lo que el Estado mismo que dictamino el decreto caería en una responsabilidad que a su vez debiera traer como consecuencia una sanción con mecanismos severos para que se vean satisfechas las peticiones de trato especial.

Podríamos delimitar a esa falta de respuesta como una negativa tácita o ficta como lo llaman algunos doctrinarios, ya que ésta surge del silencio por parte de las autoridades administrativas para contestar las instancias promovidas por los individuos, aunque la negativa ficta sólo se ha manejado en materia administrativa en virtud de ser los particulares los que regularmente recurren a este derecho de petición, cosa que consideramos delimitante para los sujetos de derecho agrario, quienes reiteramos deben tener una rápida respuesta a la satisfacción de sus necesidades.

“Por otra parte el silencio administrativo también es una abstención de la autoridad para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad que nos autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa.”⁶⁸

Las consecuencias del silencio administrativo trae como consecuencias la respuesta negativa y la positiva por lo que ante la falta de respuesta a los planteamiento de los gobernados, se podría suponer que ha sido resuelto de manera afirmativa la reversión de tierras a favor del núcleo.

Haciendo una regresión por así considerarlo necesario al procedimiento de reversión, si bien es cierto que la Ley agraria establece que éste debe ser sumario, también es cierto que la misma ley estipula que las partes presentarán testigos, peritos, etc, etc, que se pretendan ser oídos en juicio y, que si existen elementos que haya que presentar fuera del Tribunal, se les concederá un término para que se realicen los estudios necesarios para que rindan su dictamen, y no obstante que la Ley lo prevé como un juicio agrario, en realidad no estamos frente a un juicio sino a un mero procedimiento agrario-administrativo, así que las audiencias están en repetidas ocasiones con media hora de tiempo para que se lleven a cabo, por lo que hace imposible que los juicios sean sumarios, pues si así lo fueran, tendría que desahogarse todo en un solo momento procedimental, *verbi gratia* existen juicios que Fifonafe tiene desde 1994, pero que no se han podido concluir precisamente por la elasticidad de éstos, y si en materia administrativa algunas retrocesiones se han llevado hasta veinte años en resolverse no vemos porque no pueda suceder en materia agraria cuando Fifonafe tiene la personalidad para promover la acción de reversión desde las reformas de 1992, por lo que no se descarta la posibilidad de que en diez años más, estemos frente a casos de reversión sin resolver, como ha pasado con particulares.

⁶⁸ FRAGA, Gabino, *ob. cit.*, p. 293

Si existen casos que se resuelven en la misma audiencia por convenios o porque los demandados confiesan los hechos y/o se allanan a la demanda, entonces aquí los abogados de Fifonafe entablan la admisión de pruebas y se desisten de la inspección y en su caso de la pericial en topografía para dar celeridad a la etapa de la resolución, también depende mucho del actuar de las autoridades del tribunal porque hay tribunales en las que el magistrado al darse este tipo de circunstancias dan rapidez al asunto, pero sucede que los magistrados de los tribunales unitarios agrarios continuamente tiene rotación, ya que cambian continuamente de juzgado, por una parte es bueno porque así se previene la obtención de un espíritu imparcial, pero si llega a existir una morosidad en lo que el nuevo magistrado conoce del fondo del asunto en particular, y se retrasa la resolución de la acción invocada.

Si bien en ocasiones los magistrados tienen acciones viciadas, son la mayor parte de las veces los secretarios de acuerdos quienes incentivan a su gente y en la sala de audiencias solo hace acto de presencia el magistrado para firmar el acta, desafortunadamente lo ideal sería que ambos estuvieran presentes para que uno fungiera como controlador del otro, pero no es así ya que los secretarios muchas veces actúan a su arbitrio cuando deberían más bien ser uno freno para no actuar de manera parcial.

Tenemos otro ejemplo en Colima que nos refirió la encargada del Departamento de reversiones, Licenciada Elizabeth Estrella Calderón, "de una empresa desarrolladora de bienes turísticos, solicitando y adquiriendo la expropiación precisamente para un fin turístico, ésta superficie se encontraba cerca de Maevo Colima y eran 114 hectáreas, superficie bastante importante; al realizar la supervisión se determinó que el terreno estaba totalmente abandonado y en ese entonces el anterior jefe de reversiones Licenciado Héctor Pino Tello, fue invitado por los dueños de la empresa a realizar un viaje redondo a algunos de sus destinos turísticos para mostrarle que supuestamente si habían cumplido con la causa de utilidad pública cuando ya se había hecho el levantamiento por parte de las oficinas regionales de Fifonafe y se había comprobado que no había nada en el predio, invitación que fue porsupuesto rechazada por el Licenciado Pino, pero curiosamente al iniciarse el procedimiento de reversión se llevaron a cabo todas las etapas del mismo, y finalmente la secretaria de acuerdos determinó en la Sentencia que si era cierto que no existía la utilidad pública, era del mismo modo cierto que la utilidad se cumplía con el hecho de existir quien lo iba a realizar, por lo que se perdió tiempo y dinero en el juicio, no obstante la secretaria de acuerdos de dicho juzgado que omitiré mencionar fue demasiado parcial, deslindando totalmente a la magistrada, porque ella no fue la que decidió

la resolución, pues se dejaba entrever que no tenía ningún conocimiento en cuanto a derecho agrario se refería, por lo que su subordinada se tomaba las atribuciones que le eran permitidas, y violando categóricamente el derecho de reversión del que somos responsables”.

Empero lo manifestado por la Licenciada Estrella consideramos que si los Tribunales Agrarios dependieran directamente de la Suprema Corte de Justicia, sus actuaciones serían más vigiladas, simplemente ya no se diferirían tanto las audiencias y tendría forzosamente que existir un boletín judicial que controlaría los términos para cada una de las etapas en el procedimiento y los acuerdos que de estas recayeran, y ya no podría quedar al arbitrio de los Tribunales acordar hasta que así lo deseen o tengan tiempo, pensamos que el hecho de que dependan del ejecutivo federal puede traer como consecuencia que sus autoridades piensen que los coloca en una situación de supremacía respecto de los otros Tribunales, así que sería mejor o necesario que pasaran a formar parte del poder judicial, aunque tal vez pudiéramos entrar en una contradicción; si el ejecutivo federal puede tener supremacía para resolver de los asuntos agrarios, pero para la aplicación de la justicia no está más que el poder judicial porque es el que aplica las leyes, entonces porque segregar o hacer en aparente salvaguarda de los derechos sociales, dependientes del ejecutivo que es lo que impera en los Tribunales Unitarios Agrarios.

Como se desprende del procedimiento de reversión consideramos importante que por un lado pudiera existir un término necesario para que se dé la reversión de la forma más breve, tal y como lo establece el artículo 8º constitucional, mediante una petición ante la misma autoridad que dictamino la expropiación y en el caso de no obtener una respuesta se equipare a una “negativa ficta”, en relación a la afirmación de una reversión directa y expedita.

Para afianzar dicha propuesta presentamos la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la suprema corte de justicia que maneja un término de cuatro meses para dar contestación a la petición entablada a su arbitrio.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice de 1975

Tomo: Parte III, Sección Administrativa

Tesis: 470

Página: 767

Genealogía:

APÉNDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG. APÉNDICE '54 TESIS 767 PG. 1411;

APÉNDICE AL TOMO L NO APA PG. APÉNDICE '65: TESIS 188 PG. 226;
APÉNDICE AL TOMO LXIV NO APA PG. APÉNDICE '75 : TESIS 470 PG. 767;
APÉNDICE AL TOMO LXXVI NO APA PG.,
APÉNDICE '85: TESIS NO APA PG., APÉNDICE AL TOMO XCVII NO APA PG.,
APÉNDICE '88: TESIS NO APA PG.

PETICIÓN, DERECHO DE TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento lo dispuesto en el artículo 8º de la constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

Quinta Época, Tomo XLIX, pág. 40. Amparo en revisión 2924/36. González Daniel. 3 de Julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 716. Amparo en revisión 3882/36. Vico López Manuel. 28 de octubre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 729. Amparo en revisión 1450/36. Solares María. 29 de octubre de 1936. Cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 1173. Amparo en revisión 3885/36. "La impulsora". Cia. De bienes inmuebles, S.A. 12 de noviembre de 1936 Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 2009. Amparo en revisión 2050/36. Blanes López Antonio. 10 de diciembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 132, Pág. 90.

En los Apéndices 1917-1965, difiere rubro: "PETICIÓN, DERECHO DE,"

Dicha jurisprudencia a nuestro parecer recurre a un término justo y necesario para resolver sobre el asunto de reversión que es tiempo necesario para reunir las pruebas pertinentes de que no se llevó a cabo la causa de utilidad pública y dar contestación motivada y fundamentada conforme a derecho.

Para el caso del presente trabajo de investigación proponemos también implícitamente, dentro del procedimiento agrario existente, un término especial al llamado por la Ley agraria "juicio de reversión", para su pronta resolución, sin contravenir las garantías individuales de los sujetos agrarios, en el que se establezca un periodo de tiempo, igual al que se maneja para la expropiación, esto es, de seis meses a partir de que surte sus efectos el emplazamiento al

demandado, dejando en claro que dicho término sea independiente del recurso agrario que nos otorga la Ley Agraria y otras instancias a las que se puede recurrir para interponer amparos.

No consideramos que sea imposible fijar un término especial preestablecido al procedimiento de reversión para que las autoridades de los Tribunales Unitarios Agrarios decidan sobre el mismo de manera pronta y, siendo una realidad de que no existen criterios unificados para dictar las sentencias debido a la autonomía de la que gozan, si están sujetos al término que la ley les establezca, para así dar prontitud y eficacia al procedimiento sumario que pretende el legislador se lleve a cabo.

En tal virtud, la locución "término necesario", debe ser considerado en base a la medida de expedita y honesta impartición de justicia agraria que encontramos en la fracción XIX del artículo 27 de la suprema Ley.

De tal manera que el término que se pretende en el contexto de la Ley Agraria, es para denotar a los tribunales "un lapso de tiempo corto" para la realización de la determinada acción de reversión.

Desde el punto de vista jurídico, el vocablo "término" es un concepto eminentemente de Derecho Procesal y el cual es "un periodo, un lapso o un intervalo dentro del cual se puede y se debe ejercitar una acción o un derecho o realizar validamente cualquier acto procesal ante una autoridad"⁶⁹

La circunstancia de que la reversión relacionada con los Tribunales Unitarios Agrarios se encuentre pendiente de decisión jurisdiccional aunque adquiriera un matiz de juicio con respecto al carácter de ejecución que impera, podrá influir en la sentencia, pero no justifica la demora del procedimiento y la falta de cumplimiento a la actuación sumaria que se pretende llevar a la práctica.

Los Tribunales deben conducir sus resoluciones de manera que no violen las garantías individuales de los gobernados, que en este caso son los núcleos agrarios, sin distinción de la relación que existe con el Estado, los magistrados deben aclarar la situación de las tierras en el que las entidades estatales o Federales realizaron una expropiación que no lleve a cabo su fin.

⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 25ª edición, México 1988, p. 419

No existe un fundamento legal que evite la constante morosidad en el procedimiento agrario, dejando al arbitrio de las autoridades de los Tribunales Agrarios la forma de llevar a cabo el procedimiento, por lo que en éste trabajo nos hemos concretado a hacer un análisis a la acción de reversión, toda vez que a lo largo de la historia de esta figura jurídica no se ha establecido algún término para la eficiente reincorporación del bien expropiado a favor de los sujetos agrarios que se vieron afectados y que tuvieron que esperar cinco años o más para poder solicitar se promueva un juicio que en ocasiones tarda en resolverse, por lo que refrendamos la necesidad de que el término necesario para que las autoridades de los Tribunales Unitarios Agrarios resuelvan sobre el juicio de reversión a favor del sujeto agrario sea de seis meses contados a partir de que se haya emplazado debidamente al demandado, en virtud de que a partir de esta fase la litis se puede fijar por la existencia de ambas partes y en el caso de no encontrar al demandado y hecho el emplazamiento por edictos, de cualquier forma se entiende que el emplazamiento se dio en forma y de manera lícita, por lo que puede correr el término para llevar a cabo las actuaciones y que la sentencia se dé a más tardar en seis meses.

Debemos destacar que lo sugerido, lo consideramos una urgencia en nuestra legislación agraria con el único y sano objeto de no dejar incierto el término o tiempo para que se decidan las cuestiones en cuanto a reversiones se refiere, protegiendo el dominio del bien jurídico tutelado expropiado, que incumplió con la causa de utilidad pública, con lo cual se pretende dar una atención especial a los sujetos de derecho agrario con la finalidad de obtener un beneficio para la clase desprotegida agraria.

El arbitraje al que es sometida la justicia agraria, deja como hemos visto con los ejemplos citados, en un total estado de indefensión a los ejidatarios, por la parcialidad de los magistrados y secretarios de acuerdos que en ocasiones, por no transgredir los intereses personales de algunos empresarios u otras autoridades administrativas, niegan o retardan la reversión a la que tienen derecho los núcleos, el acostumbrado compadrazgo en algunas ocasiones y en otras la falta de objetividad, son razón para mancillar los derechos regulados por nuestras leyes, que tienen espíritu de justicia y equidad y que lamentablemente en un mundo donde la sociedad esta viciada por los hechos que el mismo ser humano comete en su entorno, difícilmente podrá llevar a cabo una verdadera transparencia en los actos a su arbitrio y decisión.

En consecuencia diremos que la problemática de la falta de esa transparencia, se refleja en los rezagos de los asuntos que nos encontramos en los Tribunales agrarios y que apremia sea legislado ese "término" que puede ser el fin de tantas dilaciones.

A continuación presentamos la propuesta del artículo que se pretendemos se adicione a la Ley agraria para dar un término a los Tribunales Unitarios Agrarios en cuanto a la reversión:

Artículo 97 bis. "Iniciado el procedimiento de reversión por las condiciones establecidas en el precepto anterior o las del artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el magistrado del Tribunal Unitario Agrario competente, deberá dictar Sentencia a más tardar en seis meses contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos el emplazamiento debidamente efectuado, para dar cumplimiento a la expedita y honesta impartición de la justicia agraria."

"El fallo deberá apegarse a los principios de objetividad e imparcialidad debidas."

CONCLUSIONES

Primera.- Para recuperar los bienes expropiados existe la acción de reversión, por no haberse cumplido con la causa de utilidad pública o darse un fin distinto al señalado en el decreto expropiatorio, por lo que debemos entender que la naturaleza jurídica de dicha acción es la "no utilidad pública".

Segunda.- El monopolio de la acción de reversión lo goza el Fideicomiso Público denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal el cual se instituyó para proteger los derechos sociales emanados del artículo 27 de la Ley Agraria en materia de propiedad pero en varias ocasiones los abogados de dicha institución encaminan su desempeño en incorporar los bienes expropiados que no cumplen con la causa de utilidad pública al patrimonio del Fideicomiso para enajenarlos y satisfacer la subsistencia de dicho organismo y de sus trabajadores; al realizarse dicha enajenación, el predio queda en manos de particulares. Por lo que consideramos que los bienes recuperados, deberían ser incorporados al núcleo agrario afectado y, en caso de no prevalecer el núcleo utilizar el predio como una reserva natural o para fines agropecuarios en los programas de desarrollo rural y asalariar por parte del Estado a los funcionarios del Fideicomiso, para que no se vean en la necesidad de vender los predios recuperados que quedan bajo su tutela jurídica.

Tercera.- En la acción de reversión no debe ser supletoria la Ley de Bienes Nacionales, ya que no existe precepto alguno en la Ley Agraria, ni en sus reglamentos que nos remita a fundamentar las actuaciones con la referida Ley en materia administrativa y que bien podría aplicarse a bienes federales como por ejemplo: Las Secretarías de Estado.

Cuarta.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, excedió sus funciones y realizó un acto inconstitucional al haber realizado una reforma de prescriptibilidad de la reversión, que afecta directamente a los sujetos de derecho agrario y que se encuentra indebidamente realizada en una jurisprudencia que persiguió fines personales y que encontramos en el capítulo tercero de nuestro trabajo. **"REVERSION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES EXPROPIADOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA A LA."** (Novena Época, Tesis: 2ª/J.26/2001, Tomo: XIV, Julio del 2001, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Página: 501).

Quinta.- La prescriptibilidad de dos años en la reversión es una incongruencia jurídica, ya que en los casos en los que han transcurrido más de dos años y no se promovió la acción, quedan en una total incertidumbre jurídica, puesto que se supone no deben seguir en poder de quienes incumplieron la causa de utilidad pública, pero tampoco serán propiedad de los núcleos afectados y no serán incorporados al patrimonio de fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y, tampoco existe precepto alguno que estipule que los bienes pasarán a ser parte de la federación

Sexta.- La reversión de tierras, por sus características particulares deben ser de conocimiento especial por parte de los magistrados, quienes deben ser previamente instruidos en la materia, a fin de que no transgredan los derechos a los que da lugar dicha acción y así unificar los criterios al resolver sobre las reversiones

Séptima.- La Ordenanza que debe contener el procedimiento agrario sumario que se pretende, corresponde a un Código de Procedimientos Agrarios y no a la Ley Agraria, en virtud de que la segunda solamente debe considerar disposiciones generales en cuanto a las figuras agrarias existentes y de cómo estarán conformados los núcleos así como sus representantes.

Octava.- La acción de reversión debe estar regulada y protegida por la Ley Agraria y no tratar de subsanar la obscuridad de la Ley por el Reglamento al Ordenamiento de la propiedad rural.

Novena.- El hecho de que los Tribunales Agrarios dependan directamente del ejecutivo federal permite que las actuaciones de sus funcionarios sean discrecionales y que manipulen a su arbitrio los términos, por lo que sería mejor que estuvieran bajo el poder judicial y así mismo contar con un boletín para publicar sus acuerdos en tiempo y forma.

Décima.- Debe existir un término necesario para que los funcionarios de los Tribunales Unitarios Agrarios resuelvan a más tardar en seis meses la acción de reversión a partir de que surte sus efectos legales el emplazamiento, éstos seis meses son en proporción al término en que se dicta la expropiación.

Para efectos de ésta conclusión proponemos la reforma siguiente a la Ley Agraria con respecto a la reversión para hacer pronta y expedita la justicia agraria

que emana del artículo 27 fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 97 bis. “Iniciado el procedimiento de reversión por las condiciones establecidas en el precepto anterior o las del artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el magistrado del Tribunal Unitario Agrario competente, deberá dictar Sentencia a más tardar en seis meses contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos el emplazamiento debidamente efectuado, para dar cumplimiento a la expedita y honesta impartición de la justicia agraria.”

“El fallo deberá apegarse a los principios de objetividad e imparcialidad debidas.”

Respecto lo anterior establecemos que el término de seis meses para dictar la Sentencia debe correr a partir de que haya sido emplazado debidamente el demandado, en virtud de que a partir de esta fase la litis se puede fijar por la existencia de ambas partes y en el caso de no encontrar al demandado y hecho el emplazamiento por edictos, de cualquier manera se entiende que el emplazamiento se dio con las formalidades de Ley, por lo que los magistrados deben acelerar el procedimiento puesto que de lo contrario el sujeto agrario se encontrará que han sido violados sus derechos constitucionales por la falta de prontitud en el ejercicio de sus derechos agrarios tan especialmente protegidos por el legislador.

ANEXO 1

FIFONAFE

CONVENIO MODIFICATORIO AL CONTRATO CONSTITUTIVO DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL DE FECHA 25 DE OCTUBRE DE 1960, ASI COMO A SUS CONVENIOS MODIFICATORIOS DE FECHAS 4 DE ENERO DE 1977 Y 10. DE NOVIEMBRE DE 1985, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, EN SU CARACTER DE FIDEICOMITENTE UNICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA, REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR SU SUBSECRETARIO DE EGRESOS SEÑOR DR. SANTIAGO LEVY ALGAZI, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA COMO EL "FIDEICOMITENTE", Y POR OTRA PARTE NACIONAL FINANCIERA, S.N.C., EN SU CARACTER DE FIDUCIARIA DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, REPRESENTADA POR SU DIRECTOR GENERAL GILBERTO BORJA NAVARRETE, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA FIDUCIARIA", COMPARECIENDO A LA CELEBRACION DE ESTE ACTO, LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN SU CARACTER DE COORDINADORA DE SECTOR DONDE SE ENCUENTRA AGRUPADO EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, REPRESENTADO POR EL TITULAR DEL RAMO ARTURO WARMAN GRYJ, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS. 1)

CLAUSULAS

- PRIMERA.** CONSTITUCION. En los terminos dispuestos por los articulos 47 de la Ley Organica de la Administracion Publica Federal y 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; asi como previsto en los articulos 4o, 5o., 6o., 7o., 10, 11, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 56 Fraccion III, 78,94, 95, 97,99,101, inicial del Cuarto Transitorio de la Ley Agraria en vigor, se constituye un Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- SEGUNDA.** PARTES DEL FIDEICOMISO. Figura como Fideicomitente en el presente Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso, el Gobierno Federal, representado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada y como Fiduciaria, Nacional Financiera, S.N.C., de conformidad con lo dispuesto por los articulos 46 fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito, y 346, 347 y 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- TERCERA. RECURSOS.** El Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se integrará con los siguientes recursos:
- A. Los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de lo propios núcleos Agrarios, de conformidad con el articulo 11 de la Ley Agraria, asi como los derivados de los articulos 94 y 95 del referido dispositivo legal.
 - B. Recursos patrimoniales que se obtengan por lo siguiente:
 - 1. Los que se obtengan en bienes, en especie o en numerario, derivados del ejercicio de lo previsto en el articulo 97 de la Ley Agraria.
 - 2. Los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto, derivados de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria en todo lo que no se oponga a la Ley Agraria vigente.
 - 3. Las utilidades, recuperaciones o cuotas de servicios que se obtengan por las operaciones patrimoniales o financieras que realice el fideicomiso, de conformidad con sus Reglas de Operación y en los términos y condiciones que determine su Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

4. Las utilidades fideicomisarias que se obtengan en los fideicomisos turísticos en especie o en numerarios, o en su caso las que se deriven por concepto de cuota de liquidación anticipada de los derechos fideicomisarios que en éstos tenga el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
5. Las aportaciones del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios.
6. Las cuotas de solidaridad que se reciban en beneficio del sector rural.
7. Los remanentes que queden después del finiquito que deba hacerse por el pago de las indemnizaciones a los afectados en lo individual y a los núcleos agrarios.
8. El porcentaje del rendimiento total de los productos de capital que rindan los fondos comunes y que sean autorizados por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.
9. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

El patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá ser ampliado sin necesidad de formalizarse por escrito, bastando que "*La Fiduciaria*" acuse recibo de las cantidades o bienes que se le entreguen destinadas a cumplir los fines del Fideicomiso.

CUARTA.

FINES DEL FIDEICOMISO. Son fines y objetivos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los siguientes:

1. Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los propios núcleos agrarios, de conformidad con los artículos 94 y 95 del referido dispositivo legal.
2. Ejercitar, en su caso, las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero que en su caso determine el Órgano de Gobierno con motivo de la celebración de convenio judiciales o extrajudiciales derivadas de ese concepto.
3. Previa autorización del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto, derivados de la aplicación de la legislación agraria.
4. Promover la captación de los bienes y recursos que integrarán el patrimonio del Fideicomiso, los que se destinarán para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural o través del fomento a las actividades productivas, para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones sociales en beneficio de los campesinos, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
5. Brindar asesoría gratuita a los ejidos y comunidades, así como a los campesinos en general que así lo soliciten, para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
6. Apoyar financieramente las actividades agropecuarias, industriales y de servicios en ejidos y comunidades, en los términos y modalidades de las Reglas de Operación del Fideicomiso, o las que expresamente determine su Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

QUINTA.

Para el cumplimiento de sus fines u objetivos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, estará facultado para realizar las siguientes acciones:

1. *Ejecutar acciones permanentes de promoción con el apoyo de la Coordinadora de Sector, tendientes a captar los recursos de los fondos comunes de los núcleos agrarios que se precisan en los artículos 11, 94 y 95 de la Ley Agraria.*
2. *Captar, manejar y aplicar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los núcleos agrarios en sus respectivos Reglamentos Internos o Estatutos Comunales, así como aquellos recursos derivados de indemnizaciones por concepto de expropiaciones que le sean depositados en su caso, por las promoventes de expropiaciones, para ser entregados de conformidad*

con el Reglamento Interno o Estatuto Comunal del núcleo agrario cuentahabiente, según sea el caso, a que se refieren los artículos 11 y 96 de la Ley Agraria o por acuerdo expreso de la misma Asamblea.

3. Promover la aplicación de los recursos de los fondos comunes en los términos de la legislación agraria vigente, de los Reglamentos Internos o Estatutos Comunales de los núcleos agrarios y de los acuerdos que emanen de las Asambleas de los ejidos y comunidades cuentahabientes.
4. Realizar o contratar los análisis, estudios y proyectos necesarios que permitan emitir las sugerencias y recomendaciones respecto a los planes de inversión que soliciten los núcleos agrarios cuentahabientes.
5. Ejercitar las acciones legales administrativas y judiciales para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda de los bienes expropiados que se hayan destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública, tendientes a incorporar a su patrimonio ya sean los terrenos respectivos o el producto en dinero que al efecto acuerde el Órgano de Gobierno del Fideicomiso en base al dictamen valuatorio de los bienes que al efecto realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en los términos y condiciones que en cada caso autorice el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.
6. Ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto derivados de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y de la Ley Agraria.
7. Administrar los bienes inmuebles, recursos y derechos patrimoniales, de conformidad con los Lineamientos que al efecto determine el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.
8. Intervenir, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, técnica y financieramente en la constitución de sociedades mercantiles o civiles, en participación con ejidos y comunidades, preferentemente cuentahabientes, económicamente y socialmente viables y rentables, que permitan el aprovechamiento y uso racional de los recursos naturales de los núcleos agrarios, y en su caso, disolver, extinguir, liquidar o enajenar la participación del Fideicomiso, en los términos y condiciones establecidas por la Ley Agraria, la Ley General de Sociedades Mercantiles y demás normatividad aplicable y conforme a las reglas que al efecto determine el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.
9. De conformidad con la normatividad aplicable, ejercitar las acciones administrativas y judiciales para revertir las tierras expropiadas en las que no se haya efectuado el pago de la indemnización, no se haya ejecutado el decreto, que los afectados conserven la posesión de las tierras y que hayan transcurrido cinco años de publicado el decreto expropiatorio. Mediante acuerdo administrativo del Fideicomiso, dichas tierras serán devueltas al núcleo agrario afectado.
10. Ejecutar los programas que por mandato expreso le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector, los cuales deberán sancionarse y aprobarse por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos y deberán apegarse estrictamente a los fines del Fideicomiso. La transferencia de Recursos Patrimoniales del Fideicomiso para atender dichos mandatos, así como la recepción y destino final de recursos que la Coordinadora de Sector le transfiera al Fideicomiso, deberán ser autorizados por el Órgano de Gobierno.
11. Las demás que deriven de la Ley Agraria, Contrato de Fideicomiso, Convenios Modificatorios, Reglas de Operación, acuerdos del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de la normatividad legal aplicable a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como de la legislación civil y mercantil, tendientes al cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales.

SEXTA.

RESPONSABILIDAD DE NACIONAL FINANCIERA, S.N.C., COMO FIDUCIARIA Y TESORERA. En los términos de la legislación aplicable, "**La Fiduciaria**", es responsable de realizar los fines del Fideicomiso y contará con la suma de facultades necesarias, dentro de normatividad legal aplicable, para la administración y vigilancia del patrimonio fideicomitado; igualmente, será tesorera de los fondos comunes ejidales a que hace referencia la Cláusula Tercera en su apartado "A", y que sean depositados en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por los núcleos agrarios o por las promoventes de expropiaciones.

Son facultades y obligaciones de "**La Fiduciaria**", y Tesorera las siguientes:

1. Administrar los bienes fideicomitados.

2. Llevar la contabilidad y emitir los Estados de Cuenta, individuales para cada uno de los ejidos y comunidades cuentahabientes.
3. Acreditar a cada uno de los ejidos y comunidades cuentahabientes, los rendimientos financieros contados a partir de la fecha de los movimientos de captación o retiro de los fondos, conforme a lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley de Instituciones de Crédito.
4. Informar al Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso por escrito, dentro de los primeros cinco días hábiles siguientes al término de cada mes, los movimientos de depósito, retiro e intereses devengados por cada uno de los ejidos y comunidades cuentahabientes.
5. Practicar las auditorias y revisiones que estime necesarias en la contabilidad del Fideicomiso.
6. Observar lo dispuesto por los artículos 350, 353, 354 y 355 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Créditos, así como a lo dispuesto en los artículos 46 fracción XV, 80, 81 y 85 de la Ley de Instituciones de Crédito.
7. Hacer valer los derechos y acciones que se requieran para el cabal cumplimiento del Fideicomiso, en los términos previstos en el artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por conducto del Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso.
8. Las demás que le confieran o impongan las disposiciones legales aplicables.

SEPTIMA.

COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS. Se constituye un Comité Técnico y de Inversión de Fondos para el manejo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado por un representante Propietario y Suplente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de la Reforma Agraria; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; así como de aquellas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de dos organizaciones campesinas que el Presidente del Comité Técnico considere conveniente invitar, sin rebasar los límites que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo designará a un Comisario Propietario y a un Suplente ante el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, quienes participarán en sus sesiones con voz, pero sin voto.

"*La Fiduciaria*", designará un Representante y un Suplente, quien participará en las sesiones del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con voz pero sin voto.

Las Dependencias y Entidades que forman parte del Comité Técnico y de Inversión de Fondos cuidarán que el nivel jerárquico de los servidores públicos que las representen corresponda cuando menos al de Director General de la Administración Pública Centralizada, o su equivalente en el caso de los miembros propietarios, y al de Director de Área tratándose de los suplentes.

OCTAVA.

El Órgano de Vigilancia estará a cargo de los Comisarios Propietarios y Suplente designados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes en el ejercicio de su encargo contarán con todas las facultades y atribuciones derivadas de la normatividad legal aplicable.

NOVENA.

PRESIDENCIA DEL COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS. El Comité Técnico y de Inversión de Fondos será presidido por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su carácter de Coordinadora de Sector del Fideicomiso o por el servidor público que el mismo designe, contando con voto de calidad para el caso de empate.

A propuesta de su Presidente, el Comité Técnico y de Inversión de Fondos del Fideicomiso, designará al servidor público que se haga cargo de la Secretaría de Actas, el cual no deberá prestar sus servicios subordinados al Fideicomiso, y a propuesta del Director General del Fideicomiso, el Órgano de Gobierno designará al Prosecretario Técnico de Actas, quienes participarán en las sesiones con voz, pero sin voto.

DECIMA.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos sesionará cuando menos con la periodicidad a que se refiere la fracción I del artículo 18 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y sus sesiones serán válidas con la asistencia de la mitad mas uno de sus miembros integrantes, siempre y cuando entre los mismos se encuentre representada la Secretaría de la Reforma Agraria, en su carácter de Coordinadora Sectorial.

El Director General del Fideicomiso se encontrará facultado para invitar a las sesiones del Órgano de Gobierno a los representantes de diferentes Dependencias o Entidades, según sea el caso, con el objeto de que con su participación aporten su opinión e información para la adecuada y oportuna toma de decisiones.

DECIMA PRIMERA.

FACULTADES DEL COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS.- El Comité Técnico y de Inversión de Fondos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, contará con las siguientes facultades:

1. Ejercer las facultades como Órgano Máximo de Gobierno del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como limitación a las atribuciones que se encuentran expresamente encomendadas a "**La Fiduciaria**".
2. Ejercer directamente las facultades indelegables que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
3. Conocer y resolver, en su caso, las solicitudes de retiro de fondos comunes que al efecto soliciten los ejidos y comunidades cuentahabientes.
4. Promover el incremento a los recursos patrimoniales del Fideicomiso.
5. Constituir, a propuesta del Presidente del Comité Técnico y de Inversión de Fondos o de la tercera parte de sus integrantes, los Comités, Subcomités, y grupos de trabajo especializados para apoyar las actividades propias del Fideicomiso.
6. Otorgar, a propuesta del Titular de la Coordinadora de Sector, y con la autorización del "**El Fideicomitente**", recursos para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural a través del fomento a las actividades productivas, para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones sociales en beneficio de los campesinos, en los términos que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
7. Conforme a los lineamientos establecidos por "**El Fideicomitente**", mismos que se contendrán en las Reglas de Operación que al efecto se dicten, determinar el destino de los bienes patrimoniales del Fideicomiso que en especie o en numerario se obtengan por concepto de utilidades fideicomisarias, cuotas de liquidación anticipada de derechos fideicomisarios, por la incorporación de bienes expropiados que se hayan incorporado a su patrimonio por el procedimiento de reversión de tierras y por las contraprestaciones que el Fideicomiso deba percibir por la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales en los que se comprometa a abstenerse de ejercer la acción de reversión parcial o total de tierras que al Fideicomiso le confiere el artículo 97 de la Ley Agraria vigente y de su correlativo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
8. Delegar en el Director General del Fideicomiso las facultades que estime convenientes para el ágil desarrollo, solución y funcionamiento del Fideicomiso, a excepción hecha de las señaladas en el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
9. De conformidad con los lineamientos que al efecto DETERMINE la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobar el monto de los gastos y honorarios que deba percibir "**La Fiduciaria**" con motivo del desempeño de su encomienda.
10. Aprobar la celebración de las operaciones de crédito que se estimen adecuadas, así como aprobar el establecimiento de asociaciones en participación, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al efecto.

11. Determinar las bases de la participación del Fideicomiso en la constitución de sociedades mercantiles o civiles con ejidos y comunidades preferentemente cuentahabientes, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dicha participación y establecer las bases de su disolución, extinción, liquidación o enajenación, en los términos establecidos en la Ley Agraria, Ley General de Sociedades Mercantiles y demás normatividad legal aplicable y conforme a las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
12. Emitir las reglas de operación del Fideicomiso, así como todas aquellas normas y lineamientos generales que estime necesarios para el adecuado funcionamiento del Fideicomiso.
13. Autorizar, a propuesta de la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora Sectorial del Fideicomiso, la operación de programas tendientes a apoyar a los núcleos agrarios del país, en los términos y con las modalidades de las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
14. Las demás que los ordenamientos legales le confieren.

DECIMA SEGUNDA. DIRECCION GENERAL DEL FIDEICOMISO. El ejecutivo Federal, designará al Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y propondrá al Consejo Directivo de "*La Fiduciaria*" que se le otorgue el nombramiento de Delegado Fiduciario Especial, contando con la representación del Fideicomiso y la misión de ejercitar los derechos y acciones que correspondan en estricto apego a las instrucciones y acuerdos que al efecto señale el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Para el ejercicio de su encargo, el Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tendrá de manera enunciativa, pero no limitativa, las siguientes facultades y obligaciones:

1. Ejercer las facultades y obligaciones que le confieren los artículos 40, 43 y 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el numeral 15 de su Reglamento.
2. Autorizar el retiro de los recursos del fondo común que soliciten los núcleos agrarios cuentahabientes con base en los artículos 23 fracción IV, 32, 33 y 96 de la Ley Agraria.
3. Ejercer los gastos internos establecidos en el Presupuesto autorizado del Fideicomiso, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento y en las normas y lineamientos que le instruya el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.
4. Llevar la contabilidad del Fideicomiso, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
5. Proporcionar oportunamente la información establecida en el Sistema Integral de Información de la Administración Pública Federal.
6. Emitir los estados de cuenta individuales para cada uno de los ejidos y comunidades cuentahabientes.
7. Enviar a los miembros del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, por conducto del Secretario de Actas, la información y documentación correspondientes a los asuntos a tratar en sus sesiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 90., de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como el artículo 18 de su Reglamento.
8. Contratar al personal necesario para el debido cumplimiento de los fines y objetivos del Fideicomiso, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.
9. Ejercer las funciones, atribuciones y el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la encomienda como Delegado Fiduciario Especial.
10. Manejar los recursos del Fideicomiso, los títulos de crédito y en general los documentos que consignen una obligación o un derecho que resulten ser los documentos base para ejercer una acción.

11. Someter a la consideración y aprobación en su caso, del Comité Técnico y de Inversión de Fondos los asuntos que incidan en la aplicación y disposición de recursos patrimoniales.
12. Ejercer las facultades que le delegue el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, y la representación ante terceros.
13. Las demás que se deriven de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, del Contrato de Fideicomiso, de los Convenios Modificatorios y en general de la normatividad legal aplicable.

DECIMA TERCERA. ABSTENCION DE LA FIDUCIARIA. "*La Fiduciaria*" se abstendrá de cumplir las resoluciones y acuerdos que el Comité Técnico y de Inversión de Fondos dicte en exceso de las facultades a que se refieren las disposiciones legales aplicables o en violación a las contenidas en el presente Convenio Modificatorio.

DECIMA CUARTA. ACTOS URGENTES. Cuando en el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión o retraso pueda causar notoriamente perjuicios al Fideicomiso, si no es posible reunir al Comité Técnico y de Inversión de Fondos, "*La Fiduciaria*" procederá a consulta a la Secretaría de la Reforma Agraria, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que la Coordinadora de Sector le autorice, debiendo informar en su oportunidad al Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

DECIMA QUINTA. REGISTRO CONTABLE, AUDITORIA E INFORMACION. "*La Fiduciaria*" llevará la contabilidad, de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Instituciones de Crédito, siendo que la contabilidad especial estará bajo la responsabilidad del Director General y Delegado Fiduciario Especial.

Dentro de la esfera de su competencia, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo estará facultada para practicar las auditorias que estime necesarias.

DECIMA SEXTA. PROYECTOS DE PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO. El Fideicomiso deberá presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su carácter de Coordinadora Sectorial, los proyectos de presupuesto anual a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, de acuerdo con las normas que establezca el Ejecutivo Federal.

DECIMA SEPTIMA. De conformidad con lo dispuesto por la Fracción XIX del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, "*La Fiduciaria*" declara que explicó al "*El Fideicomitente*" en forma inequívoca el valor y consecuencias legales de dicha disposición que a la letra dice: "Artículo 106.- A las instituciones de Crédito les estará prohibido":

- * ...XIX. En la realización de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley."
- * b). Responder a los fideicomitentes, mandante o comitentes del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen o de los emisores, por los valores que se adquieran, salvo que sea por su culpa, según lo dispuesto en la parte final del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende".
- * Si al término del Fideicomiso, mandato o comisión, constituidos para el otorgamiento de créditos, éstos no hubieren sido liquidados por los deudores, la Institución deberá transferirlos al fideicomitente o fideicomisario, según el caso o al mandante o comitente, absteniéndose de cubrir su importe".
- * Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, no producirá efecto legal alguno".
- * En los contratos de fideicomiso, mandato o comisión se insertarán en forma notoria los párrafos anteriores de este inciso y una declaración de la Fiduciaria en el sentido de que hizo saber inequívocadamente su contenido a las personas de quienes haya recibido bienes para su inversión".
- * c). Utilizar fondos o valores de los fideicomisos, mandatos o comisiones destinados al otorgamiento de créditos, en que "*La Fiduciaria*", tenga la facultad discrecional, en el otorgamiento de los mismos para realizar operaciones en virtud de los cuales resulten o puedan resultar deudores sus Delegados

Fiduciarios; los miembros del Consejo de Administración o Consejo Directivo, según corresponda, tanto propietarios como suplentes, estén o no en funciones; los empleados y funcionarios de las instituciones; los comisarios propietarios o suplentes, estén o no en funciones; los auditores externos de la institución; los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso respectivo; los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de las personas citadas, las sociedades en cuyas asambleas tenga mayoría dichas personas o las mismas instituciones, asimismo aquellas personas que el Banco de México determine mediante disposiciones de carácter general y"

d). Administrar fincas rústicas, a menos que hayan recibido la administración para distribuir el patrimonio entre herederos, legatarios, asociados o acreedores, o para pagar una obligación o para garantizar su cumplimiento con el valor de la misma finca o de sus productos, y sin que en estos casos la administración exceda del plazo de dos años."

DECIMA OCTAVA. PERSONAL DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL. Cuando para el debido cumplimiento de su encomienda, "*La Fiduciaria*" tenga que utilizar personal ajeno de la propia institución, deberá contratarse previa opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, sin que dicho personal forme parte de la institución fiduciaria en los términos dispuestos en el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, y siempre y cuando no impliquen ampliaciones al presupuesto aprobado.

DECIMA NOVENA. PODERES Y MANDATOS. En los poderes y mandatos que otorgue "*La Fiduciaria*" para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias relacionadas a la encomienda fiduciaria, se cuidará de que las facultades que se transmitan no incluyan poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o decisión, pudiéndose otorgar facultades para sustituir los poderes cuando se limiten a mandatos para pleitos y cobranzas.

VIGESIMA. HONORARIOS. "*La Fiduciaria*" tendrá derecho a percibir los honorarios que devengue con motivo del desempeño de su encomienda, los cuales serán cubiertos con cargo al presupuesto del Fideicomiso, mismos que se determinarán conforme a los lineamientos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, sin que las variaciones impliquen modificación alguna al presente Convenio.

VIGÉSIMA PRIMERA. DURACION. Por la naturaleza del presente Fideicomiso, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito, la duración del mismo será por tiempo indefinido, reservándose "*El Fideicomitente*" el derecho de revocarlo cuando lo estime conveniente, previa modificación al ordenamiento legal que lo creó.

El presente Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo firman las partes de conformidad a los siete días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco, en doce ejemplares autógrafos, quedando en poder del Fideicomitente cinco, tres para la Secretaría de la Reforma Agraria, dos para la Fiduciaria y dos para el Fideicomiso.

Firmado en la ciudad de México, Distrito federal, a los siete días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco. _ El Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Dr. Santiago Levi Algazi*, (Rúbrica). _ El Director General de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, *Gilberto Borja Navarrete*, (Rúbrica). _ El Secretario de la reforma Agraria

ANEXO 2

JURISPRUDENCIA

Aplicabilidad de la Ley de Expropiación

AGRARIO. EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES. LEY APLICABLE. Existiendo en el Código Agrario el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales y comunales, y estando señaladas en dicho ordenamiento las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación, la regulación del acto jurídico antes citado no puede quedar sujeto al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia, dentro del Código Agrario, de las disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales.

Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, CVIII, Pagina: 18

Amparo en revisión 8692/64. Comisariato Ejidal del Ejido de San Luis. 15 de junio de 1966. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Rivera Pérez Campos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 275, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Segunda Sala, pagina 196.

Requisitos para la expropiación

AGRARIO. EXPROPIACION. EL PROCEDIMIENTO SEÑALADO EN LOS ARTICULOS 187, 192 Y 287 DEL CODIGO DE LA MATERIA, NO VIOLA EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. El artículo 27 constitucional, en los casos de expropiación, exige como requisitos básicos que una ley de la Federación o de algún Estado, en sus respectivas jurisdicciones, determine que se este en presencia de un caso de **utilidad pública**. Además, la autoridad administrativa deber hacer la declaración correspondiente. La propia Constitución dispone que el precio que se fijar como **indemnización** se basar en la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras y, por ultimo, prevé, el caso en que haya habido un exceso de valor o de demérito de la cosa expropiada y para esos supuestos deja este aspecto, únicamente, a juicio pericial y a resolución judicial. El Código Agrario, como también se desprende de los artículos 187, 192 y 287, señala las causas por las que puede considerarse la expropiación fundada en un caso de utilidad pública. Dispone que el C. Presidente de la República expida el **decreto expropiatorio** y para fijar el valor de la cosa expropiada, ordena que el Departamento Agrario verifique la corrección de la indemnización que se proponga y practique el avalúo de los bienes expropiados. Como se advierte, estos preceptos, en nada contrarian el texto y el espíritu del artículo 27 constitucional, pues en forma alguna impiden que si los afectados por la expropiación se manifiesten inconformes con el valor que se haya asignado a los bienes afectados, puedan

recurrir ante las autoridades judiciales a fin de que, mediante el juicio pericial, se resuelva lo procedente.

Amparo En Revisión 5857/59. Doroteo Ortiz Y Coagraviados. 3 De Agosto De 1971. Mayoría De Dieciséis Votos. Disidente: Mariano Azuela. Ponente: Euquerio Guerrero López.

Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tesis aislada, Volumen: 32 primera parte, página 39.

Nota: En El Informe De 1971, La Tesis Aparece Bajo El Rubro "EXPROPIACION. EL PROCEDIMIENTO SEÑALADO EN LOS ARTICULOS 187, 192 Y 287 DEL CODIGO AGRARIO NO VIOLA EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL."

el acto potestativo del Poder Ejecutivo para ejecutar de manera unilateral la Expropiación de bienes

AGRARIO. EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. IRREVOCABILIDAD DE LA DECLARATORIA RESPECTIVA. El Código Agrario establece el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales o comunales, señalando las únicas causas de utilidad pública por las cuales pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación. Existiendo regulación especial del acto jurídico antes indicado, no puede quedar sujeto el mismo al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de otra manera no tendría explicación la existencia, dentro del Código Agrario, de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales. Ahora bien, el examen de esos dispositivos, especialmente del artículo 289 del expresado código, arroja que tratándose de la expropiación de bienes ejidales y comunales se excluye la posibilidad de recurrir la declaratoria correspondiente, pues no establece el recurso de revocación de que habla el artículo 5o. de la Ley de Expropiación, y dispone que una vez publicado el decreto correspondiente "el departamento agrario proceder a ejecutarla en sus términos". Además, por disposición de los artículos 27, fracción XIII, última parte, de la Constitución Federal y 33 del Código Agrario (correlativo del 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria), el presidente de la República es la suprema autoridad agraria y las resoluciones que dicta en materia de expropiación de tierras comunales o ejidales son definitivas en la esfera administrativa, según lo dispone expresamente el artículo 288 del Código Agrario (similar al 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 76 Tercera Parte, Pagina: 24

Amparo en revisión 4489/74. Comunidad Agraria del Poblado "La Encarnación", Municipio de Acambaro, Guanajuato. 30 de abril de 1975. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Sexta Época, Tercera Parte: Volumen CVIII, pagina 18. Amparo en revisión 8692/64. Comisariado Ejidal del Ejido de San Luis. 15 de junio de 1966. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Felipe Tena Ramirez.

Nota: En el Volumen CVIII, pagina 18, la tesis aparece bajo el rubro "AGRARIO. EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. IRREVOCABILIDAD DE LA DECLARATORIA."

En el Apéndice 1917-1985, pagina 159, la tesis aparece bajo el rubro "EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. IRREVOCABILIDAD DE LA DECLARATORIA RESPECTIVA."

Utilidad Pública

UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACION, APRECIACION DEL CONCEPTO DE LA. Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de "utilidad publica" e "interés publico", pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta el publico, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual este interesada la colectividad; de manera que la utilidad publica no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad publica o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria.

Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo "El Águila", S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José, M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXII, Pagina: 3026.

Prescripción de la Reversión de Tierras

REVERSION DE TIERRAS EJIDALES O COMUNALES, PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE. LEGISLACIÓN APLICABLE. De una recta y teleológica interpretación de los artículos 93 al 97 de la Ley Agraria, se colige que en tratándose del estudio de la excepción de prescripción de la acción de reversión, ejercida con motivo de la expropiación de bienes ejidales o comunales por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, son aplicables las disposiciones agrarias vigentes en el momento en que se ejercita dicha acción, porque dichos ordenamientos establecen un procedimiento jurídico propio, tanto para la expropiación de

dichos bienes, como para promover la reversión y precisan el plazo para que en el supuesto de que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o no se haya cumplido con la causa de utilidad pública, se ejerza la reversión parcial o total de los bienes y opere su incorporación al patrimonio de dicho fondo, siempre atendiendo a la naturaleza de esa forma de posesión colectiva; por ende, la regulación del acto jurídico referido conlleva necesariamente a que no se sujete al procedimiento genérico que contienen las disposiciones de la Ley de Expropiación, ya que de aceptar lo contrario no tendría sentido el contenido del capítulo IV de la Ley Agraria, relativo a las disposiciones expresas en materia de expropiación de tierras ejidales y comunales, y se atribuiría a la institución promovente la calidad jurídica de "propietario", sin que la naturaleza de la función pública así lo permita.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 90/97. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. 21 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Baraibar Constantino. Secretaria: Blanca Isabel González Medrano.

Vease: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II Febrero, tesis II.2o. P.A.99 A, página 261, de rubro: **"COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NUCLEOS DE POBLACION NO ESTAN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSION DE BIENES EJIDALES EXPROPIADOS."**

Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis 93/2000, pendiente de resolverse en la Segunda Sala.

REVERSION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES EXPROPIADOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCION RELATIVA A LA. Si bien es cierto que los artículos 93 y 97 de la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, establecen respectivamente, que los bienes ejidales o comunales pueden ser expropiados por alguna causa de utilidad pública mediante decreto presidencial y que cuando aquellos se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o si transcurrido un plazo de cinco años no ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá ejercer las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total de dichos bienes y para que opere la incorporación de éstos a su patrimonio, también lo es que ni en dicha ley ni el Código Civil Federal, de aplicación supletoria a ésta, se prevé la prescripción de la acción de reversión, por lo que al respecto resulta aplicable la Ley General de Bienes Nacionales, que en su artículo 33, párrafo segundo, dispone que los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible. Lo anterior es así, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 3º fracción VI, de la ley últimamente citada, una vez que surte sus efectos el decreto expropiatorio, el bien inmueble sale del patrimonio del ejido e ingresa a los bienes del dominio privado de la Federación".

Novena Época, Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Julio del 2001; Tesis: 2ª/J.26/2001, Pagina: 501

Contradicción de tesis 93/2000-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito). 8 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente José Vicente Aguicano Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco. Tesis de jurisprudencia 26/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de junio del dos mil uno.

Imprescriptible la acción de reversión

REVERSIÓN, ACCIÓN DE, RELATIVA A LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. LEY APLICABLE. Del contenido de los artículos 74, 75 y 93 a 97 de la Ley Agraria, así como de los numerales 1o., 90, 94 y 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en concordancia con el párrafo primero, fracción VII, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina, en atención al objetivo social que persigue la propiedad ejidal y comunal, que ese tipo de tierra reciba una protección singular, a fin de evitar que se vea inmiscuida en cualquier acto jurídico que pretenda su desincorporación del régimen protegido, por la vía de la enajenación, la prescripción y el embargo, salvo en los casos y en las condiciones que en la misma ley se establecen, se observa que aquellos preceptos prevén un procedimiento particular para el caso de expropiación y de la acción de reversión que ejerza el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuando "el beneficiario de la expropiación destine la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública", y en que los bienes expropiados se constituyan por terrenos ejidales o comunales; por esa razón, la legislación aplicable para esos supuestos es la Ley Agraria y el reglamento indicado. Ahora bien, si ninguno de los artículos aludidos dispone que de no ejercer la reversión en un plazo determinado, el fideicomiso de referencia perder por el simple transcurso del tiempo el derecho a ello, es de concluir que no es posible recurrir a distinto ordenamiento para encontrar una base legal, ya que tal circunstancia sólo tiene cabida en la hipótesis en que la ley a complementar contemple la institución respecto de la cual se pretenda la supletoriedad, y que la institución comprendida en la ley carezca de reglamentación, o bien, que teniéndola sea deficiente o incompleta.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Octubre de 1997; Tesis: II.A.5 A. Página: 790

Amparo directo 36/2000. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretaria: Rosa Iliana Noriega Pérez.

Nota: Sobre el tema tratado existen denuncias de contradicción de tesis 93/2000 y 35/2001, pendientes de resolver en la Segunda Sala.

Procedencia de la reversión

REVERSION DE BIENES EJIDALES EXPROPIADOS. LA LEY AGRARIA EN RELACION CON SU REGLAMENTO PREVE DOS HIPOTESIS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCION QUE INTENTE EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL. De la interpretación sistemática del artículo 97 de la Ley Agraria, en relación con los numerales 94 y 95 de su reglamento, se advierte que la reversión de bienes ejidales expropiados procede en los casos en que no se destinen los mismos al fin señalado en el decreto respectivo, o bien, cuando no se satisfaga la causa de utilidad pública en un plazo de cinco años transcurridos a partir de la expropiación. En esta hipótesis, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tiene la facultad de ejercer las acciones necesarias para reclamar el total o una parte de esos bienes, para el efecto de que éstos se reincorporen a su patrimonio. Por otro lado, el numeral 98 del citado reglamento prevé, diverso supuesto para la procedencia de esta medida, en la que se establecen como condiciones, que no se cubra la indemnización y que tampoco se haya ejecutado el decreto expropiatorio, que transcurran más de cinco años a partir de su publicación y que los afectados estén en posesión del predio. Del contenido de este precepto se conoce que los requisitos precisados se encuentran íntimamente ligados entre sí, pues unos son consecuencia de otros, en razón de que si el decreto no se ejecuta, esto significa que los beneficiarios no han entrado en posesión del predio expropiado y por ello los perjudicados lo estén ocupando, sin haberles pagado la indemnización; de ahí que transcurrido el plazo indicado sin que se cumplan esas condiciones, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal puede ejercer su acción, con la finalidad de que las tierras se reintegren a los propios afectados. Establecido lo anterior, se puede concluir que de los preceptos enunciados en primer término se desprende la siguiente hipótesis: la reversión de los predios expropiados se decreta a favor del fideicomiso, los cuales pasan a formar parte de su patrimonio; en este caso, el decreto sí fue ejecutado pero no se cumplió con el fin para el cual fue destinado, o no se llevo a cabo la causa de utilidad pública en un término de cinco años; en consecuencia, la acción proceder con independencia de que se haya pagado o no la indemnización, e incluso el fideicomiso esté facultado para requerir el pago de ésta a favor de los interesados en los términos de ley. Por otra parte, del contenido del numeral precisado en segundo término se advierte que la reversión reintegra los predios expropiados a los directamente afectados, cuando el decreto no ha sido ejecutado y, por ello, éstos siguen conservando la posesión del bien y uno de los requisitos de procedencia de la acción es que no se haya entregado cantidad alguna por ese concepto. Consecuentemente, si el accionante del juicio natural demanda ante el tribunal agrario, la declaración de reversión de los bienes expropiados, demostrando que el decreto fue ejecutado y que aun cuando ya se indemnizó a los perjudicados, los bienes no fueron destinados a la causa de utilidad pública en un plazo de cinco años a partir de la vigencia del decreto expropiatorio, por ende, resulta incuestionable que su acción se ubica en la hipótesis prevista en el artículo 97 de la Ley Agraria, en relación con los diversos numerales 94 y 95 de su reglamento y no en el precepto 98 del ordenamiento legal citado en segundo lugar; por esa razón, resulta violatoria de las

garantías de legalidad y seguridad jurídica en contra del quejoso, la resolución en la cual la responsable considera improcedente la acción de reversión, apoyada en el hecho de que los afectados no acreditaron que estuvieran en posesión del predio expropiado.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Mayo de 2001; Tesis: XX.2o.6 A, Página: 1224

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo directo 754/2000. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. 8 de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: José, Luis Martínez Villarreal.

No Facultad de los Comisariados Ejidales para solicitar la Reversión

COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NUCLEOS DE POBLACION NO ESTAN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSION DE BIENES EJIDALES EXPROPIADOS. Los Comisariados Ejidales de los núcleos de población carecen de legitimación procesal activa para solicitar la reversión de los bienes ejidales expropiados, en virtud de que en las hipótesis contempladas en el artículo 97 de la Ley Agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitar las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio; por lo que sólo corresponde a este órgano ejercitar la reversión de bienes ejidales para efectos de que éstos se incorporen a su favor. De esta manera, si se combate por un núcleo de población un acto de esa naturaleza ante los Tribunales Unitarios Agrarios la resolución que declaró improcedente la acción dado que no afectan los intereses jurídicos del ejido quejoso ya que esas tierras salieron definitivamente de su patrimonio y, consecuentemente, no puede ser titular de los derechos que puedan derivarse del dominio de los terrenos expropiados, no viola garantías individuales en perjuicio del núcleo de población.

Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XV-II, Febrero de 1995; Tesis: II.2o.P.A.99 A, Página: 261

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 913/94. Comisariado Ejidal del Poblado de Santiago Oxtempan, Municipio de El Oro, Estado de México. 4 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José, Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios.

Reversión por un fin distinto

EXPROPIACION CON FINES AGRARIOS. REVERSION DE LOS BIENES CUANDO NO SE DESTINAN A ESOS FINES. El principio de la reversión de los bienes

expropiados cuando no se destinan al fin que originó el acto expropiatorio, al haberse consagrado en los artículos 90. de la Ley de Expropiación, 49 de la Ley Minera y 157 del Reglamento de Aguas de Propiedad Nacional, permite concluir que el Ejecutivo Federal, por un lado, al proveer al cumplimiento de la Ley de Aguas, interpretó el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, lo mismo que el legislador ordinario al expedir las leyes mencionadas, en el sentido de que no pudo estar en el propósito del constituyente facultar la expropiación de bienes que no se destinaran a causas de utilidad pública reconocidas con tal carácter por las leyes, o se sustrajeran de ese destino. Y con mayor razón cabe sostener el mismo principio en materia agraria, en que las expropiaciones a que faculta el artículo 27 constitucional no pueden tener destino diferente al de constituir precisamente los ejidos de los núcleos de población. En consecuencia, si las tierras no se destinan rigurosamente a éste fin, o si se las sustrae de tal destino, cae por su base la causa justificativa de la expropiación. De esto se deduce que también debe quedar expedito el derecho a reclamar la reversión de las tierras, o, en otro extremo, si apareciese distinta causa de utilidad pública que obliga a dar diferente destino a las mismas tierras, entonces de todas suertes queda el interés en obtener la reversión, dentro de la situación jurídica de aquel a quien se expropia un derecho, lo que conduce a reconocerle el de ser parte en el procedimiento administrativo que establece la Ley de Expropiación, sea para oponerse justificadamente al nuevo acto expropiatorio, sea para percibir la indemnización a que obliga el segundo párrafo del artículo 27 constitucional. Por tanto, el Acuerdo Presidencial de 9 de enero de 1947 carece de fundamento legal y fue emitido sin competencia, por cuanto declara de utilidad pública la realización del Plan de Financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, consistente en adquirir diversos terrenos ejidales mediante compensaciones, permutas, expropiaciones o cualquier otro medio, de acuerdo con el Departamento Agrario y con los ejidatarios, a fin de fraccionar dichos terrenos para emplear el producto de las ventas en obras de utilidad general para el puerto; puesto que ni el citado acuerdo la menciona, ni existe ley que señale como causa de utilidad pública la realización del antes mencionado plan de financiamiento; ni tampoco existía en abril de 1948 ley alguna que facultase a las Juntas de Mejoras para tener patrimonio propio; ni tampoco existe fundamento legal que permita expropiaciones de terrenos ejidales para financiación de obras portuarias o de zonas turísticas, esto dicho en relación con la resolución presidencial de 24 de marzo, publicada el 2 de abril de 1948, que inexactamente invocó en su apoyo la fracción V del artículo 187 del Código Agrario, precepto que autoriza la expropiación de tierras ejidales para la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, con lo que no puede confundirse el plan de financiamiento a que se contrae dicho Acuerdo Presidencial.

Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, IX, Página: 15

Amparo en revisión 4819/48. Hermanos Fernández y Compañía. 5 de marzo de 1958. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José, Rivera Pérez Campos.

Derecho de petición

PETICIÓN, DERECHO DE TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento lo dispuesto en el artículo 8º de la constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice de 1975, Tomo Parte III, Sección Administrativa, Tesis: 470, Página: 767. Genealogía APÉNDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG. APÉNDICE '54 TESIS 767 PG. 1411; APÉNDICE AL TOMO L NO APA PG. APÉNDICE '65: TESIS 188 PG. 226; APÉNDICE AL TOMO LXIV NO APA PG. APÉNDICE '75 : TESIS 470 PG. 767; APÉNDICE AL TOMO LXXVI NO APA PG., APÉNDICE '85: TESIS NO APA PG., APÉNDICE AL TOMO XCVII NO APA PG., APÉNDICE '88: TESIS NO APA PG.

Quinta Época, Tomo XLIX, pág. 40. Amparo en revisión 2924/36. González Daniel. 3 de Julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 716. Amparo en revisión 3882/36. Vico López Manuel. 28 de octubre de 1936. Unanimidad de cuatro votos . La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 729. Amparo en revisión 1450/36. Solares María. 29 de octubre de 1936. Cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 1173. Amparo en revisión 3885/36. "La impulsora". Cía. De bienes inmuebles, S.A. 12 de noviembre de 1936 Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo L, Pág. 2009. Amparo en revisión 2050/36. Blanes López Antonio. 10 de diciembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 132, Pág. 90.

En los Apéndices 1917-1965, difiere rubro: "PETICIÓN, DERECHO DE."

BIBLIOGRAFIA

Textos

1. Acosta Romero, Miguel
Segundo Curso de Derecho Administrativo
2ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1993.
2. Bernal, Ignacio
El Mundo Olmeca
Editorial Porrúa, S.A.,
México, 1968.
3. Bielsa, Rafael A.,
Derecho Administrativo, Tomo IV,
5ª edición, Editorial Roque Depalma,
Buenos Aires, Argentina, 1956.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio
El Juicio de Amparo
25ª edición, Editorial Porrúa,
México 1988.
5. Canasi, José
La Retrocesión en la Expropiación Pública
Ediciones De palma,
Buenos Aires, 1964.
6. Cianflone, A.
Los Contratos de obras Públicas
Editorial Bosh, Milan, Italia, 1957.
7. Cosio Villegas, Daniel, Et Al,
Historia General de México I", Colección de México
3ª edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, año
8. Delgado Cantú, Gloria M.
Historia De México I "El proceso de Gestación de un Pueblo"
2ª edición, Editorial Alambra Mexicana S.A. De C.V.,
México, 1994.
9. Diaz Soto, Y Gama Antonio
La Cuestión Agraria en México
2ª edición, Editorial el Caballito,
México, D.F., 1976.

10. Fernandez Del Castillo, Germán
La Propiedad y la Expropiación
2ª edición, Escuela Libre de Derecho,
México, 1987.
11. Fraga, Gabino
revisada y actualizada por Fraga Manuel,
Derecho Administrativo
32ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1993.
12. Ihering, Rudolf Von,
El Fin en el Derecho,
traducción de Leonardo Rodríguez,
21ª edición, Editorial Heliasta,
Buenos Aires, Argentina, 1980.
13. Lastra Lastra, José Manuel
Fundamentos de Derecho
Serie Jurídica, Editorial Mc Graw Hill,
México, 1994.
14. Legaz Y Lacambra
Introducción a la Ciencia del Derecho
Editorial Interamericana,
Buenos Aires, 1945.
15. Margadant S., Guillermo F.
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano
10ª edición, Editorial Esfinge,
México, 1993.
16. Martinez Vera, Rogelio
Fundamentos de Derecho Público
2ª edición, Editorial Mc Graw Hill,
México, D.F., 1916.
17. Medina Cervantes, José Ramón
Derecho Agrario
3ª edición, Editorial Hérula, Colección Textos Jurídicos Universitarios,
México, 1992.
18. Mendieta Y Núñez, Lucio
Introducción al Estudio del Derecho Agrario
2ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1966.

19. Molina Enriquez, Andres,
La Revolución Agraria en México
2ª edición, Editorial Fondo de México,
México, 1936.
20. Monzon Estrada, Arturo
El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca
2ª edición, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional
Indigenista.
México, 1983.
21. Mora, José María Luis
Obras sueltas de José María Luis Mora
2ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1963.
22. Muñoz Lopez, Aldo Saúl
El Proceso Agrario y Garantías Individuales
2ª edición, Editorial Pac, S.A. de C.V.
México, 2000.
23. Roalandini, De Jesús
Fideicomiso Mexicano
Editorial Instituto Fiduciario Bancomer,
México, 1998.
24. Sánchez Sodi, Horacio
El Fideicomiso en México
Editores Greca, México, 1996.
25. Semo, Giorgio De, Cita A Sisto
Instituciones de Derecho Agrario
Editorial Bologna, Italia, 1976.
26. Villoro Toranzo, Miguel
Introducción al Estudio del Derecho
13ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1998.

Legislación

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
142ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
42ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002
- 3.- Ley Agraria
15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001
- 4.- Ley de Expropiación
Diario Oficial de la Federación, Tomo XCIX, No 20,
México, publicación del 25 de noviembre de 1936
- 5.- Ley de Instituciones de Crédito
8ª edición, Editorial Porrúa, México 1999
- 6.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
48ª edición, Editorial Porrúa, México 2000
- 7.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
15ª edición, Editorial Porrúa México, 2001
- 8.- Código Federal de Procedimientos Civiles
Agenda Civil Federal, 2ª edición, Ediciones Fiscales Isef,
México, 2002
- 9.- Código Agrario de 1934
Diario Oficial de la Federación,
México, publicación del 12 de abril de 1934.
- 10.- Código Agrario de 1940
Diario Oficial de la Federación,
México, publicación del 29 de octubre de 1940.
- 11.- Código Agrario de 1942
Diario Oficial de la Federación,
México, publicación del 27 de abril de 1943
- 12.- Reglamento en materia de Ordenamiento para la Propiedad Rural
15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001
- 13.- Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, México, 1995.

Diccionarios

1. De Pina Vara, Rafael,
Diccionario de Derecho
27ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1987
2. Diccionario Jurídico
edición Argentina, Editorial Abgledo-prrot,
Buenos Aires, 1969.
3. Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XI,
edición Argentina, Editorial Bibliográfica Omeba,
Buenos Aires Argentina, 1974
4. Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XXIII,
edición Argentina, Editorial Bibliográfica Omeba,
Buenos Aires Argentina, 1974
5. Esriche, Joaquin,
Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense
2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM,
México, 1998
- 6.- Instituto De Investigaciones Jurídicas,
Diccionario Jurídico Mexicano
12ª edición, Editorial Porrúa,
México, 1999

Páginas web

<http://sra.gob.mx/fifonafe/>

Revistas

- 1.- Bastarrachea Manzano, J. Ramón,
síntesis, Saldaña Fernández Ma. Cristina,
Revista: "Pueblos Indígenas de México", Mayas de la Península de Yucatán,
Instituto Nacional Indigenista,
México, 1994

Jurisprudencia

CD ROM Jurisprudencia en Materia Agraria
Suprema Corte de Justicia de la Nación
1ra versión, México, 2001