



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**LA NECESIDAD DE MODIFICAR LAS
DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL
REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA
DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL
RELATIVAS A LA REVERSIÓN A LO PREVISTO
POR LA LEY AGRARIA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGDALIA ROJAS LUNA

ASESOR: LIC. MARÍA TERESA AVENDAÑO JUÁREZ



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.

ESTA LIBRO NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A DIOS:

Por ser fuente inagotable de amor y de esperanza, agradezco haberme otorgado la vida y a mi familia, además de permitirme realizar mis más grandes metas.

A MIS PADRES:

Por las alegrías, tristezas y angustias que hemos afrontado y de las que siempre hemos salido. Agradezco infinitamente su amor, dedicación, esmero y confianza que siempre han depositado en mí y en mis hermanos, pero sobre todo el apoyo que durante los tiempos más difíciles siempre me han brindado para demostrar que no existen imposibles.

Gracias por creer en mí.

A MIS HERMANOS:

Al recordar los momentos difíciles que hemos pasado juntos, lo único que me reconforta es el saber que siempre podemos contar el uno con el otro; es por ello que con mi más grande anhelo deseo de que al igual que yo tengan la oportunidad de lograr sus metas y que aún y cuando parezca que es algo imposible siempre tengan el firme propósito de lograrlo.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recensional.

NOMBRE:

Miguel Ángel Rojas Luna

FECHA:

12 de mayo de 2004

FIRMA:

[Firma manuscrita]

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

En especial a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón porque haber sido parte de ella me permitió ser parte activa en la adquisición del conocimiento.

De igual forma, a mis profesores quienes me enseñaron que el estudiar la carrera de derecho no era tarea fácil y mucho menos el ser un buen estudiante; pues no se trata de memorizar la información adquirida, sino más bien, aprender a hacer útil y funcional la ciencia jurídica para desempeñar un buen papel en cualquier ámbito del ejercicio profesional.

Gracias, porque día con día supieron utilizar su creatividad para enseñarnos las diversas formas del conocimiento, de manera tal, que con un mínimo de esfuerzo lo aprendimos, pero no solo eso, sino que además, fuimos capaces de formarnos un criterio jurídico a partir de la reflexión; por inculcarnos que el verdadero estudiante no se conforma con el memorizar, el que en verdad presume de serlo debe saber aplicar el Derecho para alcanzar el éxito en la vida.

**A LA LIC. MA. TERESA
AVENDAÑO JUÁREZ:**

Por su gran apoyo e intervención en el desarrollo y conclusión del presente trabajo, expreso a usted mi más grande admiración, respeto y agradecimiento.

A TI:

Que con apoyo y comprensión me brindaste el más grande de los incentivos para culminar mis estudios y llegar a ser un profesionalista con deseos de superación día con día.

A todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a la realización del presente trabajo, mi más sincera gratitud.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA REVERSIÓN

1.1 LA EXPROPIACIÓN COMO FUENTE DE LA REVERSIÓN.....	3
1.2 DEFINICIÓN DE EXPROPIACIÓN.....	8
1.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA.....	18
1.4 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN AGRARIA.....	24
1.5 CAUSAS QUE ORIGINAN LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA.....	32
1.6 CAUSAS QUE ORIGINAN LA EXPROPIACIÓN AGRARIA.....	38
1.7 LA REVERSIÓN ADMINISTRATIVA.....	48
1.8 LA REVERSIÓN AGRARIA.....	51

CAPÍTULO 2

EL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN

2.1 ACCIÓN DE REVERSIÓN. DEFINICIÓN.....	59
2.2 AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE PROMUEVE LA REVERSIÓN.....	64
2.3 TITULAR DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN.....	67
2.4 TÉRMINO PARA RECLAMAR LA REVERSIÓN.....	70
2.5 CAUSAS QUE ORIGINAN LA REVERSIÓN.....	73
2.6 ELEMENTOS DE PROCEDENCIA DE LA REVERSIÓN.....	76

CAPÍTULO 3

LA NECESIDAD DE MODIFICAR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL RELATIVAS A LA REVERSIÓN A LO PREVISTO POR LA LEY AGRARIA

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO.....	83
3.2 CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO.....	94
3.3 CONTRADICCIÓN NORMATIVA	102
3.3.1 DIFERENCIAS ENTRE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY AGRARIA Y EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL, RELATIVAS A LA REVERSIÓN.....	102
3.4 EFECTOS JURÍDICOS.....	106
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFÍA.....	111
LEGISLACIÓN.....	113
OTRAS FUENTES.....	116
APÉNDICE.....	117

INTRODUCCIÓN

La expropiación como acto de autoridad que afecta a las tierras y bienes de los sujetos agrarios, constituye en sí misma una de las figuras jurídicas que requieren un estudio y definición de sus efectos y trascendencia con la mayor precisión posible.

Hablar de la expropiación en materia agraria, requiere establecer entre otras cuestiones, como lo habremos de analizar en el primer capítulo, los puntos comunes y sobre todo las diferencias existentes con la expropiación en materia administrativa.

Entre los puntos afines se pueden señalar las causas de utilidad pública, la obligación del pago de una indemnización por la afectación de los bienes expropiados y la posibilidad de regresar a su antiguo dueño la cosa expropiada, al no cumplirse con la causa de utilidad pública que dio origen a la expropiación.

Respecto de las diferencias entre ambos procedimientos expropiatorios, se pueden señalar la Ley aplicable en cada caso, la Ley de Expropiación en materia administrativa y la Ley Agraria en materia de afectación de bienes sujetos al régimen agrario; la forma de calcular el monto de la indemnización que debe pagarse a los afectados por la expropiación y, finalmente la forma de tramitar la reversión y sus efectos, tanto en materia administrativa como en materia agraria.

A lo largo del segundo capítulo se expondrá el procedimiento de la reversión enfocada en el ámbito agrario, desde su definición, autoridad ante quien se promueve, titular de la acción, término para su reclamo y causas que la originan hasta sus elementos de procedencia.

Finalmente en el tercer capítulo estableceremos la naturaleza jurídica y constitucionalidad del reglamento, en la que se destacará que el Presidente de la República al ejercitar la facultad reglamentaria, proveyendo en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, no goza de una libertad absoluta, ya que esta facultad está

limitada precisamente por el marco normativo de la propia Ley Agraria, culminando con el establecimiento de las diferencias entre las disposiciones establecidas por la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Es precisamente en este aspecto donde surge la propuesta para modificar las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley Agraria, al demostrar jurídicamente que la normatividad establecida por los Artículos 97 y 98 del ordenamiento legal invocado, va más allá de los lineamientos jurídicos establecidos por el Artículo 97 de la Ley Agraria, lo que constituye una clara violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no es permitida dentro de nuestro derecho positivo, puesto que ningún reglamento puede contraponerse o ir más allá de lo establecido por la ley que pretende reglamentar y menos aún rebasar sus disposiciones.

Tomando en consideración lo relativamente nuevo de la vigente Legislación Agraria y, en particular el desarrollo en esta materia del tema de la reversión, se pone de manifiesto la importancia y necesidad del estudio detallado de estas figuras jurídicas, cuyo correcto y cabal conocimiento permitirá una mejor defensa de los campesinos.

Dicha propuesta tiene como finalidad el simplificar y agilizar el procedimiento de dicha figura, beneficiando con ello a los integrantes del sector más desprotegido, evitando abusos en el ejercicio de la facultad expropiadora de la Administración y la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron destinados al fin para el cual fueron expropiados.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA REVERSIÓN

1.1 LA EXPROPIACIÓN COMO FUENTE DE LA REVERSIÓN

Diversidad de autores han intentado determinar los orígenes y naturaleza de la figura jurídica de la expropiación, existiendo un sinnúmero de criterios para precisar los mismos, algunos fijan su nacimiento entre los Romanos, mientras que otros lo ubican en el Derecho Medieval, lo cierto es que no es sino hasta la aparición de la Declaración de los Derechos del Hombre en el año de 1789, cuando aparece en un texto legal, determinándose en su artículo 17 los requisitos de procedencia de la expropiación:

1. Necesidad pública determinada por la Ley
2. Justa indemnización, y
3. Previo pago de la misma

En nuestro país, en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, encontramos el antecedente directo del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución vigente, en el artículo 35 al establecer:

“Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación”.

Por su gran importancia diremos que dicho Decreto Constitucional tiene un alto valor para el desarrollo agrario en México, debido esencialmente a lo establecido en su artículo 35, en el cual por primera vez se prescribe un absoluto respeto a la propiedad, prohibiéndose expresamente los despojos que de hecho, o encubriéndolos de apariencias legales, se llevaban a efecto en detrimento de los más débiles.

La Constitución del 4 de octubre de 1824, se preocupó fundamentalmente por estructurar el naciente Estado autónomo, así como por consolidar la independencia recién lograda, a través de una organización interna de los órganos del Estado por medio de los cuales se ejercía el poder.

El artículo 112, fracción III de la Constitución de 1824, determinó:

“III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno”.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, Ley I; artículo 2º; Ley Tercera, fracción III; y Ley Cuarta, fracción III, se contenían facultades para la disposición de la propiedad, con las limitaciones necesarias.

“Son derechos del mexicano: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de

ellos por él y según las Leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo”.

En las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en la parte relativa del Título II, artículo 9, fracción XIII, se ordenaba:

“La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a los particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las Leyes y ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley”.

La Ley de Expropiación del 7 de julio de 1851, contenía requisitos semejantes.

El artículo 27 de la Constitución de 1857, expresaba:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes 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”.

Este artículo 27 fue modificado por el artículo 3° de las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, al establecer:

“Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el Artículo 27 de la Constitución”.

Además, se expidieron diversidad de leyes en materia de expropiación, destacando entre ellas la Ley del 31 de mayo de 1883, que autorizó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte.

En este sentido, cabe destacar que el concepto de propiedad regulado en los ordenamientos constitucionales de 1814, 1824 y 1857, respondió a la concepción del individualismo que en tales etapas prevaleció, es decir, se aceptaba plenamente la Teoría Romana de la Propiedad cuando al derecho en cuestión se le reconocía como absoluto y perpetuo otorgándosele los atributos del *Jus Utendi*, *Jus Fruendi* y *Jus Abutendi* (uso, disfrute y abuso del bien en propiedad).

El Constituyente de 1917, modificó el concepto de derecho de propiedad que hasta tal época imperó. El nuevo concepto respondió a las exigencias de los principios de justicia social previos a la formación definitiva del artículo 27, el cual no tomaba como punto de partida al individuo para regular el derecho en cuestión, sino que tal derecho debía llevar ya un beneficio implícito hacía la sociedad en general y no al individuo, esto es, se abandonaba la idea de que tal derecho fuera absoluto y en consecuencia se le despojaba del atributo llamado por los romanos *Jus Abutendi*.

En tal contexto de ideas se elaboró el artículo 27 Constitucional, promulgado el 5 de febrero de 1917, en la Ciudad de Querétaro, lugar en el que el Congreso Constituyente se reunió a instancias de Don Venustiano Carranza y en donde después de 66 días nació a la vida institucional de México la Constitución de 1917, la cual ordenó:

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

Dicho precepto autorizó la expropiación de la propiedad por causa de utilidad pública mediante indemnización, pero cambió el momento del pago, que en la Constitución de 1857, era previo a la expropiación.

La disposición constitucional en cita a partir de 1934, ha sido objeto de diversas reformas y adiciones, siendo importante destacar que las mismas no han modificado el espíritu que prevaleció en sus creadores, los constituyentes de 1917.

Si bien es cierto que la propiedad no es un poder ilimitado, ni el propietario tiene el derecho del abuso de la cosa, también lo es que ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad, por lo que la institución de la propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que pueda ofrecer a la colectividad, determinándose en consecuencia que la expropiación es una limitación al derecho de propiedad, en virtud de la cual el dueño del predio queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público.

La administración pública tiene necesidades sociales apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para su adquisición contractual. La expropiación que significa etimológicamente privación de la libertad y para otros “fuera de la propiedad” es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del derecho privado, tal como sostienen algunos autores de esta materia.

En los tiempos que corren en que se debaten profundos problemas sociales y se ha ampliado en forma extensa la intervención del Estado, el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública se ha convertido en un poderoso instrumento de acción pública impulsado por razones de interés colectivo, que de ninguna manera deben entorpecer los particulares.

La expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales. Un Estado es el supremo regulador de la vida colectiva, por lo que el ejercicio de ese poder soberano le permite eliminar los obstáculos que dificulten la acción administrativa.

Como se podrá observar y comprobar en el capítulo respectivo, los dos elementos necesarios para poder considerar como constitucional a una expropiación (causa de utilidad pública e indemnización), implican una obligación para el Estado de realizar la obra por la cual se expropiaron los bienes de particulares o de sujetos agrarios, por lo que en caso contrario, nace el derecho para el afectado de recuperar su propiedad mediante la acción de reversión.

1.2 DEFINICIÓN DE EXPROPIACIÓN

Existen diversas acepciones de la palabra expropiación, siendo entre otras las siguientes:

“Limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien, mueble o inmueble, queda privado del mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público”¹.

El Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche define a la expropiación como:

“El acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece. Usese de esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad, cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público”².

Ignacio Burgoa define a la expropiación diciendo:

“Es un fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada, está constituido por la expropiación por causa de utilidad pública... El acto autoritario expropiatorio consistente en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado”³.

¹ Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 287.

² Sotomayor Garza, Jesús G., “Expropiación”, Compendio de Derecho Agrario, México, Universidad Autónoma de Coahuila, 1989, pp. 189 y 190.

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 154.

“Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de ex, palabra latina que expresa fuera de, y propio, que alude a pertenencia o sea el derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa; significa: privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización”⁴.

Por su parte el Maestro Lucio Mendieta y Núñez, después de un profundo análisis propone la siguiente definición:

“Es un acto de la Administración Pública derivado de una Ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad de un mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social”⁵.

El concepto de expropiación contenido en la definición transcrita, es en nuestro criterio aceptable, en virtud de que la misma encierra los diversos aspectos que conforman el concepto de expropiación, y con dicha definición se resuelve la controversia existente acerca de que clase de bienes pueden ser objeto de expropiación, discusión surgida de la interpretación del articulado que regula tal figura jurídica.

Por nuestra parte diremos que la expropiación se trata de un Acto de Autoridad, que tiene por objeto privar de un bien a su titular para satisfacer una necesidad social, mediante una indemnización.

Esta acción brinda la posibilidad de incorporar suelo social al desarrollo regional y nacional a través de obras de infraestructura que construyen las entidades promoventes de la expropiación; las Instituciones obtienen la documentación básica que respalda la propiedad de los terrenos expropiados y los núcleos agrarios la indemnización correspondiente.

La Secretaría de la Reforma Agraria ha vigilado que previo a la expedición de un Decreto Expropiatorio, las promoventes satisfagan plenamente el Mandato Constitucional consistente en que justifique la causa de utilidad pública y garanticen el pago indemnizatorio. Como referencia apuntaremos que al mes de octubre de 2003, se han

⁴ Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 238 y 239.

⁵ Sotomayor Garza, Jesús G., Ob. cit., p. 190.

ejecutado 495 Decretos Expropiatorios en los que se involucra una superficie de 37,804 hectáreas.

Asimismo, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 385 Decretos que implican la expropiación de 31,078.3 hectáreas e involucran una indemnización por un monto de 1,241 millones de pesos, además se elaboraron 851 proyectos de Decreto con una superficie de 57,661 hectáreas.

Ahora bien para que toda expropiación sea considerada como constitucional, se requiere que tenga como causa final la utilidad pública, pero ¿que se entiende por utilidad pública?, dicho concepto es eminentemente económico e implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice que hay utilidad pública cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, esto es, Estatal, social o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económica o materialmente de colmar o satisfacer dicha necesidad.

En el supuesto de que alguna de las dos circunstancias aludidas no concurra, la expropiación decretada se tornará inconstitucional. Puede haber una necesidad que satisfacer, pero si el bien materia de la expropiación no es idóneo para cubrir la necesidad, no podrá existir una utilidad pública.

Así las cosas, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de dos elementos: a) que exista una necesidad pública; y b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. Al no concurrir estas dos circunstancias, cualquier expropiación que se decrete respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional. Puede darse el caso de que efectivamente exista una necesidad que satisfacer, pero si la cosa materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no existirá utilidad pública y, por tanto, el acto expropiatorio generado violará la ley suprema, tal y como lo establece la siguiente tesis:

EXPROPIACIÓN.- Para que la propiedad pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El Artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnizaciones, ha querido que ésta no quede incierta y las Leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías.

Amparo en revisión 259/18. Olazcoaga de Barbosa Francisca. 6 de noviembre de 1918. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 63/18. Vargas Vda. de Flores Enriqueta. 9 de enero de 1920. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 271/18. Colín Enedino. 19 de agosto de 1920. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 267/18. Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora. 9 de marzo de 1921. Unanimidad de ocho votos.

Tomo IX, p. 672. Amparo en revisión. Caso Vda. de Rivero Ramona. 7 de diciembre de 1921. Unanimidad de nueve votos⁶.

Al respecto la Corte ha resuelto:

UTILIDAD PÚBLICA. EXPROPIACIÓN.- Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Tomo II, p. 440. Amparo en revisión. Montes Avelino. 11 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos.

Tomo II, p. 440. Amparo en revisión. Molina Augusto. 11 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 254/17. Mendoza Joaquín E. 11 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos.

Tomo II, p. 440. Amparo en revisión. Rosado Eufrazio. 11 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 257/17. Ferrer Rodríguez José. 11 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos⁷.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de 1995, Quinta Época, Tomo III, Tesis 61, p. 43.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de 1995, Quinta Época, Tomo III, Tesis 182, p. 125.

Es importante destacar que la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la Autoridad expropiante, sino que ésta tiene la obligación de justificar y sobre todo demostrar que la causa que opere en el caso concreto en realidad satisface una necesidad social.

Por otra parte, toda causa de utilidad pública debe ser concreta y específica, es decir, objetiva, trascendente o real y no meramente subjetiva; para lograr una correcta aplicación se requiere que en el Decreto Expropiatorio se especifiquen las circunstancias y elementos que concurran al caso concreto, además de que la Autoridad que lo expida deberá señalar las pruebas y estudios que la han llevado al convencimiento de que en dicha situación concreta funciona y sobre todo que la causa de utilidad pública invocada en realidad se justifica.

La expropiación aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa; por tal causa dicho acto no es gratuito, sino oneroso, es decir el Estado al efectuar la expropiación de un bien a un particular, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del expropiado una contraprestación, mejor conocida con el nombre de indemnización, a la cual se refiere el artículo 27 Constitucional:

“... las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición sine qua non del acto expropiatorio, destaca como factor claramente distintivo entre éste y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes propiedad de particulares, sin que se otorgue a éstos ninguna contraprestación.

Es Don Venustiano Carranza, quién expidió el 10 de enero de 1920, la Ley de la Deuda Agraria, la cual regulaba la forma en que se cubrirían las indemnizaciones a quienes les fueran expropiados sus bienes. Posteriormente al entrar en vigor el Código Agrario de 1934, en el capítulo que contenía los artículos transitorios, se dispuso que a partir de esa fecha las indemnizaciones se tramitaran de conformidad con las disposiciones que sobre el particular se

expidieran. Este precepto se ha repetido en las subsecuentes leyes agrarias que han regulado la materia, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria.

En nuestro concepto son dos las situaciones que merecen especial atención en esta materia, una de ellas corresponde a la fijación del monto de la indemnización y la otra es la referente al momento en que debe cubrirse tal indemnización.

La fracción VI párrafo segundo del artículo 27 Constitucional resuelve el problema respecto a las expropiaciones administrativas al disponer que para determinar el valor del bien expropiado se tomará en consideración la cantidad que figure como valor fiscal en las oficinas catastrales o recaudadoras, por lo que en caso de controversia entre el particular afectado y el Estado por lo que toca al monto de la indemnización, es decir cuando el valor intrínseco del bien expropiado no corresponda al valor catastral o fiscal, en razón de que este sea menor o mayor que aquél, en virtud de las mejoras o deterioros realizados al bien, respectivamente, la Ley de Expropiación previene que la parte interesada ya sea el particular o el Estado deberán ocurrir al Juez que corresponda para que sea éste quien resuelva lo relativo al monto de la indemnización, atendiendo al valor intrínseco que tenga el bien expropiado con posterioridad a la fijación del valor catastral o fiscal, con motivo de las mejoras o deterioros realizados a dicho bien, quedando sujeto al procedimiento establecido por los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la referida Ley, que para tal efecto se aplican.

El artículo 27, fracción VI párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa en su parte relativa:

“... El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas...”.

El criterio contenido en la norma constitucional es compartido por la Ley de Expropiación, en virtud de que tal cuestión la resuelve al disponer en su artículo 10:

“El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”.

Por lo que hace al momento en que debe ser cubierta la indemnización por la expropiación sufrida, la norma constitucional en cita no resuelve la situación. En efecto el párrafo II del artículo 27 Constitucional dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por su parte la Ley de Expropiación establece en su artículo 20, que esta deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la Declaratoria de Expropiación; lo anterior, también ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver en jurisprudencia firme, que al emplearse la palabra mediante, se concede al Estado la posibilidad de que se cubra el monto de la indemnización ya sea antes, en el momento, o bien después de haberse realizado la expropiación correspondiente.

El término mediante utilizado por el artículo 27 Constitucional, indica la forma en que habrá de otorgarse la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado en favor del particular afectado.

Se ha afirmado en efecto, que ésta debe ser previa, es decir, anterior al acto expropiatorio, tal como lo consignaba la Constitución de 1857, en su artículo 27; por otra parte, se ha dicho que la palabra “mediante” implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización y, por último, se ha aseverado que el pago de esta bien puede ser posterior a la expropiación.

Los partidarios de la tesis que sostiene que la indemnización debe ser anterior o previa al acto expropiatorio, esgrimen como argumentos que la Constitución de 1917, al emplear el término “mediante”, no ha variado el sentido de la disposición de la Constitución de 1857, que exigía la previa indemnización, puesto que si hubiere introducido alguna variación en la época de pago de ésta, expresamente así lo hubiera establecido.

La opinión que asegura que la indemnización debe presentarse simultáneamente a la realización del acto expropiatorio, sostiene que:

“Siendo éste una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio”⁸.

Por último la tesis que sostiene que el pago de la indemnización al afectado por una expropiación puede ser posterior, se justifica con el hecho de que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzosa de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra “mediante”, porque el cambio que al emplear esta palabra hizo del término usado por la Constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo necesario que esa indemnización sea previa.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte no ha sentado un criterio firme para poder interpretar los términos “mediante indemnización” empleados en el artículo 27 Constitucional; cabe destacar que en algunas ejecutorias se ha sostenido que ésta deberá ser por lo menos simultánea o bien no quedar incierta; sin embargo, también se ha afirmado que el pago de la indemnización es un procedimiento posterior a la declaración de expropiación, como se refiere en la siguiente tesis:

EXPROPIACIÓN.- Expropiación el justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la declaración de expropiación de modo que no basta para conceder el amparo contra ésta, el que no existan aún esos justiprecio e indemnización.

Amparo en revisión 1635/24. Sociedad Española de Beneficencia. 3 de julio de 1926. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 1639/24. Pérez Castilla José. 3 de julio de 1926. Mayoría de nueve votos.

⁸ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 387.

Amparo en revisión 1672/24. Miyar Ignacio de la. 3 de julio de 1926. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 1673/24. Fernández Juan Antonio. 3 de julio de 1926. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 1695/24. Loustau Dionisio y coags. 3 de julio de 1926. Mayoría de nueve votos⁹.

En este sentido, al ser la indemnización una contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, a la persona que es privada de algún bien debiera pagársele el importe por concepto de indemnización que le corresponda. Ahora bien, como el Estado por conducto de las Autoridades correspondientes, es quien realiza unilateralmente y en forma imperativa la expropiación, luego entonces, también es quien fija las condiciones en que se debe pagar la indemnización en favor del afectado.

Si bien es cierto que es la Entidad Estatal la que establece la época en la que se deberá efectuar el pago, también lo es que dicha época nunca deberá quedar incierta, como ya se dijo en líneas anteriores, puesto que entonces no se hablaría de una contraprestación a favor del afectado, en razón de que éste nunca recibiría el importe del bien, es por ello que debe afirmarse que la legislación secundaria, que es a la que le compete delimitar la época de pago de la indemnización, debe fijar un término máximo para que tenga lugar este acto, de tal manera que la Autoridad que a nombre del Estado decreta la expropiación, no pueda aplazar el cumplimiento de la mencionada contraprestación indefinidamente.

Dicha fijación se consigna en la actual Ley de Expropiación, misma que en su artículo 20 establece el plazo en que deberá efectuarse, el cual no podrá exceder de más de un año, disposición que se encuentra en clara contraposición con lo establecido por el artículo 19 del propio ordenamiento, que prevé que el importe deberá ser cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Con motivo de lo anterior y en virtud de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de 1995, Quinta Época, Tomo III, Tesis 59, p. 42.

indemnización, lo único que establece con tal carácter es la indemnización, corresponde en consecuencia a las leyes secundarias el determinar la época en que debe efectuarse la misma, pudiendo establecerla como previa, simultánea o bien de manera posterior a la expropiación, siempre y cuando exista una justificación irrefutable.

Cabe destacar que la Corte ha sostenido que la indemnización es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, por tanto es de suma importancia que sea pagada sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, en este sentido, la ley que no fije un término o plazo para cubrirla resulta violatoria de garantías.

Por lo que respecta a la calidad del pago debe señalarse que la Constitución no establece nada al respecto; sin embargo, la Ley de Expropiación señala que debe pagarse en moneda nacional, sin que se convenga su pago en especie, de lo que se deduce que la calidad del pago debe consistir en dinero, medio ordinario y legal usado en diversas operaciones, pudiendo estribar en efectivo o bien en títulos representativos del mismo.

Hay que aclarar que el derecho a obtener la indemnización por expropiación, surge en el momento en que se emite el Decreto correspondiente, lo cual se confirma con el texto de la siguiente ejecutoria en materia agraria:

EXPROPIACIÓN. INDEMNIZACIÓN POR CAUSA DE. EL DERECHO A OBTENERLA. SURGE HASTA QUE SE EMITE EL DECRETO CORRESPONDIENTE.-

La solicitud expropiatoria formulada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra no implica como consecuencia legalmente necesaria, una resolución favorable en tal sentido, es decir, que al momento de iniciarse el procedimiento correspondiente no existe la seguridad jurídica de que culminará con la expropiación y, menos aún, con la indemnización, para la comunidad quejosa; por ello es que una vez que se decreta la expropiación, es cuando nace el derecho a la indemnización respectiva y no antes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 11/94. Comisariado de Bienes Comunales del Poblado San Juan de Guadalupe y sus Anexos Tierra Blanca y San

Miguelito. 10 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Balazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo ¹⁰.

1.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Con anterioridad a la vigencia de las disposiciones constitucionales transcritas, estuvo vigente el artículo 27 de la Constitución de 1857, el cual establecía:

“La propiedad de las personas no puede ocuparse 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 ésta debe verificarse”.

Sobre dicho precepto se expidieron Leyes sobre la materia, tales como la del 31 de mayo de 1882, misma que autorizó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para realizar expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un ferrocarril de México hacia al Océano Pacífico y de México a la frontera norte, del 3 de julio de 1901, adicionando la anterior, y del 3 de noviembre de 1905, autorizando al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para los servicios municipales en los territorios federales. Además existieron disposiciones especiales en las Leyes de Minería, Aguas, Patentes, Código Federal de Procedimientos Civiles, etc.

Con motivo del Decreto del 6 de enero de 1915, se determinó la posibilidad de expropiar predios rústicos particulares, a fin de constituir ejidos y satisfacer así las necesidades agrarias del campesino; dicho Decreto dispuso en su artículo tercero:

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII-abril, Tesis Aislada, p. 371.

“Los pueblos que necesitando carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para constituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados”.

Bajo el régimen de la Constitución de 1917, también se han expedido, aparte de Leyes de Expropiación en materias especiales (tierras, aguas, minas, petróleo, vías de comunicación, zonificación y planificación, etc.), algunas disposiciones de carácter general.

La Ley de Ejidos de 1920; el Reglamento Agrario de 1922, así como la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de abril y agosto de 1927, y la expedida en 1929, establecieron en su articulado reglas para expropiar predios rústicos propiedad de particulares para la constitución de núcleos ejidales.

Por último, el 23 de noviembre de 1936, fue promulgada la Ley de Expropiación que rige en la actualidad, tanto en materia Federal como Local, de acuerdo con su competencia respectiva.

Derivado de lo anterior, podemos concluir que las Legislaciones tanto Federal como Locales, son competentes para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante.

De ahí que se afirme que la expropiación administrativa, o mejor conocida como expropiación de bienes rústicos particulares tiene su fundamento legal en el artículo 27 Constitucional y en la Ley de Expropiación de 1936, que viene a ser la ley reglamentaria de la norma legal suprema por lo que a dicha materia se refiere, la cual establece en su artículo 2°:

“En los casos comprendidos en la enumeración del Artículo 1°, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, permitiendo, además, a la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito

Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la Declaratoria en el Decreto respectivo”.

El principio de legalidad contenido en la Constitución se manifiesta en el hecho de que aún y cuando la ley fundamental autoriza la expropiación, las Autoridades Estatales se encuentran impedidas para efectuar cualquier acto expropiatorio si no se basan en una ley ordinaria, ya sea Federal o Local, según el caso, que establezca las causas de utilidad pública.

Los llamados Principios de Constitucionalidad y de Legalidad que caracterizan al régimen jurídico al cual está sujeta la conducta expropiadora del Estado, están consignados expresamente en la ley suprema al establecer a modo de declaración general que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización (Principio de Constitucionalidad), y, en segundo lugar que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente (Principio de Legalidad).

Dichos Principios han sido reconocidos por la Corte al afirmar que la Constitución General con la finalidad de prevenir arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y de acuerdo con dichas leyes la Autoridad deberá hacer la declaración correspondiente; de manera que es necesaria la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública y que el Ejecutivo, al aplicar esa ley decida en que casos existe o no esa necesidad para efectos de que se justifique la expropiación.

En este sentido, la expropiación por causa de utilidad pública, debemos decir que constituye un acto por medio del cual el Estado priva a un particular de la propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa

propiedad, distinguiéndose de las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público, en virtud de que éstas constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad de carácter general y permanente, contrario a la primera que implica la pérdida total del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.

Por su parte la Ley de Expropiación en su artículo 20 señala:

“La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de un año”.

La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, cubiertos principalmente con dinero, por tanto podemos concluir que la indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre al afectado con un procedimiento de expropiación.

Lo anterior nos hace pensar que por lo que respecta a los bienes que pueden ser expropiados, debe reconocerse que el Estado no puede efectuar expropiaciones consistentes en dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener recursos para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto y por la otra, la expropiación origina una indemnización que debiera ser en efectivo, justificándose con la idea de que si éste se expropiara para ser compensado en la misma especie, la expropiación dejaría de cumplir con su objeto.

Por otra parte, se ha afirmado que dentro de nuestro sistema legal la expropiación no puede tener por objeto bienes muebles, empresas mercantiles o bien algún tipo de negocios industriales, toda vez que el artículo 27 Constitucional se limita a reglamentar la propiedad sobre la tierra.

Finalmente es importante señalar que Autoridades son competentes para intervenir en la expropiación; por lo que se refiere a la Constitución de 1857, no se determinaban las Autoridades que deberían intervenir, pues dicho Código se limitaba a expresar que la propiedad sólo podría ser ocupada por causa de utilidad pública y

previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que implica la expropiación.

Por su parte, la Constitución de 1917, vino a precisar que autoridades intervendrían en las fases de la figura en estudio, indicando que es al Poder Legislativo a quien corresponde la declaración de la causa de utilidad pública en las leyes respectivas, por la que procede la expropiación; al Poder Ejecutivo la declaración concreta de la existencia de la causa de utilidad pública prevista por la ley y, la de que un bien determinado debe expropiarse para colmar una necesidad.

Sin embargo, dicho precepto legal no señala expresamente cual es la Autoridad que debe ejecutar la expropiación, o bien, la que debe llevar a cabo la desposesión del particular, por lo que a falta de declaración expresa, se han sostenido dos opiniones: la primera que afirma que una vez que la Autoridad Administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación, la ejecución debe realizarse por la Autoridad Judicial, idea fundamentada en el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, en el que la expropiación se sujetaba al conocimiento de la Autoridad Judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para que ordenara la privación de la propiedad.

La segunda afirma que no es necesaria la intervención de la Autoridad Judicial, justificada en el texto del artículo 27 Constitucional vigente, al dar intervención a la Autoridad Judicial únicamente en el procedimiento de indemnización, cuando exista un conflicto por el exceso del valor de la propiedad, ya sea por las mejoras que se hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal; o bien, cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas, se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la Autoridad Judicial no hay porque pensar que debiera intervenir en alguna otra fase de la expropiación.

En nuestra idea la intervención de las Autoridades en el procedimiento de expropiación se determina de la siguiente manera: El Poder Ejecutivo, Local o Federal, realiza la declaración concreta de la procedencia de la expropiación de un bien, de acuerdo con la ley

que previamente haya fijado las causas de utilidad pública; la Autoridad Administrativa se concreta a aplicar a un caso particular las normas generales constitucionales que regulan la actuación expropiatoria del Estado, ejecutando los actos jurídicos y materiales inherentes a dicha aplicación y, por último la participación que tiene el Poder Judicial en la materia que nos ocupa se reduce, por declaración constitucional, a conocer de conflictos que puedan surgir entre el Estado y el particular con motivo del valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de este, en los términos ya indicados con antelación.

En este sentido, la intervención que desempeña el Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer la diversidad de casos que en dicha materia se formulen, a través del juicio de amparo interpuesto en contra de la declaración de expropiación y sus consecuencias.

A tal respecto, la Ley de Expropiación en su artículo 20 Bis. determina:

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta Ley, podrá declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del Decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso administrativo de revocación previsto en la presente Ley”.

1.4 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN AGRARIA

Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, conservaron los principios contenidos en la primera disposición legal que reguló la expropiación ejidal, estableciéndose así en el Código de 1934, por vez primera la posibilidad de expropiar terrenos ejidales por causa de utilidad pública, para destinarlos a obras de beneficio social, crear y desarrollar centros urbanos, establecer vías de comunicación y explotar recursos de la nación sujetos a concesión. Dispuso, igualmente, que la expropiación debía decretarla el Presidente de la República, previa compensación de acuerdo con el valor económico de los bienes expropiados, circunstancia que contribuyó a precisar la cuestión de que se trata, pues a partir de entonces en las expropiaciones que se llevaron a cabo durante la vigencia de ese Código, el monto en efectivo de las compensaciones por la expropiación que sufrieron diversos pueblos, se decretaron en favor de los núcleos de población afectados o a la comunidad y no a favor de los ejidatarios, como se hubiera podido entender del texto de la ley.

Con estas experiencias, al promulgarse el Código Agrario de septiembre de 1940, que incorporó a su texto las adiciones y reformas a la normatividad agraria expedidas durante el mandato del Presidente Cárdenas, que estaba a punto de concluir, reiteró en un capítulo especial lo relativo a la expropiación de los bienes ejidales, determinando que los núcleos de población serían los propietarios y poseedores de los bienes que se les concedieran y no los ejidatarios, como se había establecido en el ordenamiento anterior, de esta manera, las expropiaciones de bienes ejidales que se continuaron llevando a cabo, coincidieron en establecer que las compensaciones resultantes de cualquier caso de expropiación, debían consistir preferentemente en terrenos semejantes a los expropiados y, las cantidades en efectivo debían invertirse en la adquisición de terrenos con que reponer los que hubieren sido tomados, o cualquier otra clase de tierras, debiendo ingresar el resto al fondo común del pueblo, con lo cual no se admitía que la compensación en efectivo se distribuyera entre los ejidatarios o comuneros, como lo propuso y realizó el Presidente Luis Echeverría, sino que se tendría que destinar el monto de las indemnizaciones a los núcleos afectados supuesto que, si se expropiaba al dueño de la cosa -en este caso el núcleo de población-,

a él debía cubrirse la indemnización por los bienes de que resultara privado.

Al entrar en vigor un nuevo Código Agrario en el mes de diciembre de 1942, se reprodujeron las disposiciones relativas a la expropiación de los bienes ejidales y comunales y se introdujeron algunas variantes, la más importante de ellas determinó que en caso de que los bienes expropiados pasaran a poder de la Nación para destinarse a un servicio público, se debía compensar al núcleo concediéndole ampliación de ejidos o la creación de un nuevo centro de población agrícola, estableciéndose que en esos casos no debía pagarse indemnización en efectivo. Con ello se trataba de evitar que el Estado tuviera que pagar los terrenos que él mismo había concedido, economizando así uno de los renglones importantes del costo de las obras.

Un ejemplo de este supuesto es el caso del poblado “El Mahome” ubicado en el Municipio de El Fuerte, en el Estado de Sinaloa y once más que resultaron con sus tierras invadidas dentro de la curva del embalse de la presa “Miguel Hidalgo”, sobre el “Río Fuerte” en el Estado de Sinaloa, a cuyos ejidatarios se les acomodó en parcelas de 10 hectáreas de riego en el ejido “Las Vacas”, el cual en un principio se había concedido como ganadero, pero al concluirse la construcción de la presa quedó totalmente bajo riego, permitiendo no sólo acomodar a los titulares del ejido, sino también conceder a los campesinos afectados las parcelas resultantes con mejoría de la calidad. Esta disposición excepcionalmente fue aplicada por lo que, en la generalidad de los casos, las diversas Dependencias del Gobierno Federal, o de los Gobiernos de los Estados, cubrieron con la adquisición de tierras las indemnizaciones correspondientes.

Otra innovación aportada por dicho Código fue lo dispuesto en su artículo 189, que determinó:

“Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan,

la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal”.

Dicho articulado como puede observarse contempló la expropiación íntegra de las tierras de un núcleo de población, originando con ello su desaparición; además, consideró que si la indemnización se hacía en efectivo debía destinarse a adquirir nuevas tierras para el núcleo expropiado, pero si los ejidatarios por cualquier circunstancia no aceptaban ocuparlas y explotarlas, la indemnización debía emplearse en realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura, con lo cual se prohibía entregar la indemnización a los campesinos que perdían la calidad de ejidatarios; repitió además lo establecido en el instrumento jurídico que le sirvió de antecedente respecto al empleo que debía darse a la indemnización en efectivo, adquiriendo tierras u otros elementos.

En la Ley Federal de Reforma Agraria de marzo de 1971, se conservaron las limitaciones que contenía el Código que le servía de antecedente en lo que a indemnizaciones se refiere, pero el Congreso de la Unión modificó el proyecto establecido en la Ley de abril de 1971, al establecer en su artículo 118 párrafo tercero que cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgara conveniente, podría autorizar que parte de la indemnización se entregaría en efectivo a los ejidatarios o comuneros expropiados, dictando las disposiciones que estimara necesarias para tal fin.

Por otra parte dicho ordenamiento legal en su artículo 112 disponía que los bienes tanto ejidales como comunales sólo podían ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia fuera superior a la utilidad social del ejido o comunidad, fincándose de preferencia en bienes de propiedad particular.

En tales condiciones, los núcleos de población beneficiados con el reparto agrario eran considerados al amparo y protección de dicha ley propietarios y poseedores de los bienes que se les concedían, siendo sus derechos inalienables, imprescriptibles inembargables e intransmisibles, y no podían, por tanto, enajenarlos, transmitirlos, hipotecarlos, gravarlos, arrendarlos o cederlos; conservando el Estado la facultad de intervenir para que mantuvieran las condiciones

apuntadas pero sin que la Nación se reservara el dominio de esos bienes, que correspondían a los núcleos de población beneficiados.

Es necesario señalar que los bienes comunales y ejidales no podían ser expropiados aplicando la normatividad agraria vigente, sin que interviniera la Secretaría de la Reforma Agraria; asimismo, podía instrumentarse sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquéllos que se hubieran adquirido mediante cualquier acto jurídico.

Cabe destacar el hecho de que tanto las tierras como las aguas propiedad ejidal o comunal, pueden ser objeto de expropiación, cuando medie desde luego una causa de utilidad pública; sin embargo, en uno y otro caso, en igualdad de condiciones debían preferirse a las tierras o aguas propiedad de particulares para ser expropiadas, además de que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales solo procedían en favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal, Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, de conformidad con lo establecido en los artículos 116 y 117 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

De igual forma en materia de expropiaciones, sobre bienes comunales se establecía la prohibición de que procediera en favor de sociedades o fideicomisos que hicieran posible su adquisición por parte de extranjeros. En todo caso, la expropiación que afectara a bienes ejidales o comunales debía hacerse por Decreto Presidencial.

Finalmente, la Ley Agraria vigente regula la figura de la expropiación en su Capítulo IV, estableciendo en su artículo 93 que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública señaladas en el mismo, teniendo una importante innovación en cuanto al pago de la indemnización se refiere, dejando a su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996, el procedimiento a que se deberán sujetar los bienes ejidales y comunales objeto de expropiación descrito a continuación:

La solicitud de expropiación tanto de bienes ejidales como comunales deberá presentarse por escrito ante el Secretario de la Reforma Agraria con los requisitos establecidos por el artículo 60 de dicho Reglamento, tales como nombre del núcleo, Municipio y Entidad Federativa a la que pertenecen; régimen de propiedad ya sea ejidal o comunal; superficie a expropiar; plano informativo de la superficie solicitada; causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie; documentación que justifique la causa de utilidad pública; si existe ocupación previa del predio a expropiar (la cual sólo podrá ser autorizada por la asamblea, salvo que se trate de tierras formalmente parceladas, en cuyo caso se requerirá autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios), el convenio que al efecto se hubiere celebrado, el cual deberá contener la superficie a ocupar y su ubicación geográfica; la contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento y las causas por las que puede rescindirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en su caso, el pago de los daños derivados de la ocupación.

De no existir dicho convenio, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada; en su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental, de las Secretarías de Desarrollo Social y de la entonces Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca hoy Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), según se trate. Además cuando la promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente, y el compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal.

Recibida la solicitud, la Secretaría deberá requerir al Registro Agrario Nacional el historial del núcleo. Para el caso de que se acredite la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada la causa de utilidad pública, la Secretaría de la Reforma Agraria acordará la procedencia del trámite expropiatorio.

Serán causas para cancelar el procedimiento de expropiación conforme al artículo 65 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad las siguientes:

- I. La promovente se desista de la solicitud de expropiación o no ratifique su interés jurídico en la expropiación;*
- II. El dictamen técnico, el estudio de impacto ambiental o el dictamen de factibilidad, en su caso, sean negativos;*
- III. No se justifique la causa de utilidad pública;*
- IV. La superficie solicitada no pertenezca al régimen ejidal o comunal;*
- V. Se compruebe que la superficie solicitada ya ha sido expropiada con anterioridad;*
- VI. Se esté en el supuesto contemplado en el artículo 63 del presente Reglamento, y*
- VII. A juicio de la Secretaría no sea posible la continuación del procedimiento.*

En el supuesto a que se refiere la fracción I, la Secretaría requerirá que la promovente acredite si fuera el caso, haber rescindido el convenio de ocupación previa a satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

Contra el acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio que dicte la Secretaría, no procederá recurso alguno.

Quando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas ambas partes al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas para tal efecto; de igual forma, la promovente deberá desocupar la superficie de que se trate, en el plazo que se haya determinado en el propio convenio o, en su defecto, en un plazo de treinta días, a partir del día siguiente en que se acuerde la cancelación.

La Secretaría solicitará al Registro Agrario Nacional la realización de los trabajos técnicos, que deberán contener

levantamiento topográfico de la superficie a expropiar; superficie analítica y colindancias de los terrenos a expropiar; clase y aprovechamiento de las tierras; asignación de los derechos individuales y de uso común de las tierras de que se trate; descripción de los bienes distintos a la tierra, en su caso, y los elementos técnicos o legales que el comisionado del Registro Agrario obtenga y que puedan influir en el procedimiento expropiatorio; una vez recibidos los trabajos la Secretaría procederá a su revisión.

Para el caso de que el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental resultaren negativos, se emitirá acuerdo de improcedencia del trámite expropiatorio, ordenando la cancelación del procedimiento y el archivo correspondiente, el cual deberá notificarse al núcleo agrario y a la promovente.

Se solicitará por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por cuenta y orden de la promovente, proceda a la emisión del avalúo de la superficie a expropiar, atendiendo a su valor comercial, así como el de los bienes distintos a la tierra.

A excepción de la fracción V del artículo 93 de la Ley Agraria, relativa a la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, el monto deberá atender a la cantidad que se cobrará por la regularización.

Recibido el avalúo, la Secretaría dictaminará el expediente y de considerarlo conveniente, solicitará a la promovente reiterar su interés jurídico en la expropiación, en cuyo caso se elaborará el proyecto de Decreto Expropiatorio.

El Decreto deberá ser refrendado por el Titular de la Secretaría y para los casos en que la promovente sea otra Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, será refrendado por el Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, será refrendado por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte al erario federal, con fundamento en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

El Decreto Expropiatorio será expedido por el Titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La Secretaría notificará al núcleo agrario el Decreto Expropiatorio y ordenará su inscripción en los Registros Agrario Nacional, Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad, así como en el Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, según corresponda.

En la notificación que al efecto se realice se deberán observar las reglas contenidas en el artículo 79 del citado Reglamento, las que a continuación de señalan:

- I. Se realizará a los integrantes del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, según se trate;*
- II. De no encontrarse uno o alguno de sus integrantes se dejará citatorio con el que se encontrare, o con quien se entendiera la diligencia, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes, en el lugar y hora que se fije en el citatorio, se lleve a cabo la notificación, y*
- III. De no presentarse el Comisariado a la diligencia de notificación, deberá notificarse al núcleo agrario por edictos, en los términos del segundo párrafo del artículo 21 de este Reglamento.*

A partir de la vigencia del Decreto Expropiatorio y acreditado el pago de la indemnización, la Secretaría lo ejecutará debiendo realizar la diligencia posesoria en la que se practique el deslinde de las tierras expropiadas y se levante el acta correspondiente para su constancia.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la promovente.

Concluido que sea el trámite la Secretaría enviará la documentación al Registro Agrario Nacional para su guarda y custodia, debiendo entregar constancia de ello a la promovente y

finalmente dará aviso de la ejecución al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Una vez analizado el procedimiento expropiatorio concluiremos afirmando que en materia de expropiación agraria son aplicables la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y actualmente la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, además de que dicha expropiación tiene como finalidad afectar bienes ejidales, a diferencia de la expropiación administrativa que se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación y cuya finalidad es afectar bienes de propiedad particular para satisfacer necesidades sociales, como es el destinarlos a la creación de núcleos agrarios.

1.5 CAUSAS QUE ORIGINAN LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

La expropiación, según lo manda el artículo 27 Constitucional, sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, dicho en otras palabras, si no hay causa de utilidad pública, el acto expropiatorio es abiertamente inconstitucional. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado criterio jurisprudencial en el sentido de que las Autoridades expropiadoras no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto. Dicho en otros términos, la declaratoria de utilidad pública no debe basarse en una simple aseveración de la Autoridad expropiante, sino que ésta tiene la obligación de demostrar y justificar que tal causa opera en cada situación concreta en relación con la cual se expida o haya expedido el Decreto correspondiente.

En la actualidad el derecho de expropiación se fundamenta en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el interés particular cede ante el interés de la colectividad, según el texto constitucional, procede por motivos de interés público. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

EXPROPIACIÓN, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PÚBLICA.- Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que solo existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes de particulares, cuando se sustituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas; la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad opcional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.

Castellanos Vda. de Zapata Mercedes. p. 2568. Tomo L. 8 de diciembre de 1936¹¹.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesita que la utilidad pública así lo exija, que medie indemnización y que cuando el estado expropie con el propósito de llevar a cabo una función social y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización puede constitucionalmente ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario, además de que las autoridades expropiadoras no solamente deben invocar alguna causa de utilidad pública para expropiar, sino que deben acreditar dicha causa en cada caso concreto de que se trate, lo cual se justifica con la siguiente ejecutoria:

EXPROPIACIÓN, PRUEBA DE LA UTILIDAD PÚBLICA.- La expropiación de un bien de particulares, sólo procede en los términos del Artículo 27 Constitucional, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que las autoridades responsables la afirmen, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad en el expediente de expropiación respectiva.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo L, Tesis Aislada, p. 2568.

Amparo administrativo en revisión 2188/47. Jiménez Ángel. 15 de abril de 1948. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente ¹².

Ahora bien, la enumeración casuística de las causas de utilidad pública en materia expropiatoria nos parece es incorrecta y trae consigo graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo, Federal o Local, la expedición de Decretos de Expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una utilidad pública debidamente acreditada.

Debe pugnarse porque la ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración, mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública. De tal manera que el Ejecutivo, al dictar el Decreto Expropiatorio, constate si el bien es susceptible de satisfacer la necesidad pública preexistente, o por el contrario dicho bien no fue destinado para el fin por el cual fue expropiado, lo que se sometería posteriormente a la consideración de la Justicia Federal en el juicio de amparo que se promueva contra dicho Decreto.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 1° de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, fueron consideradas como causas de utilidad pública las siguientes:

- 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 y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;*

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo XCVI, Tesis Aislada, p. 412.

- 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 víveres o de otros artículos de consumo necesarios, 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;*
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; y*
- XII. Los demás casos previstos por Leyes especiales.*

Es importante tener presente que los casos antes mencionados no son todos aquellos casos posibles de utilidad pública ni son necesariamente inmutables.

En este sentido, la causa de utilidad pública como ya hemos mencionado en reiteradas ocasiones debe ser concreta y específica, es decir la Autoridad expropiadora debe aplicar correctamente la

causa de utilidad pública que la ley prevé al caso concreto; para lograr lo anterior, se requiere que en el expediente de expropiación y en el Decreto Expropiatorio se especifiquen, detallen o pormenoricen los hechos, circunstancias y elementos que concurren en la situación concreta sobre la que versa la expropiación, constatando así que dichos hechos, circunstancias y elementos encuadran en el supuesto de utilidad pública invocada; además se considera de vital importancia que la Autoridad que expida el Decreto señale las pruebas o estudios que hayan determinado que en tal situación se encuadra la figura de utilidad pública.

A pesar de que como ya se dijo el concepto de utilidad es eminentemente económico y reconoce como presupuesto una necesidad pública, su comprensión debe hacerse extensiva a la idea de interés social la cual no sólo puede tener contenido económico, sino de cualquier otra naturaleza.

El interés social puede manifestarse en diversas hipótesis, la primera de interés social, consiste en satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad; la segunda en evitar todo aquel daño que pueda sufrir inminentemente la colectividad y la tercera, se manifiesta en la procuración de un bienestar para la comunidad, o bien, el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población.

En cualquiera de las anteriores hipótesis opera la utilidad pública como presupuesto de validez constitucional de la expropiación, en virtud de que el citado concepto debe ser considerado como sinónimo de interés social, independientemente de su contenido.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido un criterio semejante cuando afirma que no sólo se legitima constitucionalmente el acto expropiatorio con fundamento en alguna causa de utilidad pública bajo el concepto tradicional, sino también cuando está de por medio el interés social, dicho criterio se fundamenta en lo siguiente:

“Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una correcta interpretación del concepto de utilidad pública, en los

términos relativos del Artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se substituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportara una utilidad colectiva, aquéllos en los que los particulares, mediante su autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y del órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones y caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el Artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de utilidad pública,

adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando.

Informe de 1935. Segunda Sala. p. 45 a 47¹³.

Así las cosas, cuando el interés de un particular se opone al interés de un grupo de campesinos promoventes para obtener una dotación de tierras, la balanza favorece a estos últimos, ya que el interés social de este grupo necesitado debe prevalecer sobre el del particular, en consecuencia deberá de afectarse la referida propiedad; de igual forma, cuando el interés público, ejemplificado a través de una obra de servicio público, como la construcción de una carretera, una presa, etc., en la cual se cifre el interés y beneficio de un número mayor de personas que las de un particular, o del propio núcleo agrario, permitiría y sobre todo se justificaría dicha expropiación, ahora bien, cuando la realización de una obra pública pudiera implicar peligro para el interés de toda la Nación, prevalecerá el interés nacional sobre el interés público.

1.6 CAUSAS QUE ORIGINAN LA EXPROPIACIÓN AGRARIA

A medida que se fue intensificando el reparto agrario y el Estado aceleró la construcción de obras de utilidad pública, llegó el momento en que en vez de construirse estas últimas sobre terrenos de propiedad particular o del Estado tenían que edificarse y afectar terrenos incorporados al régimen ejidal o comunal, como paralelamente había de presentarse el crecimiento inevitable de las ciudades, su ensanchamiento tenía que hacerse sobre los terrenos inmediatos a las poblaciones que alguna vez fueron propiedad de particulares y posteriormente incorporados al régimen ejidal.

Además de la expropiación administrativa de que puede ser objeto toda propiedad, existe una expropiación específica que tiene lugar en materia agraria.

En términos de lo establecido por el artículo 27 Constitucional, debemos entender que tal figura abarca no sólo los casos en que la

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1978, pp. 489 y 490.

colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino también el supuesto en el que se decreta la expropiación para satisfacer las necesidades de las clases más necesitadas y no propiamente de la colectividad.

Así se explica que dentro de la Ciudad de México, los ejidos de los pueblos de Nativitas, Santa Cruz Atoyac y San Simón Ticomac, en el año de 1940; quedaran dentro de la Colonia Narvarte, urbanizándose.

La Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba dentro del Capítulo que dedicaba a la Expropiación, el concepto de utilidad pública, enunciando en nueve fracciones las causas concretas de utilidad pública por las que podían expropiarse bienes ejidales o comunales. En el artículo 112 de dicha ley se disponía que la causa de utilidad pública que se señalaba para la expropiación de bienes de tal especie, debiera ser superior a la de utilidad social del ejido o de las comunidades, enunciando después las causas de utilidad pública, mismas que transcribimos a continuación:

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

planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

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

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

IX. Las demás previstas por las Leyes especiales.

Ciñéndose al sentido de la disposición contenida en la fracción V, resulta ser que todas las empresas serían constitucionalmente expropiables, ya que no existe ninguna cuya actividad no produzca un beneficio a la colectividad; sin embargo, el fomento y conservación de una empresa sólo será causa de utilidad pública que justifique su expropiación, si su funcionamiento bajo la administración privada es insuficiente o ineficaz para proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas a que está destinado, por tanto para que éstas no queden sin colmarse, el Estado bien puede expropiarla sin contravenir lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional, idea que se corrobora con el criterio que sobre la mencionada cuestión específica ha sustentado la Suprema Corte al afirmar que:

EXPROPIACIÓN, CONCEPTO DE EMPRESA EN MATERIA

DE.- La sola referencia a una empresa no es bastante para considerar que la expropiación tenga por objeto beneficiar o satisfacer una necesidad particular, pues la fracción IX del Artículo 1° de la Ley de Expropiación de 1936, determina que la empresa debe tener por objeto el beneficio de la colectividad. Esto se comprende mejor si se atiende a los principios de descentralización de esa función por un organismo privado. En este tipo de descentralización se combinan el beneficio de la colectividad y la actuación de una empresa privada, como acontece cuando el objeto de la empresa lo es la prestación de un servicio público mediante concesión. Por tanto, es inexacto que esta clase de empresas sólo tengan por fin el provecho exclusivo para sus propietarios o accionistas, puesto que la razón de su existencia no es otra que la de colaborar a la satisfacción de los fines propios del Estado, singularmente, la atención de necesidades colectivas. En tal

virtud, tratándose de empresas en que se satisfaga el requisito de servir o beneficiar a la colectividad, como lo estatuye la fracción de referencia, es evidente que su creación, fomento y conservación, constituyen causas de utilidad pública.

Amparo en revisión 2805/62. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A. 22 de junio de 1965. Unanimidad de 15 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos ¹⁴.

Conforme a las consideraciones transcritas, la creación de una empresa de carácter privado implica una causa de utilidad pública, si tal empresa, por la índole de su objeto y actividad, coopera con el Estado para la satisfacción de alguna necesidad colectiva; y por lo que concierne al fomento y conservación de una ya existente, estas finalidades también presentan ese carácter, tanto en el caso de que el acto expropiatorio afecte a la persona o entidad privada que la administre, como en el de que la expropiación comprenda bienes necesarios para lograr dichas finalidades.

Es importante mencionar que cuando la expropiación haya tenido como causa la contenida en la fracción VI del artículo 112 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria que trataba de la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, los ejidatarios o comuneros afectados, tenían derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y, el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento, en el caso de que la expropiación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra. La indemnización debía cubrir el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas de la regularización, en la medida y plazos en que se captaran los recursos provenientes de la misma, tal y como se establecía en el artículo 122 fracción II de la referida ley.

Cuando resultaran expropiados los bienes en forma parcial y éstos se explotaban colectivamente, la indemnización se destinaba a la adquisición de tierras para completar el ejido o la comunidad, o bien para inversiones productivas directas; si se expropiaran unidades de

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XCVI, Primera Parte, Tesis Aislada, p. 10.

dotación que se trabajaban individualmente, a elección de los afectados el monto de la indemnización se destinaba a la compra de tierras para reponer la unidad de dotación expropiada, o bien en inversiones productivas dentro o fuera del ejido. En el caso de que la expropiación se realizara para urbanización, la indemnización se cubriría de acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior.

En el caso de que la expropiación traiga como consecuencia la desaparición del núcleo ejidal o comunal como tal, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras en igual superficie y calidad que las expropiadas, para la reconstrucción del núcleo agrario cuando la causa de expropiación sea alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 de la referida ley. Bajo este mismo supuesto, si las dos terceras partes de los ejidatarios en Asamblea General decidieran no adquirir tierras, sino crear fuentes de trabajo relacionadas o no con la agricultura, la proposición se someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de un plan de inversión, para su aprobación, tal y como lo señala el artículo 122 de la multicitada ley.

Hemos señalado que la expropiación que venimos tratando no sólo procede sobre las tierras de los ejidos o comunidades, sino que puede recaer sobre las aguas de su propiedad; sin embargo, este tipo de expropiación sólo podía realizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, cuando no existían otras aguas disponibles para los siguientes casos:

- I. Para usos domésticos y servicios públicos;*
- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y*
- III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.*

La Ley Agraria de 1992, en su artículo 93 señala las causas de utilidad pública indispensables para solicitar la expropiación ya sea de bienes ejidales o comunales, las cuales se resumen en:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;

Este presupuesto está previsto cuando no se puede obtener el consentimiento de la asamblea general de ejidatarios por la vía de la aportación de tierras, conforme al último párrafo del artículo 64 de la Ley Agraria.

II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

Con base en los acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, así como en los convenios de concertación con los sectores social y privado, conforme a la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, promoverá:

“La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en esta Ley a favor de la Federación, de las entidades de la Administración Pública Federal, de los estados y de los municipios”.

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;

La Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 1958, en su artículo 10, reformado por Decreto del

29 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, dispone:

“La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.

Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias”.

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

De manera coincidente, la Ley General de Asentamientos Humanos establece:

“Artículo 5°.- Se considera de utilidad pública:...

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población...”.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de octubre de 1995, dispone:

“Artículo 3°.- La Comisión tiene por objeto:

I. Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales...

A juicio de los afectados por expropiaciones, la Comisión garantizará y/o entregará al núcleo agrario o a la Institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derechos los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de expropiaciones”.

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

Aún y cuando esta finalidad puede lograrse por decisión de la asamblea de ejidatarios, de no lograrse el consenso, por tratarse de causa de utilidad pública, se puede acudir al expediente expropiatorio.

VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquéllas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y Líneas de Conducción de Energía, Obras Hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, y

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

La expropiación de bienes ejidales y comunales procede por causa de utilidad pública y es preferente para la Nación sobre el derecho o interés de ejidos y comunidades, debiéndose fincar de preferencia en bienes de propiedad particular, en el supuesto de encontrarse en igualdad de circunstancias que los bienes de ejidos y comunidades.

La indemnización es el segundo requisito que se exige para que proceda la expropiación de bienes ejidales o comunales, recordemos que la primera es que exista una causa de utilidad pública. En este sentido, es importante precisar que para que proceda la expropiación de bienes de la naturaleza que hemos venido señalando, es necesario que exista el pago de la indemnización correspondiente.

La derogada Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 121 párrafo primero disponía que el monto debía ser fijado por avalúo que realizara la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados. Los avalúos que realizara tal Comisión, según disponía la norma legal en cita, tendrían una vigencia de un año, transcurrido el cual deberían actualizarse.

En cuanto al momento del pago de la indemnización, debe precisarse que de acuerdo al contenido de los artículos 127 y 134 de la Ley Federal de Reforma Agraria se desprende que el pago de la indemnización al núcleo ejidal o comunal expropiado, debía ser previo

o bien anterior a la ocupación de los bienes, trátase de tierras o de aguas, o en defecto del pago inmediato de la indemnización, que éste quede debidamente garantizado para que proceda la ocupación.

Existía, sin embargo, una excepción al principio que se señala en el párrafo que antecede, contenido en la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de la Industria Petrolera, en la que se dispone que dicha industria es prioritaria, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades, y que procede en consecuencia, la ocupación provisional o definitiva de sus bienes.

Por lo que respecta a la forma de pago de la indemnización, cuando se tratara de bienes distintos a las tierras y aguas, tales como la casa habitación, huertas o corrales, el pago debía ser de inmediato y en forma individual a los ejidatarios o comuneros que fueron expropiados de conformidad con lo establecido en el artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por su parte la Ley Agraria señala en su artículo 96 que la indemnización deberá pagarse a los ejidatarios atendiendo a sus derechos, es decir si la expropiación afecta únicamente a parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda y, en caso de existir duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria agotará la conciliación de intereses y en el supuesto de no lograrse ésta, se deberá acudir al Tribunal Agrario competente para que resuelva en definitiva.

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural dispone que cuando los bienes expropiados afecten terrenos de uso común, la indemnización se pagará al núcleo, tratándose de tierras formalmente parceladas, ésta corresponderá a los titulares, atendiendo a sus derechos.

Para el caso de bienes distintos a la tierra se deberá cubrir de manera inmediata y directa a los afectados, de conformidad con lo establecido por el referido Reglamento en sus artículos 80 y 81.

Ahora bien, si el pago de la indemnización corresponde al núcleo y este fue depositado en el FIFONAFE, su pago deberá estar sujeto al siguiente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural:

- I. Deberá acordarse en asamblea, la solicitud, el destino y aplicación de los recursos y,*
- II. Con la copia del acta de Asamblea o la copia certificada de la misma se deberá solicitar al FIFONAFE el retiro, anexando a dicha solicitud copia de la convocatoria y copia certificada del acta de asamblea de elección de los órganos de representación del núcleo.*

El FIFONAFE analizará la legalidad de la asamblea previamente a la entrega de los recursos, además de recabar los recibos de pago correspondientes y si el monto indemnizatorio depositado en el FONDO corresponde a los ejidatarios en lo individual, bastará la solicitud por escrito para su retiro, previa identificación, en caso contrario, es decir si el monto es depositado en una Institución bancaria, la promovente deberá asumir la responsabilidad del pago oportuno y directo, además de responder de cualquier reclamo, en este caso la promovente está obligada a dar aviso al FONDO, una vez efectuado el pago.

Para el caso de que la indemnización sea cubierta total o parcialmente, mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, deberán observarse las siguientes reglas, según lo previsto por el artículo 86 del Reglamento en cita:

- I. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará el valor de los bienes que recibirán los afectados, por concepto de pago de la indemnización;*
- II. Si el valor de los bienes que se entreguen es superior al monto fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la diferencia será en beneficio de los afectados. Si el valor de que se trata es inferior, la diferencia deberá ser cubierta en efectivo;*
- III. La promovente deberá cubrir los gastos de traslado de dominio;*

IV. Cuando la indemnización corresponda al núcleo agrario, se requerirá el consentimiento de la Asamblea. Si la indemnización se cubre a los ejidatarios o comuneros en lo individual, se requerirá el consentimiento por escrito de éstos, ante dos testigos, y

V. La promovente deberá recabar del núcleo agrario y de los ejidatarios o comuneros, según se trate, las constancias de pago correspondientes.

De no realizarse el pago indemnizatorio, el FIFONAFE deberá requerirlo a la promovente, quien lo depositará en dicho Fondo, salvo que exista manifestación escrita en contrario por parte de los afectados.

1.7 LA REVERSIÓN ADMINISTRATIVA

Dicha figura aparece regulada en la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, la cual en su artículo 9° establece que si los bienes habiendo originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, no sean destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, en el término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o bien la insubsistencia de la ocupación temporal o la limitación de dominio, o el pago de los daños causados, dicha norma establece la posibilidad que tiene el antiguo propietario para recuperar el bien que había sido afectado cuando los bienes expropiados no se destinan a la satisfacción de la citada causa de utilidad pública, toda vez que el ejercicio de la acción expropiadora impone a la Autoridad tanto en materia administrativa como agraria a pagar la indemnización y sobre todo a destinar el bien adquirido al fin previsto en el Decreto.

La resolución que emita dicha Autoridad deberá dictarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. Para el caso de que esta sea resuelta de manera total o parcial, respecto de la cual el propietario devolverá la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que hubiere sido cubierta;

cabe aclarar que la reversión total procede cuando el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad de los bienes a un fin distinto al señalado en el Decreto y la parcial cuando el beneficiario de la expropiación destinó parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el Decreto.

Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado nos dice D'Alessio:

“Ese derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste”¹⁵.

El derecho conferido al propietario deberá ejercitarse en el plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 párrafo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales, que a la letra señala:

“También corresponderá el derecho del tanto al último propietario de un bien adquirido por procedimientos de derecho público, que vaya a ser vendido, excepto cuando se esté en los casos previstos por el artículo 16 segundo párrafo y 36. El aviso se dará por correo certificado con acuse de recibo, y cuando no se conozca el domicilio, mediante una sola publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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 aquélla sea exigible”.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que la figura de la reversión consiste esencialmente en la devolución de un bien a su anterior propietario por no haberlo destinado al fin para el que fue expropiado; en la expropiación administrativa pueden hacer valer sus derechos los particulares que han sido privados de sus propiedades, por tanto, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Décima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 447.

de que se trate dentro del término de cinco años, o bien la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados, en términos de lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley de Expropiación; sin embargo, esto no opera en el caso de la expropiación de predios rústicos para crear núcleos ejidales, puesto que una vez constituido el núcleo ejidal, podrán integrarse a él los beneficiados con la Resolución Presidencial, y en el supuesto de que éstos no acepten las tierras con las que han sido dotados, en ella se acomodarán los ejidatarios con sus derechos a salvo, de tal manera que las tierras expropiadas siempre serán utilizadas para satisfacer las necesidades agrarias de aquellos campesinos que no tengan tierra, y en consecuencia el fundamento por el cual se expropió invariablemente se cumplirá.

De lo anterior se deduce que los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, pues aún en el supuesto de que desaparezca el núcleo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria los bienes seguirán vinculados a la realización de finalidades agrarias.

REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTÍCULO 33 SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES.- Dispone el Artículo 9° de la Ley de Expropiación que “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”. No establece este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el predio expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que automáticamente el Estado pierda la propiedad del bien y este regrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por tanto, al estatuir el Artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de

bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible, no viola los Artículos 14, 16, 22 y 27 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, sólo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, mas no puede traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien, y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva favorablemente la reversión relativa.

Amparo en revisión 812/92. Sucesión de Sotero Galván Nuñez. 18 de agosto de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes cinco de octubre en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoza Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número L/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres ¹⁶.

1.8 LA REVERSIÓN AGRARIA

Entendemos que es una figura a través de la cual los terrenos materia de una expropiación dejan de pertenecer a la beneficiaria de ésta.

Se produce cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto al señalado en el Decreto Expropiatorio; es decir, cuando no

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, octubre de 1993, Tesis Aislada, p. 28.

se cumple con la causa de utilidad pública o de plano como producto de no haberse satisfecho la causa de utilidad pública en un plazo de cinco años.

Por lo que respecta a la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, la figura en estudio apareció regulada por el artículo 126, en el que se determinó que cuando los bienes expropiados, se destinaran a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se hubiera satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podía demandar la reversión de los bienes, de la totalidad o de la parte de los mismos que no fueran destinados a los fines para los cuales habían sido expropiados, sin que se pudiera reclamar la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado recibiera por concepto de indemnización.

El FIFONAFE se encarga de ejercitar las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los referidos bienes, los cuales son destinados a apoyar financieramente las actividades industriales, tanto en ejidos como comunidades, aun cuando no se tratara de los afectados por los Decretos Expropiatorios, por lo que sólo corresponde a este órgano ejercitar la reversión de bienes ejidales.

Pero, ¿Que es el FIFONAFE?, es un Fideicomiso público auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía financiera, cuya misión es captar, promover y entregar los fondos comunes de los núcleos agrarios; verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública de los Decretos Expropiatorios, para en su caso ejercitar la acción de reversión; promover y financiar los proyectos productivos de grupos de mujeres indígenas campesinas y jóvenes campesinos, con el propósito de coadyuvar al fomento ejidal; de igual forma, es la instancia que se encuentra legalmente facultada para requerir a las promoventes de expropiaciones de terrenos ejidales y comunales el pago de las indemnizaciones que deben de recibir los sujetos agrarios o en todo caso su acreditación de pago directo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11, 94, 95, 97 y demás relativos de la Ley Agraria y del 80 al 98 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Como referencia señalaremos que en el año de 1959, se denominó "Fideicomiso FONAFE", Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a quién se le atribuyó la expedición del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y Comunales.

En 1972, se denominó "FONAFE OPD", Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Organismo Público Descentralizado, cuyas actividades eran la administración de los fondos comunes ejidales y comunales y, brindar apoyo a la industria rural con recursos fiscales.

Es a partir del año de 1976, cuando adquiere la denominación de "FIFONAFE", Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuya actividades se resumen en la liquidación del FONAFE OPD y restitución de funciones de fideicomiso para la administración de los fondos comunes ejidales y comunales.

Su máxima autoridad es el Comité Técnico y de Inversión de Fondos que se integra por un representante propietario y suplente de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) hoy Secretaría de la Función Pública (SFP); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Energía (SE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) entre las principales.

Promueve la captación de bienes y recursos que integran su patrimonio para coadyuvar al fomento ejidal, provenientes de indemnizaciones por expropiación de tierras; del aprovechamiento de recursos naturales y de los demás recursos que determinen las asambleas, así como vigilar el pago correcto y oportuno de las indemnizaciones decretadas, mediante el apoyo con programas sociales en beneficio de los campesinos, otorgando a los núcleos agrarios financiamientos para constituir sociedades inmobiliarias

ejidales y comunales, a grupos de jóvenes campesinos organizados, mujeres indígenas y campesinas organizadas, para su aplicación en proyectos productivos; supervisar el cumplimiento de la causa de utilidad pública invocada en los Decretos Expropiatorios y ejercitar la acción de reversión total o parcial de los bienes expropiados.

La importancia de la captación de recursos provenientes del pago de indemnizaciones estriba en brindar seguridad jurídica: a los promoventes de la expropiación, ya que automáticamente se consideran pagadas y el Decreto puede ser ejecutado; a los núcleos agrarios expropiados al verificar que las promoventes cumplan con los requisitos de ley, al recibir el depósito las indemnizaciones decretadas y a los ejidatarios y comuneros, que el pago se realice a sus legítimos beneficiarios; seguridad financiera: el Fideicomiso deposita los fondos comunes en la Tesorera Nacional Financiera, S.N.C., por lo que los rendimientos financieros son superiores a la mayoría de las tasas que ofrecen otras instituciones; experiencia técnica, al ofrecer asesoría gratuita a los núcleos agrarios para la conformación de los expedientes para el retiro de los fondos y formula perfiles y proyectos de inversión encaminados a actividades productivas y/o beneficio social.

Opera con recursos propios desde el año de 1987, en que logró la autosuficiencia financiera y su gasto de operación en inversión se soporta en los recursos patrimoniales que obtiene el 11.6% del total de los rendimientos financieros de los fondos comunes depositados en la Tesorería de Nacional Financiera, de la venta de terrenos que revierte en términos del artículo 97 de la Ley Agraria, de las contraprestaciones onerosas que recibe a cambio de no ejercitar la acción de reversión de tierras, de los diversos derechos fideicomisarios y de los productos del capital del patrimonio líquido.

De acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 97 de la Ley Agraria y del 90 al 98 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el FIFONAFE tiene la obligación de vigilar que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el Decreto Expropiatorio, cumpliendo así con la causa de utilidad pública invocada. Para ello mantiene un programa permanente de supervisión al cumplimiento de los Decretos Expropiatorios que le permita allegarse de la información necesaria para determinar la

procedencia de la acción de reversión de tierras. Estas y otras funciones más se encuentran contenidas en las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, aprobadas por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos en la SC-458 del 29 de agosto de 2001, cuya última modificación se verificó el 5 de marzo de 2003 (Ver apéndice 1).

Es oportuno señalar que durante el período del 1° de septiembre de 2002 al 30 de septiembre de 2003, se han verificado en campo 142 Decretos Expropiatorios que amparan una superficie de 7,518.7 hectáreas supervisadas.

Como resultado de las acciones de supervisión realizadas se determinó que en 19 casos que suman una superficie total de 517.3 hectáreas no se cumplió con la causa de utilidad pública señalada en el Decreto, por lo que el FIFONAFE actualmente realiza las acciones jurídicas que permitan en su caso, la reversión de tierras.

Por otra parte, es importante señalar que correspondía a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondían a los núcleos agrarios, se transmitieran en su oportunidad al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expidieran los acuerdos que procedían a fin de que los bienes expropiados pasaran en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso.

Cabe destacar que la Ley Federal de Reforma Agraria fue omisa en señalar ante que Autoridad debía tramitarse la reversión, por lo que aún y cuando no se estableció debemos aclarar que ésta tendrá que promoverse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección de Expropiaciones.

Por su parte la actual Ley Agraria regula la figura de la reversión en su artículo 97, estableciendo que cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o

total de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

Para el ejercicio de esta acción se requiere en primer término que los terrenos de un núcleo ejidal hayan sido expropiados por causa de utilidad pública, en términos del segundo párrafo del artículo 27 Constitucional; en segundo lugar, que dichos bienes no se hayan destinado al fin para el cual fueron expropiados y, en tercer lugar, si habiendo transcurrido un plazo de cinco años posterior al Decreto Expropiatorio, no se haya cumplido con la causa de utilidad pública.

El ejercicio de esta acción corresponde igualmente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en tal consideración deberá ser preocupación de los órganos de representación ejidal y de la propia Procuraduría Agraria solicitar su cumplimiento, por lo que se puede afirmar que es responsabilidad del FIFONAFE vigilar que se cumpla con la causa de utilidad pública en tiempo y forma, de manera tal, que esté en aptitud de realizar las investigaciones correspondientes a la beneficiaria de la expropiación.

Por los motivos que se exponen, es importante que la promovente de una expropiación plantee su solicitud con sustento en un proyecto viable, de ese modo existiría mayor probabilidad de evitar la necesidad de utilizar la figura de la reversión.

En este sentido como ya ha quedado establecido, el Fondo deberá vigilar que los bienes expropiados sean destinados al fin establecido en el Decreto Expropiatorio respectivo y, además, se cumpla con la causa de utilidad establecida, para ello se faculta al referido Fondo a realizar las investigaciones correspondientes, incluso podrá requerir a la beneficiaria de la expropiación para que dentro del término de 30 días naturales, contados a partir del requerimiento, manifieste lo que a su derecho convenga, aportando pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada, de conformidad con lo establecido por el artículo 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Si como resultado de la investigación queda demostrado que el beneficiario 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 deberá integrar el expediente respectivo y acordará su archivo.

Ahora bien, si de dicho resultado se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó ya sea la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto del señalado en el aludido Decreto o que habiendo transcurrido un plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, según se trate, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.

Con la finalidad de que el Fondo incorpore los bienes a su patrimonio, derivados de la reversión, resuelta por sentencia definitiva de los Tribunales Agrarios o por convenio, deberá inscribir dichos instrumentos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se ubiquen los bienes.

Finalmente es importante señalar que el Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, según lo marca el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, cuando se cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

- 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.*

En caso de resultar procedente la reversión, la resolución ejecutoriada deberá inscribirse en los Registros Agrario Nacional, Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal, teniendo por efecto el que una vez incorporados al patrimonio del Fondo, los bienes expropiados, deberán ser reintegrados al titular afectado.

Otro punto importante de señalar y que mencionaremos con precisión más adelante es que los comisariados ejidales de los núcleos de población no están facultados para solicitar la reversión de los bienes ejidales expropiados.

COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN NO ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN 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 ejercerá 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 solo corresponde a este órgano ejercer 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.

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 Palacios¹⁷.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II-febrero, 1995, Tesis Aislada, p. 261.

CAPÍTULO 2

EL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN

2.1 ACCIÓN DE REVERSIÓN. DEFINICIÓN

El presente capítulo lo dedicaremos al procedimiento que rige a la reversión en materia agraria, por lo que debemos indicar que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes que de ella emanan, no solo reconocen la titularidad de las tierras tanto de los propietarios como de los núcleos agrarios, sino que tratan de brindar una especial protección a la misma; sin embargo, dicho precepto señala como caso de excepción a la expropiación, figura que se traduce en un Acto de Autoridad que tiene como objetivo privar de los bienes a su titular para satisfacer una necesidad social.

Diversidad de criterios jurisprudenciales, han establecido que en materia administrativa la reversión no constituye un recurso, puesto que la misma no tiene como finalidad el que la Autoridad que emitió el Decreto Expropiatorio, revoque, anule o reforme dicho acto cuando se acredite la ilegalidad de su emisión, toda vez que al promoverse la reversión el sujeto al que se afectó su derecho de propiedad, está aceptando de manera tácita la legalidad del Decreto Expropiatorio y siendo al momento en que debe de ejecutarse este, cuando no se

cumple con la causa de utilidad pública por la que fue expropiado, generándose en consecuencia un derecho subjetivo de recuperación de la propiedad de los bienes que habían salido de su esfera jurídica.

REVERSIÓN, DERECHO DE, EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN. NO CONSTITUYE UN RECURSO.- Es de explorado derecho que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo; y cuando esas condiciones no se dan, por no existir el acto de la administración que pueda ser objeto o motivo de revisión, no puede constituirse la materia de un recurso, como ocurre en el caso del derecho de reversión en relación con la expropiación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 237/75. Manuel Jiménez Villarreal y Coagraviados. 27 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera¹⁸.

La reversión ha sido consagrada con el propósito de evitar el abuso en el ejercicio de la facultad expropiadora de la Administración y sobre todo de impedir la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron oportunamente empleados en la satisfacción de las necesidades que dieron origen a la expropiación.

La Ley Agraria en su artículo 97 señala:

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

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 86, Sexta Parte, Tesis Aislada, p. 87.

Del precepto legal invocado se desprende la existencia de dos elementos para la procedencia de la reversión:

- a) Que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto al señalado en el Decreto respectivo y,
- b) Que transcurrido un plazo de cinco años no se haya cumplido con la causa de utilidad pública, es decir, que los bienes expropiados no se hayan destinado a cubrir la necesidad pública pretendida en el Decreto respectivo en el plazo señalado.

Aquí es importante señalar que dicho plazo empezará a correr a partir del día siguiente de la publicación del Decreto respectivo, ya sea en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la Entidad Federativa donde se encuentren los bienes expropiados.

Al actualizarse tales hipótesis, nace para el antiguo propietario del bien expropiado, el derecho para recuperarlo, tal y como lo señala el siguiente criterio jurisprudencial:

REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO. CUANDO PROCEDE.-

La reversión es la Institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea por causas imputables a la autoridad o al beneficiario, o por razones incluso de orden público no imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación no supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro). 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo David Góngora Pimentel ¹⁹.

En este sentido, es importante señalar que la reversión podrá reclamarla el titular del bien expropiado con el sólo hecho de demostrar que las tierras expropiadas no se hayan destinado al fin para el cual fueron afectadas dentro de los cinco años siguientes o bien se les haya dado un fin distinto al señalado en el Decreto Expropiatorio.

A su vez, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural establece en sus artículos 97 y 98 los requisitos de procedencia de la reversión, dando origen a dos tipos de reversión, la administrativa y la jurisdiccional:

a) Artículo 97.- *“Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94 de este Reglamento, el Fondo 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 del beneficiario 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” y;

b) 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;*

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-228, Sexta Parte, Tesis Aislada, p. 567.

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, en los Registros Públicos 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”.

La primera procede cuando la entidad beneficiada con la expropiación, manifiesta encontrarse en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, por lo que el FIFONAFE acuerda la procedencia de la reversión emitiendo un acuerdo administrativo de reversión en donde se establece la actualización de los supuestos referidos en el precepto legal invocado, además se autoriza la celebración de un convenio en el que se pacta la entrega y recepción de los bienes expropiados para que éstos se incorporen al patrimonio del FIFONAFE, además, deberá establecerse por parte del beneficiario de la expropiación la entrega voluntaria de los bienes afectados con esta, la renuncia a promover cualquier acción legal en contra de la transmisión y el compromiso a responder por el adeudo o gravamen contraído respecto de los bienes antes de la celebración del convenio, el cual deberá ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Por otra parte, el mismo Reglamento establece que cuando no haya sido cubierta la indemnización al núcleo agrario afectado, que no haya sido ejecutado el Decreto respectivo, que los sujetos agrarios conserven la posesión de las tierras materia de la reversión y, que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del Decreto Expropiatorio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá promover ante los Tribunales Agrarios con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la reversión de los bienes afectados, a fin de que una vez

declarada procedente la acción intentada, los bienes expropiados se incorporen al patrimonio del Fondo y éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados.

Una vez establecida la procedencia de la reversión procederemos a definir dicha figura. En este sentido, el Diccionario Agrario Mexicano define a la acción de reversión como:

“Volver una cosa a su dueño anterior. Restitución de una cosa al estado que tenía o la devolución de ella a la persona que la poseía primero”²⁰.

Esta definición no resulta correcta, ya que como se indicó en párrafos precedentes, la acción agraria de reversión, la ejercita el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) ante los Tribunales Agrarios y, los bienes expropiados ingresan a su patrimonio una vez que se declara procedente y fundada en ejecutoria la acción de reversión, quedando obligado dicho Fideicomiso a entregar jurídicamente los bienes revertidos al núcleo agrario quien era originalmente el propietario de dichas tierras.

Por nuestra parte definiremos a la reversión como la acción concedida al antiguo propietario de un bien expropiado para recuperarlo, ya sea porque se destinó a un fin distinto al señalado en el Decreto respectivo, o bien, porque habiendo transcurrido el plazo de cinco años a partir de su publicación, los beneficiarios aún no dan cumplimiento a la causa de utilidad pública.

2.2 AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE PROMUEVE LA REVERSIÓN

La Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, no establecen en forma expresa el inicio del procedimiento de reversión; sin embargo, los sujetos agrarios interesados en recuperar bienes a través de dicha acción, deberán solicitar por escrito al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el ejercicio de esta acción, en virtud de que se reúnen los elementos establecidos en el artículo 98 del citado Reglamento, es decir, no

²⁰ Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, Ob. cit., p. 755.

ha sido cubierta la indemnización, no ha sido ejecutado el Decreto, los afectados continúan con la posesión de las tierras expropiadas, aún y cuando ya han transcurrido cinco años, a partir de la publicación del Decreto respectivo.

No obstante lo anterior debemos señalar que el ejercicio de la acción de reversión judicial se realiza ante la Autoridad Jurisdiccional Agraria, es decir ante el Tribunal Unitario Agrario competente, contrario a lo preceptuado en materia administrativa, en el sentido de que debe promoverse ante la Autoridad Administrativa encargada de actualizar la causa de utilidad pública y beneficiada con el Decreto Expropiatorio, además de que el titular de la acción en materia administrativa lo es el antiguo propietario y en materia agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

REVERSIÓN. DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL.- El artículo 9° de la Ley de Expropiación dispone que cuando los bienes que hayan originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueran destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación o limitación de dominio; como ni tal precepto ni la ley que lo contiene señalan autoridad ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no en la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad jurisdiccional, por disposición expresa de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución General de la República, se encuentra reservada únicamente, en materia de expropiaciones, a decir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 237/75. Manuel Jiménez Villarreal 27 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera²¹.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 86, Sexta Parte, Tesis Aislada, p. 86.

EXPROPIACIÓN, DE LA REVERSIÓN DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ORDENÓ LA.-

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

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 132/74. Jesús Coria Vázquez y Consuelo Olarte Ramírez de Coria. 22 de octubre de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Rodríguez Berganzo ²².

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 70, Sexta Parte, Tesis Aislada, p. 36.

2.3 TITULAR DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN

De resultar procedente la reversión, los bienes que habían sido expropiados se incorporarán al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en caso contrario, es decir de no proceder la reversión, los bienes expropiados permanecerán en el patrimonio de la Entidad, Dependencia u Organismo beneficiado con la expropiación, siendo importante señalar que los bienes expropiados ya no regresan al régimen patrimonial de los núcleos agrarios a quienes se les expropió, en virtud de que dichos bienes ya salieron del régimen de derecho agrario.

La derogada Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 126 señalaba que era el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), el titular de la acción de reversión, al establecerse en dicho precepto legal:

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

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

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aun cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalan las reglas de operación del propio Fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieran derechos los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los derechos expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo.

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

AGRARIO. EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES PATRIMONIO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ACTUALMENTE FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL. FALTA DE INTERÉS JURÍDICO.- El artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que cuando no se cumplan los fines para los que fueron expropiados los terrenos ejidales y al no hacerse su aprovechamiento en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de su ejecución, la expropiación quedará sin efecto y los terrenos pasarán no a integrarse nuevamente al ejido sino a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actualmente Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, según reforma y adición al citado precepto de la Ley de la materia de 1976. De esta manera, si se combaten por un núcleo de población las órdenes de urbanización y construcción de casas habitación imputadas a la autoridad responsable, después del término de cinco años señalados en el decreto expropiatorio, aquéllas no afectan los intereses jurídicos del poblado 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, con independencia de que el núcleo de población tenga promovido juicio de reversión, pues no existe disposición alguna en la Ley Federal de Reforma Agraria, que regule la expropiación de los bienes ejidales que conceda a los núcleos de población que tengan promovidos juicios de reversión, legitimación para ejercitar derechos respecto de los bienes que les han sido expropiados.

Amparo en revisión 3787/80. Espiridión Esquivel Gutiérrez y otros. (Poblado de San Juan Atlamica, Municipio de Cuautitlán, Estado de México). 4 de junio de 1981. 5 votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

NOTA: Esta tesis también aparece en:
Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Décima Novena.
Tesis relacionada con la Jurisprudencia 81, p. 164, bajo el rubro:

"EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES. PATRIMONIO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ACTUALMENTE FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL. FALTA DE INTERÉS JURÍDICO"²³.

De igual forma la Ley Agraria en su artículo 97 establece que corresponde al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal promover la acción de reversión. En este sentido, los comisariados ejidales y de bienes comunales carecen de legitimación para demandar la reversión ante los Tribunales Agrarios.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente ejecutoria:

COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN NO ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN 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 ejercitará 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 solo 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.

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

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Volumen 145-150 Tercera Parte, Tesis Aislada, p. 22.

enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios²⁴.

2.4 TÉRMINO PARA RECLAMAR LA REVERSIÓN

Dispone el artículo 9° de la Ley de Expropiación que:

“Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible”.

No establece este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el bien expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que el Estado pierda la propiedad sobre el bien y éste ingrese nuevamente al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de ese término produce únicamente el derecho a reclamar la reversión.

Ahora bien el artículo 97 de la Ley Agraria únicamente establece:

“Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II-febrero, Tesis Aislada, p. 261.

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 éstos a su patrimonio”.

Derivado de lo anterior, ni la Ley de Expropiación ni la Ley Agraria precisan a partir de cuándo corre y cuando prescribe el término para demandar la reversión de los bienes expropiados.

Por tanto, al establecer el artículo 33 segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible, es decir, a partir del momento en que se dio destino diverso a los bienes expropiados, o después de cinco años sin que se haya utilizado el bien afectado por la expropiación, no viola las garantías consagradas en los artículos 14, 16, 22 y 27 Constitucionales, toda vez que el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, sólo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la acción de reversión, pero de ninguna manera se traduce en una confiscación o expropiación del bien y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación contenidas en dichos preceptos legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva de manera favorable la misma.

REVERSIÓN DE UN BIEN EXPROPIADO. EL ARTÍCULO 33, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE ESTABLECE UN PLAZO PARA RECLAMARLA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 22 Y 27 CONSTITUCIONALES.- Dispone el artículo 9° de la Ley de Expropiación que “Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio”. No establece este precepto legal, ni puede derivarse de lo dispuesto por el mismo, que basta que transcurra el término que prevé sin que el

bien expropiado se destine al fin que dio causa a la expropiación, para que automáticamente el Estado pierda la propiedad del bien y éste ingrese al patrimonio del particular afectado, sino que el transcurso de este término, sin que el bien sea destinado, únicamente produce el derecho a reclamar la reversión. Por tanto, al estatuir el artículo 33, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales, que los particulares que tengan derecho a demandar la reversión de bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible, no viola los artículos 14, 16, 22 y 27 constitucionales, pues el no ejercicio de tales derechos dentro de los dos años mencionados, sólo acarrea la pérdida del derecho a reclamar la reversión, más no puede traducirse en una confiscación o en una expropiación del bien, y mucho menos en la privación de la propiedad del bien sin cumplimiento a las garantías de previa audiencia y de debida fundamentación y motivación legales, dado que el bien sigue siendo propiedad del Estado mientras no se reclame su reversión y, en su caso, se resuelva favorablemente la reversión relativa.

Amparo en Revisión 812/92. Sucesión de Sotero Galván Núñez. 18 de agosto de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes cinco de octubre en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número L/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres²⁵.

**REVERSIÓN 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

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 70, octubre de 1993, Tesis Aislada, p. 28.

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.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II Febrero, Tesis II. 2°. P. A. 99 A., p. 261 de rubro: “COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN NO ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES EXPROPIADOS”²⁶.

2.5 CAUSAS QUE ORIGINAN LA REVERSIÓN

Al percatarse el Estado de la existencia de una necesidad social, la cual puede ser satisfecha con la expropiación de un bien determinado, surge para el mismo la obligación de actualizar o realizar la obra que dio origen a esta expropiación y, de no cumplir con lo

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VI, octubre de 1997, Tesis Aislada, p. 790.

anterior, el propietario afectado en materia administrativa podrá demandar la reversión de dichos bienes.

EXPROPIACIÓN. IMPONE A LA ADMINISTRACIÓN LA CARGA DE DESTINAR EL BIEN AL FIN QUE LA ORIGINÓ.- El ejercicio de la acción expropiatoria genera diversos efectos jurídicos según se trate del particular lesionado o de la administración; esta última adquiere no sólo la obligación de pagar al expropiado la indemnización que le corresponde, sino también adquiere la carga de destinar la cosa adquirida al fin previsto en el decreto. No se trata propiamente de una obligación técnicamente se entiende por obligación la relación jurídica por virtud de la cual una persona llamada acreedor puede exigir a otra llamada deudor una determinada prestación, dado que el particular agraviado por la expropiación carece de acción para obligar a la administración a emplear el bien en el fin señalado en el decreto, de allí que puede calificarse como carga pues es un requisito que debe satisfacer la administración si desea conservar la titularidad del bien expropiado ya que en caso de incumplimiento, nacerá el derecho de revisión del antiguo propietario.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo Directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo Metro. 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos²⁷.

Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio.

REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO. CUANDO PROCEDE.- La reversión es la Institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio,

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Informe 1987, Parte III, Tesis Aislada, p. 112.

sea por causas imputables a la autoridad expropiante o al beneficiario, o por razones incluso de orden público no imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación no supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro). 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel²⁸.

Por lo que se refiere a los elementos de procedencia de la reversión en materia administrativa es menester señalar que el artículo 9° de la Ley de Expropiación que a la letra señala:

“Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados...”

Dicha norma como ya se mencionó establece la posibilidad que tiene el antiguo propietario para recuperar el bien que había sido afectado cuando los bienes expropiados no se destinan a la satisfacción de la citada causa de utilidad pública, toda vez que el ejercicio de la acción expropiatoria impone a la autoridad tanto en materia administrativa como agraria a pagar la indemnización y sobre todo a destinar el bien adquirido al fin previsto en el Decreto.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-228, Sexta Parte, Tesis Aislada, p. 567.

2.6 ELEMENTOS DE PROCEDENCIA DE LA REVERSIÓN

En materia agraria el Constituyente al facultar al Ejecutivo la emisión del Decreto Expropiatorio lo hizo con la intención de que los bienes afectados fueran destinados a satisfacer las causas de utilidad pública, previstas por la Ley Agraria, por lo que en caso de que ocurra lo contrario, dicha norma establece la posibilidad para que FIFONAFE pueda obtener la incorporación a su patrimonio de los bienes afectados, y en algunos casos a obtener la entrega de los mismos en favor de los núcleos agrarios, cuyas tierras fueron expropiadas, esto se justifica con el hecho de que la Autoridad no sólo está obligada a pagar la indemnización sino también a destinar la cosa adquirida al fin señalado en el Decreto Expropiatorio.

Al respecto el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria determinó:

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

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

La actual Ley Agraria en su artículo 97 dispone:

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

El precepto legal invocado hace referencia a los elementos de procedencia indicando en primer término que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto al señalado en el Decreto respectivo y, segundo que transcurrido un plazo de cinco años no se haya cumplido con la causa de utilidad pública, es decir, que los bienes expropiados no se hayan utilizado en el plazo para la atención de la necesidad pública que pretendía atenderse al emitirse el Decreto respectivo.

Por su parte el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural señala en su 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, en los Registros Públicos 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”.

Derivado de lo anterior podemos afirmar que la Ley Agraria nos señala como elementos de procedencia de la reversión, únicamente dos supuestos, no así su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual va más allá de lo establecido por la propia ley reguladora de la figura de la reversión, situación que no es permitida dentro de nuestro derecho positivo, puesto que ningún

reglamento puede contraponerse o ir más allá de lo establecido por la ley que pretende reglamentar y menos aún rebasar sus disposiciones.

Es de explorado derecho y así lo ha señalado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia definida, que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, para el exacto cumplimiento de la ley, no pueden ir más allá de lo establecido por la ley que reglamentan.

No obstante lo antes citado, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural no sólo va más allá de lo preceptuado por la Ley Agraria en materia de reversión, ordenamiento que como ya se señaló establece únicamente dos elementos para la procedencia de la reversión, sino que además crea dos figuras: la reversión administrativa y la reversión agraria o jurisdiccional; sin embargo ésta, al ser contemplada por el artículo 18 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, hace referencia expresa al artículo 97 de la Ley Agraria.

Así las cosas, podemos concluir que el referido Reglamento al ir más allá de lo establecido por la Ley Agraria en materia de reversión puede atacarse de inconstitucional cuando FIFONAFE se niegue a promover la reversión por medio del Juicio de Amparo Indirecto, mismo que deberá plantearse ante los Juzgados de Distrito competentes, por el núcleo agrario afectado que haya solicitado la reversión a FIFONAFE, alegando la inconstitucionalidad del Reglamento y en su caso, la negativa del Fondo a promover la reversión, señalando como autoridades responsables además del Fondo, al Ejecutivo de la Unión por ser quien expidió el Reglamento, indicando como primer acto de aplicación el escrito por el cual se niegue el ejercicio de la acción de reversión.

Es importante señalar que el quejoso lo será el núcleo agrario que haya formulado por escrito a FIFONAFE la tramitación de la reversión, deberá considerarse como tercero perjudicado a la entidad de la Federación que se beneficie con dicho Decreto, como autoridades responsables se señalará a FIFONAFE por conducto de su representante legal, al Presidente de la República por haber expedido el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de

Ordenamiento de la Propiedad Rural y, al Secretario de la Reforma Agraria por haber refrendado el multialudido Reglamento.

Como acto reclamado deberá señalarse al oficio por el cual FIFONAFE se niega a ejercitar la acción de reversión, como artículos Constitucionales que se consideran violados en perjuicio del núcleo quejoso se señalarán al 14, 16 y 27 de la Constitución Federal.

El juicio de garantías que se comenta deberá plantearse en primera instancia ante el Juzgado de Distrito competente y en segunda instancia, la revisión que en su caso se promueva, es resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se refiere a la Inconstitucionalidad del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y por los demás actos reclamados se reservara competencia en favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con lo establecido por los artículos 83, fracción V y 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo.

Ahora bien, se tiene conocimiento que al 31 de diciembre del 2003, existían 165 juicios agrarios de reversión de tierras, en los que se demandó la reversión parcial o total ante los Tribunales Unitarios Agrarios correspondientes, estando localizados principalmente en los Estados de México, Veracruz, Yucatán y Nayarit, de los cuales se han concluido 48. En 12 de ellos se logró reintegrar una superficie de 438-20-92.09 hectáreas, situados en los Estados de Baja California, Nayarit, Hidalgo, México y Coahuila, estando por reintegrarse a los ejidos afectados, 1 predio en el Estado de Guanajuato, 1 en Puebla y 1 en Sonora; además se tienen 343 casos en instancias administrativas para en su caso, ejercitar la acción de reversión de tierras.

Aunado a lo anterior, al mes de septiembre de 2003, se han celebrado 5 convenios judiciales y extrajudiciales, permitiendo concluir un número igual de juicios, lo que permitió el ingreso al patrimonio de FIFONAFE la cantidad de \$61'776,737.27 y dos predios con una superficie total de 20-24-63.58 hectáreas, que le servirán para apoyar los fines y programas que le son propios.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Como ejemplo de un juicio agrario de reversión, resuelto por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 10, citaremos el del poblado denominado "Santiago Occipaco", del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, al cual mediante Decreto Expropiatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 1987, el Ejecutivo Federal expropió por causa de utilidad pública una superficie de 5-89-19.55 hectáreas, en favor del H. Ayuntamiento del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, quien debió destinarla a la construcción de desarrollos deportivos y de recreación para la comunidad.

En cumplimiento de los artículos 90, 91 y 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el FIFONAFE con fecha 19 de febrero de 1997, llevó a cabo una supervisión de la superficie expropiada para verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública establecida en el Decreto Expropiatorio, llegando al conocimiento de que en la misma no se llevó a cabo ninguna construcción relacionada con la causa de utilidad pública, ni de ninguna otra naturaleza.

En la investigación FIFONAFE detectó que el Decreto no se ejecutó; la posesión del bien expropiado aún la conservaba el ejido afectado; la promovente de la expropiación no había cubierto el monto indemnizatorio, además, habían transcurrido más de cinco años a partir de la publicación del Decreto Expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación.

Tomando en cuenta que el bien expropiado era susceptible de revertir para los efectos del artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, mediante oficio DAJ-REV- 428/97, de fecha 24 de junio de 1997, dirigido a los integrantes del Comisariado Ejidal de "Santiago Occipaco", se les informó de esta circunstancia, y a su vez se les solicitó que en asamblea decidieran si estaban de acuerdo en que FIFONAFE demandara la reversión de la superficie expropiada, para que una vez ingresado el bien a su patrimonio, lo reintegrara al ejido.

En respuesta, el Comisariado Ejidal con fecha 10 de abril de 1999, acordó en asamblea que el FIFONAFE demandara la reversión de la superficie mencionada, y en su oportunidad se reintegrara al

ejido. Fue así que el FIFONAFE con fecha 3 de agosto de 1999, promovió demanda de reversión de tierras ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 10, con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, juicio que se radicó bajo el expediente 249/99.

El 18 de enero de 2000, el Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia declarando procedente la reversión de la superficie de 5-89-19.55 hectáreas, para que una vez ingresado al patrimonio del FIFONAFE éste lo reintegrara al ejido de referencia, además de señalar en su Resolutivo Cuarto: "... este Tribunal concluye que toda vez que no se ha cumplido con la causa de utilidad pública y no se ha llevado a cabo la indemnización por parte del Ayuntamiento al ejido afectado, es procedente revertir las tierras en favor del patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con fundamento en el Artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural... se condena al H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México a hacer entrega de la superficie de 5-89-19.55 en favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en el término de treinta días contados a partir de la notificación de la presente resolución, al Registro Público de la Propiedad en el Distrito Judicial de Naucalpan de Juárez, Estado de México y, al Registro Agrario Nacional a cancelar las inscripciones en dichas Instituciones del predio en cuestión y a inscribir el mismo a nombre de la parte actora, en términos de lo señalado en el Considerando Sexto de esta resolución"; dicha sentencia fue notificada al H. Ayuntamiento el 7 de febrero de 2000 y al FIFONAFE el 17 siguiente, causando ejecutoria el día 13 de abril de 2000.

En ejecución de sentencia, el Tribunal Unitario Agrario, requirió al H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, para que hiciera entrega al FIFONAFE de la superficie revertida, por lo que mediante escrito presentado el 5 de julio de 2001, el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, manifestó al Tribunal que no le era posible atender el requerimiento, en virtud de que nunca se le entregó el bien expropiado, ya que el Decreto Expropiatorio jamás se ejecutó y la superficie siempre ha estado en posesión del ejido "Santiago Occipaco".

Con fecha 10 de julio de 2000, el FIFONAFE solicitó al Tribunal del conocimiento copia simple de los oficios girados a los respectivos registros, en los que se ordenó la inscripción en los términos establecidos en la sentencia de mérito.

En tal sentido, el FIFONAFE dando cumplimiento al punto número 7 del convenio modificador al contrato constitutivo del Fideicomiso de fecha 7 de agosto de 1995, y de acuerdo al procedimiento establecido en acatamiento a las reglas de operación números 28, inciso d); 31, 35 y 36, procedió a incorporar el bien inmueble a su patrimonio para posteriormente restituirlo al núcleo agrario.

En la sesión número 453 del 30 de agosto de 2000, se procedió a solicitar autorización al Comité Técnico y de inversión de Fondos, para efectuar la entrega-recepción de la tierra al ejido, emitiéndose el acuerdo 054/2000, autorizándose en consecuencia la Director General y Delegado Fiduciario Especial de FIFONAFE, procediera a la entrega de la superficie que le fue expropiada.

En consecuencia, el 1° de septiembre siguiente, previa constitución de la asamblea, se efectuó la entrega-recepción de los terrenos revertidos, recibiendo en dicho acto en nombre y representación del ejido, el Comisariado Ejidal, levantándose acta circunstanciada de la misma, quedando pendiente únicamente el llevar a cabo los trámites correspondientes ante el Registro Agrario Nacional, a fin de que las tierras entregadas sean reintegradas al régimen ejidal y ante el Registro Público de la Propiedad de que se trate, para que se haga la anotación marginal respectiva.

CAPÍTULO 3

LA NECESIDAD DE MODIFICAR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL RELATIVAS A LA REVERSIÓN A LO PREVISTO POR LA LEY AGRARIA

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de completar en detalle las leyes y facilitar su ejecución. Al existir mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se adapte a las circunstancias, lo cual no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, en razón de que éste tiene procedimientos más complicados.

Al respecto, existen diversas opiniones, hay quienes sostienen que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no sólo por emanar de una Autoridad Administrativa sino principalmente por ser en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha teoría puede ser objeto de discusión, puesto que considera al acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes, sin tomar en cuenta que el reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a la misma.

Otra más que niega que desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes, fundamentándose en que el carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional.

Dentro de las ideas que relacionan el concepto de reglamento con el de la ley, se ha sostenido que entre ambos existe una profunda diferencia, en virtud de que la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más absoluta, mientras que el reglamento se expide con una competencia más limitada, teoría que de igual forma resulta inadmisibile al ir en contra de los caracteres de unidad e indivisibilidad que rigen a la soberanía.

Por nuestra parte consideramos que el reglamento desde el punto de vista formal, constituye un acto administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea, pero desde el punto de vista material, el reglamento se identifica con la ley, al compartir las mismas características de ella; dicho de otro modo, el reglamento constituye desde el punto de vista de su naturaleza un acto legislativo, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

La opinión anterior no se desvirtúa por el hecho de que puedan señalarse algunas diferencias entre la ley y el reglamento, pudiendo establecerse como formales, el momento en que se originan, puesto que la ley normalmente lo hace en el Poder Legislativo, mientras que el reglamento es creado por el Poder Ejecutivo.

Es importante señalar que la ley puede existir y tener plena validez sin que sea necesario que exista un reglamento de la misma; sin embargo, el reglamento salvo casos excepcionales presupone la existencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

Otra diferencia más, es en el sentido de la materia que regulan; es indudable que existen materias que pueden ser objeto de la ley y no de reglamentos, obedeciéndose principalmente a consideraciones meramente formales. Son dos los principios que fundamentan los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, el primero de ellos el denominado “La Preferencia o Primacía de la Ley”, el cual consiste en que toda disposición contenida en una ley de carácter formal, no puede ser modificada por un reglamento, principio reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso; el acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran determinadas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cambio el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, es el llamado refrendo ministerial a que se refiere el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala:

“Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Requisito de validez que se contrae a la exigencia formal de la firma de los Secretarios o Jefes de Departamentos Administrativos junto con la del Presidente de la República, si el asunto corresponde a las funciones o atribuciones de su Dependencia, pues de no contar dicha firma en el documento, los gobernados no se encuentran obligados a la obediencia de las disposiciones que son materia de los referidos instrumentos reguladores de la función administrativa. El objeto ha sido que cualquier decisión adoptada por el Presidente, constituya una obligación inexcusable para el funcionario encargado de su ejecución, pues será éste quien en definitiva sea responsable del exacto cumplimiento de las determinaciones gubernamentales que se adopten para el bien público.

Otro requisito para su validación es su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El segundo principio es el de “La Reserva de la Ley”; el cual consiste en que conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, tal es el caso de las garantías individuales, que salvo casos excepcionales, su reglamentación sólo puede hacerse por medio de una ley; de igual forma, la imposición de contribuciones y penas, la organización de la guardia nacional, etc. En todos éstos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

En nuestro país, no existe una distinción entre poder para legislar y poder reglamentario, como se establecía en la Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958, la cual señaló en sus artículos 37, 38 y 39 las competencias legislativa y reglamentaria.

Si bien es cierto que la facultad legislativa se encuentra concedida por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que no existe una lista específica de materias reservadas a la ley como en Francia; lo anterior, en virtud de que los principios consignados en la propia Constitución, únicamente pueden ser desarrollados por las leyes emanadas del Congreso de la Unión, a través del procedimiento respectivo, y el Presidente no puede desarrollar en los reglamentos que expida, bases de la Constitución Federal, a excepción de los supuestos contenidos en los artículos 29, 49 y 131 Constitucionales, en razón de que el reglamento está supeditado a la ley expedida por el Congreso.

Ahora bien, las disposiciones reglamentarias sólo pueden ser modificadas o derogadas por otras disposiciones del mismo carácter, en cambio las leyes pueden irse adaptando a las necesidades de una sociedad, en razón de su autoridad, puesto que únicamente pueden ser modificadas por el autor de éstas, a través del mismo procedimiento que se sigue para su formación.

Por otra parte, la abrogación o derogación de una ley implica la abrogación o derogación de sus reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.

Las diferencias que por aplicación de los referidos principios pueden encontrarse en el contenido de las leyes y los reglamentos, no implica que sea sobre la naturaleza jurídica, sino únicamente a razones de carácter formal, como lo es en la competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, puesto que el reglamento no puede tener por contenido materias reservadas a la ley.

El reglamento coincide con la ley en su naturaleza impersonal y abstracta, además de que crean situaciones jurídicas generales; sin embargo, ambos se separan en cuanto a su finalidad, siendo la del reglamento facilitar la aplicación de una ley, detallándola, complementándola, siendo importante destacar que el reglamento es una regla que por su destino no constituye en sí la expresión de la soberanía nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, teniendo vida y sentido, en tanto derive de una norma legal a la que reglamente.

El Jefe del Ejecutivo ha dictado numerosos reglamentos con base en la fracción I del artículo 89 Constitucional que lo faculta y obliga, al establecer que las facultades y obligaciones del Presidente son entre otras:

“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Por otra parte, el artículo 92 de la misma Constitución expresa:

“Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

La doctrina ha considerado al reglamento como una simple norma complementaria de una ley, aceptando que no tiene la

jerarquía de la ley y sólo requiere de la intervención del Titular del Poder Ejecutivo para su vigencia.

Al reglamento debe vérselo como consecuencia del Principio de División de Poderes, si se toma en cuenta que al Poder Legislativo corresponde dictar las leyes y al Poder Ejecutivo ejecutarlas; es precisamente en atención a su ejecución, que corresponde a éste último decidir sobre las diversas formas de observancia que puedan contemplarse en la ley, pues la Autoridad formal de ésta se circunscribe a la simple enunciación de la norma a seguir, más no a la forma de seguirla y sobre todo a los medios de que se vale el Estado para proveer su cumplimiento.

FACULTAD REGLAMENTARIA.- SUS LÍMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el principio de la división de Poderes que impera en nuestro País, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Ángel Mandujano Gordillo.

Amparo en revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S.A. de C.V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

Amparo en revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Tesis de Jurisprudencia 47/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano²⁹.

Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al “Principio de Separación de Poderes”, la cual se estableció por la propia Constitución a favor del Presidente de la República, nunca en favor de los Secretarios de Estado, ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo.

Derivado de ello es que ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, puesto que ello implicaría que la ley usurpe el lugar de la Constitución al ampliar los casos no señalados en ésta.

No podría el Congreso asumir por sí mismo la facultad reglamentaria, despojando al Ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece, en razón de que el reglamento tiene como característica ser como ya lo hemos mencionado un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo.

Por su parte los tratadistas dividen al reglamento en dos categorías: reglamentos ejecutivos y reglamentos autónomos, para el Profesor Agustín A. Gordillo en su obra titulada Tratado de Derecho Administrativo considera que la potestad reglamentaria debe entenderse en un sentido dual: los reglamentos pueden estar subordinados totalmente a la ley, sin cuyo requisito carecen de vigencia, pero pueden no sustentarse en una ley del órgano parlamentario, sino que su existencia obedezca al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Doctor Eduardo García de Enterría señala que si bien es cierto la potestad reglamentaria propia de la administración del Estado, no reconoce a otro órgano distinto del Gobierno, las comunidades

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, Tesis de Jurisprudencia, p. 293.

autónomas cuando existen, pueden disponer de una potestad normativa particular.

Fraga reconoce a su vez en los reglamentos las dos categorías a que aludimos: una formada por las ordenanzas creadoras de derecho y otra por las ordenanzas administrativas.

Las primeras son desde el punto de vista material, actos legislativos, porque de la misma manera que lo hace la ley crean reglas de derecho. Las segundas son normas dirigidas a los funcionarios, que producen consecuencias jurídicas para los particulares, a quienes solo interesa el ejercicio de dichas ordenanzas y no la norma en sí, pues a ésta se le pueden dar diversas interpretaciones según el criterio de quien las aplica.

Tena Ramírez acepta la tesis del Profesor Fraga y agrega que, a pesar de no existir en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de esa facultad. Para él, el artículo 92 Constitucional otorga, por este motivo, el más amplio reconocimiento a los reglamentos, aunque no se consigne en su expedición, la facultad de quien lo hace, que es el Poder Ejecutivo. Observa también que el artículo 89 al señalar en su fracción I que es facultad y obligación del Presidente proveer en la esfera administrativa, al cumplimiento y observancia de las leyes, a su promulgación y reglamentación, actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la ley del Congreso, otorga pleno reconocimiento a la función y sobre todo existencia del reglamento.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.- El Artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que

tienen por objeto la ejecución de las contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 233/90. Electrónica Aplicada del Sureste, S. A. de C. V. 19 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo directo 169/90. Industrias Modernas de Precisión, S. A. 21 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangél. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 433/88. Haddad Textil, S. A. de C. V. 24 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangél. Secretario: José Mario Machorro Castillo³⁰.

La importancia de la facultad reglamentaria y sobre todo la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han originado que la jurisprudencia tenga que justificarla, de tal suerte que ha crecido fuera de la Constitución una Institución de derecho consuetudinario que viene a llenar el vacío que dejaron los Constituyentes de 1857 y 1917; en razón de lo anterior, podemos afirmar que es el precedente y no el texto lo que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.

El reglamento persigue la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley, es así que el

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-enero, Tesis Aislada, p. 298.

reglamento no puede ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino por el contrario debe respetarla; este al igual que la ley es una disposición de carácter general y abstracto, sancionado por la fuerza pública, es pues, un acto objetivamente legislativo.

Por lo antes descrito, es que existen diversidad de opiniones que hacen sumamente difícil la tarea de encontrar un concepto preciso; sin embargo, podemos señalar entre otros, los siguientes:

“El reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo”³¹.

“El reglamento es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas sin distinción que se encuentren en el caso de la misma”³².

“Son las normas secundarias (desarrollo de preceptos) que hace el Jefe del Ejecutivo Federal para hacer fácil el cumplimiento de las leyes. Los reglamentos explican y ajustan las leyes a las modalidades que presentan las relaciones sociales a las cuales van a ser aplicadas. Colección ordenada de preceptos, que por autoridad administrativa competente se da para la mejor ejecución de una ley o para el régimen interno de una corporación o dependencia...”³³.

“Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”³⁴.

“Facultad natural de todo Ejecutivo, consistente en la ejecución de las leyes y en la expedición de aquéllas disposiciones reglamentarias que se necesiten para tal efecto”³⁵.

³¹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 995.

³² Serra Rojas, Andrés, Ob. cit., p. 318.

³³ Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, Idem., p. 720.

³⁴ Fraga, Gabino, Ob. cit., p. 104.

³⁵ Rodríguez, Ramón, Derecho Constitucional, Segunda edición, México, UNAM, 1978, p. 680.

“Conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia”³⁶.

Por nuestra parte, consideramos que un concepto sencillo, pero de igual forma preciso del reglamento sería el conjunto de normas expedidas por el Poder Ejecutivo, cuya facultad le es concedida por la Constitución para la ejecución de la ley que pretende regular, desarrollando y completando en detalle las disposiciones contenidas en la misma.

Derivado de lo anterior, podemos señalar como características del reglamento, entre otras las siguientes:

- I. Es una manifestación unilateral de voluntad del órgano administrativo investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a fin de facilitar su ejecución en la esfera administrativa.
- II. Se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso.

El procedimiento de creación de un reglamento es más sencillo que el procedimiento legislativo, toda vez que como ya mencionamos el único requisito señalado por la Constitución, para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es el refrendo ministerial.

- III. Para su validez debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, el procedimiento empleado para su creación consiste en elaborar un proyecto por parte de la Autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con lo establecido por el artículo 12 de la Ley

³⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, Editorial Espasa Calpe, Bilbao-Madrid-Barcelona, Tomo I, p. 241.

Orgánica de la Administración Pública Federal, dicho proyecto es sometido a discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten a consideración del Presidente de la República, y si éste lo aprueba, lo deberá firmar y turnar al Secretario de Despacho, encargado del Ramo a que el reglamento corresponda, para efectos del ya señalado refrendo; finalmente, es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

- IV. El procedimiento legislativo es más complicado, pues existen, según la Doctrina las etapas de Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la Vigencia.

Las reglas que norman dicho procedimiento están contenidas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Diario Oficial de la Federación; los primeros dos preceptos se refieren a la Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción y Publicación de las disposiciones legales, la ley es quien fija las reglas sobre Iniciación de la Vigencia.

3.2 CONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO

Para fundamentar la facultad reglamentaria del Ejecutivo, la Constitución no tiene un precepto que en forma expresa señale dicha facultad, de ahí que los tratadistas hayan intentado buscar argumentos que justificaran su ejercicio, acudiéndose en consecuencia a la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que determina el “proveer” en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, entendiéndose con ello el expedir reglamentos, cumpliendo así con la necesidad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

La doctrina y la jurisprudencia han considerado que la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir no se puede delegar, tratándose de una facultad discrecional, que puede ejercitar en cualquier momento, según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo.

En este entendido, el reglamento deberá estar siempre subordinado a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión, nunca por encima de esta.

Al hacer alusión a la palabra “proveer” que adopta la Constitución en la materia que nos ocupa, es pertinente hacer notar la interpretación que se le ha dado a ésta. Para Gabino Fraga significa:

“Poner los medios adecuados para su fin”.

Esto es, facilitar la ejecución de la fracción I del artículo 89 Constitucional, que establece entre otras facultades del Presidente de la República:

“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Felipe Tena Ramírez no coincide en la interpretación gramatical dada por Fraga, puesto que afirma que en la fracción aludida no se usó el infinitivo del verbo “proveer”, sino más bien el gerundio “proveyendo”, siendo preferible aceptar que se empleó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo; agrega además:

“La importancia de la facultad reglamentaria y la necesidad de considerarla en un régimen constitucional ya no se discute”³⁷.

A tal respecto Serra Rojas opina que la función reglamentaria corresponde específicamente, en la doctrina y en la jurisprudencia, al Presidente de la República, la cual no puede delegarse, siendo una facultad discrecional que puede ejercitarse en cualquier momento, según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo; estima además, que no se requiere de un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria, puesto que el extenso concepto de ejecución de las leyes resultaría ineficaz sin la facultad de expedir reglamentos.

³⁷ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 430.

De ahí que se afirme que la facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En efecto la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer a su exacta observancia es otra; ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos, como pueden ser: órdenes, acuerdos, decretos, circulares, cuya finalidad es precisamente, ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, es por ello que la existencia de la facultad reglamentaria forma parte integrante de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo, lo cual lleva a la conclusión de que no puede considerarse separada de la Administración.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido a favor del Presidente de la República la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas, en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aun que formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas, sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la facultad reglamentaria y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.

Amparo en revisión en materia de trabajo 9155/45. Sedas Águila, S.A. y coags. 13 de octubre de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Martínez Adame. Ponente: Luis Díaz Infante³⁸.

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXII, Tesis Aislada, p. 283.

Ha quedado demostrado que el reglamento es un acto materialmente legislativo, por lo tanto es necesario buscar dentro del derecho positivo el fundamento para que un poder distinto del Legislativo, ejerza la función de éste.

El régimen de separación de poderes implica que todas las funciones del mismo carácter material formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función y que cuando haya una excepción a ese régimen debe justificarse expresamente por el texto de la Constitución; por lo tanto, para reconocer que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar, es necesario que así se consigne en la Constitución.

En nuestro país, dentro de la práctica constitucional el Ejecutivo en ocasiones expide disposiciones de carácter general con motivo de la delegación de facultades legislativas, en tal supuesto se trata de facultades delegadas, y no propiamente de la facultad reglamentaria, función que como se dijo anteriormente es conferida al Poder Ejecutivo por la Constitución, facultad discrecional, que puede ejercitarse en cualquier momento a criterio del Ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 49 Constitucional que dispone:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Se concluye que existe una delegación de facultades legislativas previstas y sancionadas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que es confirmada por el artículo 29 de dicho ordenamiento jurídico, al señalar que las facultades extraordinarias deberán ejercitarse por medio de prevenciones generales, a través de normas generales, impersonales, abstractas, etc. cuyas características pertenecen a la ley; considerándose en

consecuencia que no pueda hablarse de reglamentos expedidos por el Presidente en uso de facultades extraordinarias, puesto que en la práctica se han señalado a estas disposiciones con el calificativo de leyes de emergencia, dictadas en uso de la facultad extraordinaria.

La facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo, tal y como lo demuestran las diversas Constituciones que al efecto han estado en vigor.

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, facultaba al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. En su artículo 170 establecía:

“Se sujetará al Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adopte o sancione el Congreso...”.

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, en su artículo 16, en su parte conducente señaló:

“Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes:

... XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales”.

La Constitución del 24 de octubre de 1824, en su artículo 110, fracción II, estableció:

“Las atribuciones del Presidente de la República son:

... II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales”.

Por su parte en las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, y en específico en el artículo 17 fracción I de la Cuarta Ley Constitucional, se determinó:

“Son atribuciones del Presidente de la República:

I. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración, pública observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas”.

El artículo 87 fracción IV de las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, señaló:

“Corresponde al Presidente de la República: expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas”.

En las referidas disposiciones se denota la facultad expresa del Ejecutivo para la expedición de reglamentos, de tal suerte que el artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89 fracción I de la Constitución de 1917, dispuso textualmente:

“Las facultades y atribuciones del Presidente de la República son:

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

Suprimiendo con ello la fórmula de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes que se usaban con pequeñas variantes desde la Constitución de 1824.

Aún y cuando en el texto que antecede se suprimió la expresión que contenían las Constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las Constituciones de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, sin que se encuentre ninguna razón en sus antecedentes que haga pensar que la intención del Constituyente haya sido distinta a la de los legisladores precedentes.

Podría fundamentarse la facultad reglamentaria en el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y en el artículo 92 de la Constitución de 1917, en razón de que en sus

textos, ambas incluyeron la palabra “reglamentos”, necesaria para justificar el “Principio de Separación de Poderes”, dichos artículos disponían que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamentos Administrativos a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos; precepto en el que se denota que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; sin embargo, en él, únicamente se establece un elemento formal, pero de ninguna manera se otorga la facultad reglamentaria.

Con lo anterior se demuestra que es en efecto en el Artículo 89 fracción I en donde se le confiere al Ejecutivo la facultad reglamentaria al establecer:

“Las facultades y obligaciones 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”.

Significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, sin ser la ejecución misma, el sentido gramatical de la palabra “proveer”, es el de poner los medios adecuados para lograr un fin, en el caso, facilitar la ejecución de las leyes, esto es, las disposiciones de carácter general que hayan de dictarse, sean expedidas por el Poder Ejecutivo, dentro de la esfera administrativa.

El ejercicio de la facultad reglamentaria depende de la discreción del Ejecutivo, es decir dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo considera oportuno realizarlo. No obstante lo anterior, existen casos en los que se duda respecto a la espontaneidad que el Ejecutivo debe tener para ejercitar su facultad reglamentaria, siendo entre otros, que la ley establezca que la ejecución de alguno de sus preceptos será sometida a los reglamentos respectivos, que en la propia ley se disponga en una forma general que el Ejecutivo expedirá el reglamento (s) de la misma.

La opinión generalizada afirma que en estos casos la facultad reglamentaria procede como consecuencia de una delegación del

Poder Legislativo, contrario a lo expresado con anterioridad, en razón de que la facultad reglamentaria corresponde por virtud de la Constitución al Ejecutivo, por lo que el Legislativo no puede delegar una facultad que ya tiene aquél poder, además de que si hubiera una delegación del Poder Legislativo, el Ejecutivo tendría facultades tan amplias como las del Legislativo, cuestión que no sucede, puesto que el reglamento que expide queda subordinado a la ley que desarrolla, sin que pueda ampliarla o modificarla.

Ahora bien, ¿Cuáles son las leyes respecto de las que el Ejecutivo tiene facultad de expedir reglamentos que faciliten su observancia?, al respecto, el texto del multialudido artículo 89 fracción I de la Constitución vigente sólo establece la facultad reglamentaria, por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; es decir, sólo se pueden expedir reglamentos de las leyes ordinarias.

Tal y como se ha dicho a lo largo del presente capítulo, todas las Constituciones anteriores a las de 1857, establecieron en forma expresa la facultad del Ejecutivo de expedir reglamentos para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Constitución y leyes generales, pero en las de 1857 y 1917, sólo se hizo referencia a las leyes que expedía el Congreso de la Unión; en consecuencia, el problema de si el Ejecutivo puede reglamentar preceptos constitucionales debe ser resuelto en sentido negativo.

El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa, desde el punto de vista material, siendo reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

El proceso de elaboración del reglamento, como ya se indicó, es más expedito que el de la ley y, por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales, y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado.

Al emanar de un órgano colegiado la ley mantiene ciertas características que la diferencian de las demás normas que integran el orden jurídico, siendo la más importante la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Debido a su abstracción no siempre logra comprender la aplicación de sus postulados; sin

embargo, ello no significa que el acto legislativo no pueda contener en sus disposiciones los medios necesarios para hacerlas cumplir.

De igual forma una ley que en sí misma fuera sumamente casuística en su aplicación, representaría un serio problema para poder adaptarla a las circunstancias constantemente cambiantes de las necesidades sociales que no fueron tomadas en cuenta al momento de su creación.

El fundamento del reglamento es un tema complejo, por lo que es preciso señalar que se trata en primer lugar de la necesidad de desentrañar el precepto formulado en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a la práctica cotidiana y como esta labor requiere de estudios y conocimientos especiales, no encontrándose éstos en el Poder Legislativo donde predomina el “Principio de Representación Popular”, es lógico que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas Dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto directo con la realidad a la que se aplican las leyes y reglamentos.

3.3 CONTRADICCIÓN NORMATIVA

3.3.1 DIFERENCIAS ENTRE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY AGRARIA Y EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL, RELATIVAS A LA REVERSIÓN

Por un lado, la Ley Agraria en su artículo 97 señala:

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

Por otra parte su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural en sus artículos 97 y 98 establece:

“Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94 de este Reglamento, el Fondo 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 del beneficiario 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” y;

“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”, respectivamente.*

De ahí que afirmemos que dicho Reglamento no sólo va más allá de los lineamientos jurídicos establecidos por la Ley Agraria, al señalar un número mayor de elementos para la procedencia de la reversión, lo que constituye en sí una clara violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ningún Reglamento puede rebasar lo dispuesto por la ley que pretende reglamentar, sino que además crea dos figuras diversas: la reversión administrativa y la reversión agraria o también llamada jurisdiccional contemplada por los artículos 97 de la Ley Agraria y 18 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al establecerse en este último:

“... Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

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

Creación que consideramos está fuera de lugar, puesto que en un momento dado si ya se comprobó la procedencia de la reversión, tendrá que demandarse ante el Tribunal Unitario Agrario, para que sea éste quien determine lo conducente, entonces para que establecer en un articulado disposiciones que aún y cuando están de más complican el ya de por sí engorroso procedimiento, no sería más fácil el dejar al Tribunal que cumpla con sus funciones y ordene, en su caso, al FIFONAFE la incorporación de los bienes a su patrimonio para que posteriormente sean restituidos al núcleo agrario.

Lo anterior nos conlleva a pensar que los Legisladores son de la idea de ¿porque hacer algo fácil si se puede hacer complicado?, ¿Como poder justificar el hecho de que el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, establezca cuatro condicionantes para la procedencia de la reversión, de las cuales no podrá faltar ninguna de éstas, contrario de lo que aduce la Ley Agraria, aún y cuando el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni contrariarla, sino que debe quedar subordinado a ella, no pudiendo ampliarla y mucho menos modificarla?; ¿Será acaso que el Presidente de la República, al hacer uso de una de las facultades que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dictar supuestos reglamentos a la medida de las necesidades que se presentan cotidianamente, lejos de ejecutar de manera dinámica y flexible la ley, en muchos de los casos su actuar resulta por demás inconstitucional?.

Concluiremos afirmando que las disposiciones contenidas en dicho reglamento, en tratándose de materia de reversión, al ir más allá de lo que establece la Ley Agraria, es susceptible de impugnarse por la vía del amparo por ser abiertamente inconstitucional.

En congruencia con lo expuesto, se hace necesario proponer como alternativa de solución, por un lado el adecuar el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural a lo

dispuesto por la Ley Agraria por cuanto a la procedencia de la reversión se refiere y, por otro eliminar en la medida de lo posible las ambigüedades que entorpecen la impartición de la justicia.

Por ello se considera conveniente realizar las siguientes observaciones:

➤ *Artículo 97*

Texto Actual:

“Artículo 97. Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94 de este Reglamento, el Fondo 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 del beneficiario 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”.

Texto Propuesto:

“Artículo 97. Se deroga.

➤ *Artículo 98*

Texto Actual:

“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, en los registros públicos 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”.

Texto Propuesto:

“Artículo 98. El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumplan las condiciones señaladas en el artículo 94 de este reglamento.

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, en los Registros Públicos 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”.

3.4 EFECTOS JURÍDICOS

La propuesta aportada tiene por objeto brindar un estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Agraria, como norma reguladora de la figura de la reversión y adecuar la reglamentación establecida por los artículos 97 y 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y por ende una clara y congruente aplicación de la norma suprema, sin confusiones ni

contradicciones, propiciando significativamente la simplificación y sobre todo la agilización del procedimiento de dicha figura.

Con ello se pretende aplicar la idea Aristotélica de la justicia consistente en dar un tratamiento igual a los iguales y un tratamiento desigual a los desiguales, es decir en proporción a su desigualdad, logrando que ésta sea pronta y expedita para no mermar el patrimonio de los integrantes del campo mexicano, generando de igual forma seguridad jurídica, entendiendo a ésta como una garantía otorgada al individuo respecto a su persona, bienes y derechos, los cuales no serán objeto de ataques o atropellos, y en dado caso llegasen a producirse, la sociedad deberá asegurarse además de su protección, la reparación de dichos bienes, logrando que la seguridad se traduzca en la confianza o certeza de que los derechos serán ejercitados y las obligaciones habrán de cumplirse.

Lo antes expuesto redundará necesariamente en beneficio del sector más desprotegido, el campo mexicano, evitando con ello el abuso en el ejercicio de la facultad expropiadora de la Administración; la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron en su momento empleados en la satisfacción de las necesidades que dieron origen a la expropiación, generando certidumbre jurídica a los sujetos agrarios que son objeto de una expropiación, puesto que se evitaría el dejarlos en estado de indefensión ante situaciones en las que de contar con leyes justas, la impartición de la justicia agraria resultaría ser simple y sencillamente equitativa, entendiendo a la equidad en el sentido de “trato igual a los iguales y sobre todo “trato igual ante la ley”.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Ha quedado demostrado que la expropiación es un acto de autoridad, que tiene por objeto la privación total del bien o la propiedad del bien a su titular para satisfacer una necesidad social, mediante una indemnización; de igual forma, que existen dos tipos de expropiación la administrativa y la agraria.

SEGUNDA.- Como características afines entre estas figuras, podemos señalar que proceden por causa de utilidad pública; la existencia de un derecho al pago indemnizatorio por la afectación de los bienes expropiados; la obligación para la autoridad expropiante de justificar y demostrar la causa de utilidad pública; y, la posibilidad de regresar a su antiguo dueño la cosa expropiada al no cumplirse con la causa de utilidad pública que dio origen a la expropiación.

TERCERA.- La expropiación administrativa se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación, cuya finalidad es la afectación de bienes de propiedad particular para satisfacer necesidades sociales, como la creación de núcleos agrarios; la expropiación agraria se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, su finalidad es afectar bienes preferentemente de propiedad particular, en el supuesto de encontrarse en igualdad de circunstancias que los bienes propiedad de núcleos agrarios.

CUARTA.- La reversión es la acción concedida al antiguo propietario de un bien expropiado para recuperarlo, ya sea porque se destinó a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o bien, porque habiendo transcurrido el plazo de cinco años, no se cumplió con la causa de utilidad pública; al igual que la expropiación, existen dos tipos de reversión la administrativa y la agraria.

QUINTA.- La reversión administrativa tiene su fundamento en la Ley de Expropiación, existe cuando los bienes que habiendo originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de

dominio, no son destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva en el término de 5 años, por lo que el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate dentro del término de dos años, a la Autoridad Administrativa beneficiada con el decreto expropiatorio y que haya tramitado el expediente.

SEXTA.- La reversión agraria o judicial se produce cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de 5 años no se haya cumplido con la causa de utilidad pública, en este caso, el FIFONAFE, ejercerá las acciones necesarias ante el Tribunal Unitario Agrario competente para reclamar la reversión de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

SÉPTIMA.- El fundamento legal de la facultad reglamentaria se establece en el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las facultades y obligaciones del Presidente son promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; sin embargo, dicha facultad no goza de una libertad absoluta, en razón de que está limitada por la propia Ley Agraria.

OCTAVA.- El reglamento es el conjunto de normas expedidas por el Poder Ejecutivo, cuya facultad le es concedida por la Constitución para la ejecución de la ley que pretende regular, desarrollando y completando en detalle las disposiciones contenidas en la misma.

NOVENA.- El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural no sólo crea dos figuras distintas: la reversión administrativa y la jurisdiccional, sino que además, establece un número mayor de elementos para la procedencia de la reversión, lo que constituye en sí una clara violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA.- Se propone la adecuación del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural a lo dispuesto por la Ley Agraria por cuanto a la procedencia de la reversión se refiere, con la finalidad de simplificar y agilizar el

procedimiento de dicha figura, beneficiando con ello al sector más desprotegido, evitando con ello abusos en el ejercicio de la facultad expropiadora de la Administración y la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron destinados al fin para el cual fueron expropiados.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Decimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Alchourrón, Carlos E. y Eugenio Bulygin, Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales, Segunda reimpresión, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993.
- Arellano García, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1978.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Cuarta edición, UNAM, México, 1994.
- Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Novena edición, UNAM, México, 1995.
- Chávez Padrón, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Chávez Padrón, Martha, El Proceso Social Agrario, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria, Banco de Crédito Agrícola, México, 1941.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésimo quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

- Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo I, Primera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1995.
- García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Civitas, 1980.
- Gordillo, Agustín A., Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Mac-chi, 1977.
- Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Primera edición, México, 1993.
- Hernández Estévez, Sandra Luz y Rosalío López Durán, Técnicas de Investigación Jurídica, Segunda edición, Oxford University Press, México, 1995.
- Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- López Nogales, Armando y Rafael López Nogales, Ley Agraria Comentada, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Muñoz López, Aldo Saúl, El Proceso Agrario y Garantías Individuales, Segunda edición, Editorial Pac.
- Rodríguez, Ramón, Derecho Constitucional, Segunda edición, México, UNAM, 1978.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
- Sotomayor Garza, Jesús G., Compendio de Derecho Agrario, Universidad Autónoma de Coahuila, México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1800-1976, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1977.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Colección Popular. Serie Textos Jurídicos. México, 1990.
- Ley Federal de la Reforma Agraria. Colección Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa. México, 1986.
- Ley Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. Reformada por Decreto publicado el 9 de julio de 1993.
- Ley de Expropiación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.
- Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Reformada por última vez por Decreto publicado el 29 de julio de 1994.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y sus diversas reformas y adiciones.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésimo quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1934.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Publicaciones Farrera. México, 1942.
- Código Agrario y Leyes Complementarias. Decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1964.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995.

Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.

- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996.
- Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1995.
- Acuerdo que dicta disposiciones con relación a las indemnizaciones que corresponden por los bienes ejidales que hubieren sido expropiados por alguna de las causas previstas en el Código Agrario en vigor.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de 1995, Quinta Época, Tomo III, Tesis 59.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo L.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo XCVI.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXII.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XCVI, Primera Parte.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 70, Sexta Parte.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 86, Sexta Parte.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Volumen 145 - 150, Tercera Parte.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-228, Sexta Parte.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Informe 1987, Parte III.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, octubre de 1993.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 70, octubre de 1993.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII-abril.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-enero.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II-febrero de 1995.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VI, octubre de 1997.

OTRAS FUENTES

- Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1984.
- Luna Arroyo Antonio y Luis G. Alcerreca, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1982.
- Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, Editorial Espasa Calpe, Bilbao-Madrid-Barcelona, Tomo I.

APÉNDICE 1

FIFONAFE

“REGLAS DE OPERACIÓN”

A efecto de tener una visión mas clara acerca de las funciones encomendadas a esta Entidad, a continuación se presentan en su totalidad las "**Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal**", mismas que fueron aprobadas por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos en la SC-458 del 29 de agosto del 2001, con su última modificación del 5 de marzo del 2003.

"De conformidad a lo estipulado en la Cláusula Décima Primera inciso 12 del Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal de fecha 7 de agosto de 1995, y de conformidad a los antecedentes que se mencionan, este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos tiene a bien emitir las siguientes :"

REGLAS DE OPERACIÓN

ANTECEDENTES

Por decreto del Ejecutivo Federal de fecha 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 del mismo mes y año, fue emitido el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, el cual estableció en su artículo 1o. la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que se entregaría en fideicomiso al entonces Banco Nacional de Crédito Ejidal.

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, celebraron el Contrato de Fideicomiso, mediante el cual se entregó al Banco Nacional de Crédito Ejidal como Fiduciaria el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actuando como Tesorera de sus recursos y bienes la Nacional Financiera S.A., la cual en virtud de los artículos 169 y 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria de fecha 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril del mismo año, asumió el doble carácter de Tesorera y Fiduciaria.

Por decreto de fecha 26 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio del mismo año, que reformó diversos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se estableció la creación del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, debiendo transmitir Nacional Financiera S.A. a la Financiera Nacional de Industria Rural S.A. los recursos y bienes que como Tesorera y Fiduciaria tenía del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, y la Financiera Nacional de la Industria Rural S.A., no operaron, motivo por el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, y la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector, el 4 de enero de 1977 celebraron Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en el que ratifican el carácter de Tesorera y Fiduciaria de Nacional Financiera S.A.

Por Decreto de fecha 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, desapareció el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, regulándose en su lugar al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; por lo que el Artículo Sexto Transitorio de ese ordenamiento estableció

que los preceptos que no se contemplaran en el decreto y en donde se mencionan dependencias oficiales o nombres que no corresponden a sus actuales denominaciones, se entenderán ajustadas a lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública, de donde se concluye que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal al ser la nueva denominación establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria, asumió las facultades del entonces Fideicomiso Fondo de Apoyo a la Industria Rural.

El día 1 de noviembre de 1985, el Gobierno Federal, por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada y Nacional Financiera S.N.C., en su carácter de Fiduciaria, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria como Coordinadora de Sector, celebraron un nuevo Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a fin de adecuar el mismo a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de la Ley Federal de Reforma Agraria.

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 a las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales, se hizo necesario adecuar el Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por lo que el día 7 de agosto de 1995 se suscribió por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, Nacional Financiera S.N.C., en su calidad de institución Fiduciaria y la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector, un nuevo Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentran vigentes desde el 25 de mayo de 1988, por lo que con motivo de la expedición de la Ley Agraria el 26 de febrero de 1992 y del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, de fecha 3 de enero de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 del mismo mes y año y de la firma del Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del día 7 de agosto de 1995, hace necesario que se adecuen a la operación y programas del Fideicomiso, por lo que el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de conformidad con lo estipulado en la Cláusula Décima Primera inciso 12 del referido Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tiene a bien emitir las siguientes Reglas de Operación:

TITULO PRIMERO

CAPITULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES

1. Para los efectos de las presentes Reglas de Operación se entenderá por:

El FIFONAFE: al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

La COORDINADORA DE SECTOR: a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El FIDEICOMITENTE: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El COMITÉ: al Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

La FIDUCIARIA y/o TESORERA: a Nacional Financiera, S.N.C.

La CABIN: a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

El RAN: al Registro Agrario Nacional.

La PROCURADURÍA: a la Procuraduría Agraria.

El DIRECTOR: al Director General y Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Los NÚCLEOS AGRARIOS: a los ejidos y comunidades del país.

Los CUENTAHABIENTES: a los NÚCLEOS AGRARIOS que cuenten con fondos comunes depositados en el FIFONAFE.

El GRUPO DE MUJERES: a la mujeres indígenas campesinas, constituidas en grupos de trabajo o en cualquier figura asociativa prevista en las diversas leyes.

El GRUPO DE JÓVENES: a los jóvenes campesinos constituidos en grupos de trabajo o en cualquier figura asociativa prevista por las diversas leyes.

El GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO: al grupo constituido por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para apoyar las actividades del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para el otorgamiento de financiamientos.

La LEY: a la Ley Agraria.

El REGLAMENTO: al Reglamento de la Ley Agraria en Materia del Ordenamiento de la Propiedad Rural.

El CONVENIO: al Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso.

Las REGLAS: a las Reglas de Operación del FIFONAFE.

Las SOCIEDADES: a las Sociedades Mercantiles Inmobiliarias ejidales y comunales.

Los GRUPOS DE EJIDATARIOS: a los grupos de ejidatarios con tierras de dominio pleno.

S.N.C.: a las Sociedades Nacionales de Crédito.

PROMOVENTES: a las promoventes o beneficiarias de expropiaciones de terrenos ejidales o comunales.

2. En lo no establecido en las REGLAS, se estará a lo que acuerde el COMITÉ, el cual emitirá políticas generales, lineamientos y autorizaciones expresas para la operación y funcionamiento del FIFONAFE.

TITULO SEGUNDO DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES Y COMUNALES

CAPITULO I DE LA CAPTACIÓN DE LOS FONDOS COMUNES

3. Para el cumplimiento de sus fines, el FIFONAFE promoverá la captación de fondos comunes ejidales y comunales.

4. El FIFONAFE captará los recursos derivados de:

- a) Indemnizaciones por expropiación de tierras ejidales y comunales;
- b) Aprovechamiento de recursos naturales;
- c) Ocupaciones previas;
- d) Depósitos en garantía por trámite de expropiación, y
- e) Por cualquier otro concepto que los NÚCLEOS AGRARIOS determinen en sus asambleas, en sus Reglamentos Internos o Estatutos Comunales, así como todos los que se pongan a su disposición para su acreditación correspondiente.

5. En los depósitos de indemnización por expropiación de tierras a que se refiere el último párrafo del artículo 94 de la LEY, el FIFONAFE deberá observar lo siguiente:

- a) Que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto expropiatorio.
- b) Que el importe de los depósitos se haga con base en el monto indemnizatorio publicado en el decreto, cuidando que el avalúo expedido por la CABIN esté vigente; o en su defecto, al haber concluido la vigencia de éste, que el depósito se reciba a cuenta, en tanto se actualiza el avalúo o se emite uno nuevo.

El depósito a cuenta que realicen las promoventes, no las exonera de realizar el pago total de la indemnización por expropiación.

6. El FIFONAFE promoverá la captación de los fondos comunes provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales de los NÚCLEOS AGRARIOS. Para la promoción, el FIFONAFE buscará la coordinación con las Entidades y Dependencias del Gobierno Federal.

7. Para la recepción y acreditación de depósitos por concepto de ocupación previa de tierras ejidales o comunales aprobados por su asamblea, de conformidad a lo establecido en el artículo 95 de la LEY, el FIFONAFE deberá considerar los siguientes supuestos:

- a) Tratándose de terrenos de uso común, el depositante deberá presentar el acta de asamblea en la que conste que el NÚCLEO AGRARIO aprobó dicha ocupación y el convenio que al efecto hayan realizado con la promovente, en el que se especifique la superficie a ocupar, con medidas y colindancias y ubicación geográfica; el tipo de contraprestación que se cubrirá por la ocupación; las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, así como las causas de rescisión del convenio y de devolución de la contraprestación;

- b) Si se trata de terrenos de uso individual o parcelado, el depositante deberá presentar el convenio en el cual los afectados en lo individual aprueben la ocupación, en el que conste la superficie a ocupar, con medidas y colindancias y ubicación geográfica, el tipo de contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, así como las causas de rescisión del convenio y de devolución de la contraprestación;

En ambos casos, para el depósito se requerirá el avalúo vigente de la superficie afectada, emitido por la CABIN, o bien la conformidad del NÚCLEO AGRARIO acordada en asamblea o de los afectados en lo individual, respecto del monto del depósito.

8. Para el depósito de una ocupación previa a que se refiere la Regla 7, el depositante manifestará por escrito al FIFONAFE su conformidad y autorización para que el NÚCLEO AGRARIO disponga de los recursos, de conformidad al convenio que haya realizado. Si fue estipulado que la contraprestación será recibida a cuenta de la indemnización, la promovente se comprometerá a que una vez publicado el decreto expropiatorio, si el monto indemnizatorio resultare menor al recurso depositado, no presentará reclamación alguna, y si es mayor, procederá a depositar la diferencia, a fin de que el monto indemnizatorio se pague de conformidad con la LEY.

9. El FIFONAFE ejecutará las acciones tendientes a propiciar la captación de fondos comunes ejidales y comunales, a través del requerimiento de pago a las PROMOVENTES, salvo manifestación por escrito en contrario por parte de los afectados.

10. Para los efectos a que refiere la Regla 9, el FIFONAFE gestionará el cobro de las indemnizaciones establecidas en los decretos de expropiación de tierras no pagados, bajo el siguiente procedimiento:

a) Se comunicará a la PROMOVENTE la falta de notificación del pago, y se le requerirá para que en forma inmediata realice el depósito en el FIFONAFE, o manifieste lo que a su derecho convenga.

b) Si la promovente reconoce el adeudo, y el avalúo que sirvió de base para la expedición del decreto expropiatorio se encuentra vencido, se le requerirá que tramite uno nuevo, conforme al artículo 74 del REGLAMENTO. En tanto, la PROMOVENTE podrá depositar el monto que fije el decreto expropiatorio, el cual será recibido a cuenta por el FIFONAFE.

11. El FIFONAFE expedirá una ficha de depósito de los recursos que se capten como fondos comunes de los NÚCLEOS AGRARIOS, con la que se acreditará que se ingresaron recursos a favor del CUENTA HABIENTE.

12. Sí como consecuencia de la insubsistencia de un decreto expropiatorio dictada por la autoridad competente; por la rescisión de un convenio de ocupación previa; por duplicidad; o por exceso de pago respecto de un monto indemnizatorio, se llegaran a determinar recursos que no le corresponden al CUENTA HABIENTE, el FIFONAFE devolverá a la depositante el capital y el interés legal. Los recursos remanentes, pasarán a formar parte del patrimonio del FIFONAFE.

CAPITULO II DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS COMUNES

13. El FIFONAFE llevará a cabo a través de la TESORERA el manejo y administración de los fondos comunes ejidales y comunales de sus CUENTAHABIENTES, para lo cual el FIFONAFE deberá:

a) Llevar un registro contable individual de fondos comunes por CUENTA HABIENTE.

b) Convenir con la TESORERA las mejores tasas de interés del mercado para los fondos comunes, de acuerdo a las necesidades de operación, en beneficio de sus CUENTAHABIENTES.

c) Remitir mensualmente a los CUENTAHABIENTES un estado de cuenta de sus fondos comunes, en los que se indiquen los depósitos, retiros, saldo y tasa de interés que rigió en el período.

14. En los términos del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, el FIFONAFE se encuentra obligado a conservar el secreto fiduciario, por lo que únicamente, podrá brindar información respecto de los saldos y estados de cuenta de los fondos comunes, a los CUENTAHABIENTES a través de sus representantes legales; a los ejidatarios o comuneros afectados por expropiaciones de manera individual; a las autoridades judiciales; y a otras instancias legalmente facultadas, previa petición por escrito.

CAPITULO III DE LA PROMOCIÓN Y RETIRO DE LOS FONDOS COMUNES

15. Se entenderá como promoción de retiro de fondos comunes a las acciones que en forma sistemática realice el FIFONAFE con sus CUENTAHABIENTES, para que soliciten la entrega de sus recursos.

16. De conformidad al CONVENIO, el FIFONAFE sugerirá a sus CUENTAHABIENTES que el destino y aplicación de sus fondos comunes, lo realicen en proyectos de inversión

que propicien la creación, consolidación o reactivación de actividades productivas y de servicios del ejido o comunidad, sin soslayar que ésta es una atribución exclusiva de la asamblea del NÚCLEO AGRARIO.

17. Para efectos de la Regla 15 y a petición de parte, el FIFONAFE proporcionará la asesoría y apoyo técnico gratuito a los CUENTAHABIENTES, mediante la formulación y evaluación de proyectos o estudios.

18. Para el retiro de los fondos comunes, el FIFONAFE proporcionará a los CUENTAHABIENTES asesoría gratuita en la conformación de los expedientes de solicitudes de retiro, mismos que se compondrán de las siguientes constancias documentales:

a) La convocatoria expedida para la celebración de la asamblea, y en caso de no haberse llevado a cabo por primera convocatoria, el acta de no verificativo de la asamblea y la segunda Convocatoria; el Acta de asamblea con relación de firmas o huellas, en donde se solicite al FIFONAFE el retiro de los recursos del fondo común, precisando cuando menos origen, monto, destino y aplicación.

El FIFONAFE analizará la legalidad de la asamblea en la que se acuerde el retiro de los fondos.

b) Tratándose de fondos comunes provenientes de afectaciones de tipo individual resultantes de un parcelamiento económico, el reconocimiento de los afectados por parte de la asamblea y la anuencia o conformidad de los afectados, contenida en el acta de asamblea respectiva, así como copia fotostática cotejada por personal autorizado del FIFONAFE, de su identificación oficial, en la que conste su firma o huella.

c) Convocatoria y acta de elección de los Órganos de Representación o copia fotostática certificada de ambas; en su caso, constancia expedida por el RAN que acredite la vigencia de los Órganos de Representación. Personal autorizado del FIFONAFE, podrá llevar a cabo el cotejo de dichos documentos en copia fotostática simple y devolver los originales o las copias certificadas al NÚCLEO AGRARIO.

d) Petición y, en su caso, informe de la no existencia de conflictos que impidan el retiro de los fondos comunes, expedida por la Delegación o Residencia de la PROCURADURÍA que corresponda, sin perjuicio de que se entreguen los recursos en el tiempo establecido.

19. Cuando los fondos comunes provengan de indemnización por expropiación de tierras y correspondan a ejidatarios en lo individual, conforme a los artículos 18, 19 y 96 de la LEY, 80 y 84 del REGLAMENTO, el FIFONAFE requerirá lo siguiente:

a) Petición por escrito del afectado, del sucesor o del beneficiario, para el retiro de los fondos, en la que se especifique cuando menos, origen, monto, destino y aplicación de los recursos.

b) Constancia del RAN mediante la cual acredite su calidad de integrante del NÚCLEO AGRARIO afectado, o la sentencia del Tribunal Unitario Agrario correspondiente; o copia fotostática cotejada por personal autorizada del FIFONAFE del certificado de derechos agrarios vigente, o del certificado de derechos parcelarios.

c) Tratándose de beneficiarios del afectado, su constancia de traslado de derechos agrarios o parcelarios, expedida por el RAN. De ser el caso, se estará a lo previsto en el artículo 18 de la LEY.

d) Identificación oficial, la cual deberá ser cotejada por personal autorizado del FIFONAFE en copia fotostática simple de la misma.

e) Cuando no existan sucesores, previa resolución del Tribunal Agrario o de la autoridad competente, el NÚCLEO AGRARIO dispondrá de los recursos para las inversiones que determine la asamblea.

f) Para el caso de afectados listados en el decreto expropiatorio y que no acrediten su carácter de ejidatarios o nunca lo hayan sido, corresponderá a la asamblea del núcleo agrario aclarar este hecho ante los Tribunales Unitarios Agrarios, para que dicha autoridad jurisdiccional determine lo conducente.

g) Cuando los fondos comunes provengan de una indemnización resultante de un parcelamiento económico, y cuando la asamblea así lo reconozca, se podrá solicitar al FIFONAFE los recursos como si se tratara de una afectación individual.

CAPITULO IV DE LA AUTORIZACIÓN Y ENTREGA DE LOS FONDOS COMUNES

20. Recibida la solicitud de retiro de fondos comunes, el FIFONAFE deberá resolver la petición en un plazo que no exceda de 45 días naturales, a través de la autorización y envío de los recursos o con la cancelación o diferimiento del trámite, para lo cual se sujetará a lo siguiente:

a) Recibirá y analizará las solicitudes de retiro de fondos comunes de los CUENTAHABIENTES, conjuntando las opiniones de sus áreas técnica, jurídica y financiera, para su autorización, cancelación o diferimiento.

b) Cancelará o diferirá, mediante escrito dirigido a los CUENTAHABIENTES, aquellas solicitudes de retiro de fondos comunes que no cumplan o no reúnan los requerimientos establecidos en la LEY, el REGLAMENTO, las REGLAS o bien cuando el FIFONAFE tenga conocimiento de algún conflicto, recurso o juicio, que impida el retiro de los fondos comunes.

c) Autorizará el retiro y envío de los fondos comunes a los CUENTAHABIENTES, mediante la firma del DIRECTOR en la cédula individual de presentación, previa revisión de los responsables de las áreas jurídica, financiera y técnica, sometiendo cada una de las autorizaciones a la ratificación del COMITÉ en su próxima reunión.

d) Finiquitará totalmente los intereses que se hayan generado hasta el momento de la expedición del cheque, a los CUENTAHABIENTES cuyos recursos solicitados:

i) Correspondan al total de los fondos comunes existentes en la cuenta del NÚCLEO AGRARIO.

ii) Correspondan a indemnizaciones por expropiación de tierras de uso común o individual, cuyo importe haya sido cubierto totalmente por la promovente.

Para los casos en que no se finiquite el saldo del cuenta habiente, sólo se incluirán los intereses del monto que se solicite y autorice, hasta el momento de la expedición del cheque.

21. El FIFONAFE entregará los recursos de fondo común autorizados a los CUENTAHABIENTES, mediante cheque nominativo a favor del Comisariado del NÚCLEO AGRARIO (Presidente, Tesorero y Secretario) o de los representantes que designe la asamblea, cuando se trate de recursos de uso común o colectivo; o bien, mediante cheques favor de afectados en lo individual, cuando así lo solicite el NÚCLEO AGRARIO o los ejidatarios afectados en lo particular.

22. La entrega de los recursos se realizará por conducto del personal de las Oficinas Regionales del FIFONAFE.

23. El FIFONAFE podrá entregar en forma directa a los Comisariados ejidales y de bienes comunales, en su calidad de representantes de los NÚCLEOS AGRARIOS, fondos comunes de uso común o colectivo, hasta por \$ 15,000.00 (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), monto que podrá ser modificado por el COMITÉ.

El Comisariado del NÚCLEO AGRARIO se obligará a remitir en 60 días naturales al FIFONAFE, el acta de asamblea de entrega y recepción de los recursos.

24. La entrega de los recursos por encima del monto establecido en la regla 23, se hará al NÚCLEO AGRARIO en asamblea.

A todo pago se invitará a personal de la PROCURADURÍA de la Entidad Federativa que corresponda.

25. Cuando se trate de recursos de afectados en lo individual, el FIFONAFE los entregará mediante cheque nominativo a favor del afectado, quien suscribirá el recibo y póliza correspondientes, previa presentación de su identificación oficial, de la cual se obtendrá una copia fotostática debidamente cotejada por personal autorizado del FIFONAFE.

26. El FIFONAFE procederá a cancelar la autorización mediante opinión que emita el área Jurídica y el acuerdo del DIRECTOR, cuando:

a) Se lleguen a presentar inconformidades, controversias o cualquier otro hecho que imposibilite la entrega de los fondos comunes, para lo cual se levantará el acta de asamblea correspondiente o la constancia de las inconformidades o controversias existentes.

De no ser posible, personal del FIFONAFE presentará un informe de hechos.

b) Exista un requerimiento o mandato de los órganos jurisdiccionales.

c) Sea por petición expresa del CUENTA HABIENTE o afectado en lo individual

d) Existan remanentes de inversiones no ejercidas.

e) El CUENTA HABIENTE tenga inversiones pendientes de ejercer, cuya antigüedad sea mayor a 1 año.

f) Se presenten causas fortuitas o de fuerza mayor.

Dichos recursos más los intereses generados, se deberán reintegrar al fondo común en NAFIN, para su futura disposición por el CUENTA HABIENTE o el afectado en lo individual, debiendo presentar el DIRECTOR al COMITÉ, el informe de los casos que se encuentren en estos supuestos, para ratificación de las cancelaciones.

CAPITULO V

DE LA COMPROBACIÓN POR LA ENTREGA DE FONDOS COMUNES

27. La comprobación de la entrega de fondos comunes al CUENTA HABIENTE se acreditará con los siguientes documentos:

a) Si se trata de fondos de uso común o colectivo, con la firma y sello del Comisariado del NÚCLEO AGRARIO en la póliza - cheque y recibo. Cuando la entrega exceda el monto acordado por el COMITÉ a que se refiere la Regla 23, también se requerirá el acta de asamblea del CUENTA HABIENTE, donde manifieste su conformidad con la recepción de los recursos.

El FIFONAFE archivará el acta de asamblea en que consta la entrega y recepción de recursos, así como copia de la póliza y recibo correspondientes.

b) Si se trata de recursos de fondo común de afectados en lo individual precisados en la expropiación en cheques individuales, con la firma y huella del beneficiario en la póliza - cheque y recibo.

La entrega de los fondos comunes que realice el FIFONAFE extingue su obligación en los términos de la LEY y la legislación común de aplicación supletoria.

El FIFONAFE estará obligado a conservar los documentos comprobatorios, al menos durante 10 años.

TITULO TERCERO DEL PATRIMONIO DEL FIFONAFE

CAPITULO I DE LA INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO

28. Para el cumplimiento de los objetivos y ejercicio de sus facultades, el patrimonio del FIFONAFE se integrará por los siguientes recursos:

- a) Los que se obtengan en bienes, en especie o en numerario, derivados del ejercicio de lo previsto en el artículo 97 de la LEY.
- b) Los derechos adquiridos por el FIFONAFE 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.
- c) Las utilidades, recuperaciones o cuotas de servicios que se obtengan por las operaciones patrimoniales o financieras que realice el FIFONAFE, de conformidad con las presentes REGLAS y en los términos y condiciones que determine su COMITÉ.
- d) Las utilidades fideicomisarias que se obtengan en los fideicomisos turísticos en especie o en numerario, o en su caso, las que se deriven por concepto de cuota de liquidación anticipada de los derechos fideicomisarios que en estos tenga el FIFONAFE.
- e) Las aportaciones del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios.
- f) Las cuotas de solidaridad que se reciban en beneficio del sector rural.
- g) 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.
- h) El porcentaje del rendimiento total de los productos de capital que rindan los fondos comunes y que sean autorizados por el COMITÉ.
- i) Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

CAPITULO II DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO

29. Los recursos financieros en numerario deberán depositarse en instituciones bancarias, procurando las mejores tasas de interés del mercado, de acuerdo a las necesidades de operación del FIFONAFE, invariablemente en inversiones de renta fija, con excepción de los que se requieran para cubrir las erogaciones propias de la entidad, las cuales preferentemente se cubrirán a través de cheques de cuentas maestras que generen rendimientos, en tanto no se hagan efectivos ante la institución correspondiente. Lo anterior, lo deberá realizar el FIFONAFE, acorde a las disposiciones generales que en la materia haya emitido la FIDEICOMITENTE, para las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en lo que resulte aplicable.

CAPITULO III DE LA APLICACIÓN DEL PATRIMONIO

30. Los recursos y derechos patrimoniales, así como sus rendimientos, se destinarán a:

- a) Financiar los presupuestos de operación del FIFONAFE, en sus conceptos de gasto corriente y de inversión, autorizados por el COMITÉ, el FIDEICOMITENTE y la COORDINADORA DE SECTOR.

b) Participar financieramente en sociedades mercantiles y civiles, así como en otras figuras asociativas, en los términos y formas que autoricen de manera expresa el COMITÉ y el FIDEICOMITENTE.

c) Otorgar apoyos en numerario o en especie para el desarrollo del sector rural, fomento de las actividades productivas y acciones de carácter social en favor de los ejidos y comunidades, grupos campesinos y las parcelas con destino específico previstas en la LEY, con autorización del COMITÉ y del FIDEICOMITENTE, a propuesta de la COORDINADORA DE SECTOR o del FIFONAFE.

d) Los demás conceptos que autoricen el COMITÉ y el FIDEICOMITENTE, para el cumplimiento de los fines del FIFONAFE.

TITULO CUARTO DE LA REVERSIÓN

CAPITULO I DE LA SUPERVISIÓN DE LOS DECRETOS EXPROPIATORIOS

31. El FIFONAFE llevará un registro con información actualizada de las expropiaciones de bienes ejidales y comunales, que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación: pasados cinco años de su publicación, se llevarán a cabo tareas de supervisión para verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública, conforme al artículo 97 de la LEY. Se podrán exceptuar de esta tarea, aquellas expropiaciones en las que el cumplimiento de la causa de utilidad pública, por su destino, esté implícito en el propio decreto.

CAPITULO II DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN

32. El FIFONAFE ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión total o parcial de los bienes expropiados a NÚCLEOS AGRARIOS, de conformidad con la legislación agraria; e incorporará los bienes revertidos a su patrimonio.

También, reintegrará la titularidad de la superficie expropiada a los afectos, en apego a los supuestos establecidos en el REGLAMENTO.

El FIFONAFE registrará contablemente los bienes revertidos, utilizando como base el avalúo realizado para determinar el monto indemnizatorio señalado en el decreto expropiatorio; excepto aquellos cuya titularidad se reintegrará a los afectos, los cuales se registrarán en un \$ 1.00 (un pesos 00/100 moneda nacional), por el total de la superficie revertida.

CAPITULO III DE LOS CONVENIOS EN MATERIA DE REVERSIÓN

33. El FIFONAFE, de conformidad con lo dispuesto en la legislación agraria y la civil aplicable en forma supletoria, podrá realizar los convenios por los que se abstenga de ejercitar la acción de reversión parcial o total, o bien para dar por concluida una controversia presente, mediante el pago de la contraprestación onerosa, en numerario o en especie, que determine el COMITÉ.

La contraprestación onerosa, en numerario o en especie, será fijada tomando como base mínima, el valor de los terrenos que se determine en el avalúo de la CABIN, o de una S.N.C.

34. El DIRECTOR podrá suscribir los convenios a que se refiere la regla anterior, sin autorización previa, hasta por \$ 500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional), monto que podrá ser modificado por el COMITÉ.

El DIRECTOR presentará un informe de los convenios judiciales o extrajudiciales que suscriba hasta por dicho monto, para ratificación del COMITÉ.

CAPITULO IV DEL DESTINO DE LOS BIENES REVERTIDOS

35. Con excepción de los previstos en el Artículo 98 del REGLAMENTO, los bienes inmuebles que se revertan a favor del FIFONAFE, se enajenarán en los términos previstos en las presentes REGLAS.

36. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 98 del REGLAMENTO, el FIFONAFE transmitirá los bienes revertidos, en forma gratuita a los NÚCLEOS AGRARIOS o afectados en lo individual, bajo el siguiente procedimiento:

a) El FIFONAFE verificará que el Tribunal Unitario Agrario haya ordenado la inscripción de la resolución ejecutoriada de la reversión, en el RAN, y en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

b) El FIFONAFE entregará los bienes revertidos en asamblea, a la cual se invitará a la PROCURADURÍA.

c) La entrega se hará en ese acto al Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y/o al afectado en lo individual, mediante una acta administrativa de entrega recepción; así mismo, la asamblea facultará a su órgano de representación para que realice la inscripción correspondiente en el RAN, para reincorporar al régimen ejidal o comunal la propiedad de la superficie transmitida.

d) Una vez realizada la transmisión, el FIFONAFE solicitará al RAN la inscripción de las actas referidas, en el folio del NÚCLEO AGRARIO, a fin de obtener la constancia correspondiente.

Con dicha constancia, el FIFONAFE solicitará al Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente; al de la Propiedad Inmobiliaria Federal; así como, a los Catastros Municipales, que realicen las anotaciones registrales respectivas, en el ámbito de su competencia.

e) El FIFONAFE, procederá a desincorporar de su patrimonio el bien transmitido, y notificará de estas acciones al COMITÉ en la siguiente sesión.

TITULO QUINTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO

CAPITULO I DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO

37. El FIFONAFE llevará el registro y control actualizado de su patrimonio inmobiliario, para lo cual verificará que sus títulos de propiedad, se encuentren inscritos en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondientes, así como en los Catastros Municipales respectivos.

38. El FIFONAFE pagará los impuestos, derechos y contribuciones que generen los inmuebles de su propiedad.

39. El FIFONAFE señalará sus bienes inmuebles, y adoptará las medidas pertinentes para prevenir invasiones, asentamientos irregulares o cualquier tipo de despojo.

40. El FIFONAFE podrá aprovechar directamente sus inmuebles, o bien conceder a terceros su uso o usufructo, mediante arrendamiento, depósito, comodato o cualquier acto jurídico permitido por la Ley, previa aprobación del COMITÉ.

41. Los inmuebles que se incorporen al patrimonio del FIFONAFE, con excepción de los que se obtengan por convenio o juicio agrario de reversión de tierras, se registrarán contablemente a valor de escritura o del valor referido en el instrumento legal con que se transmitan.

CAPITULO II DE LA ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES

42. El FIFONAFE podrá enajenar los bienes inmuebles de su propiedad, tomando como precio mínimo de venta, el valor que se determine en el avalúo que realice la CABIN o una S.N.C.

43. El COMITÉ aprobará las normas y bases para la enajenación de los bienes inmuebles propiedad del FIFONAFE.

44. El DIRECTOR podrá realizar la enajenación de bienes inmuebles, sin autorización previa, hasta por \$ 500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional) por operación, monto que podrá ser modificado por el COMITÉ.

El DIRECTOR presentará un informe de las enajenaciones que realice hasta por dicho monto, para ratificación del COMITÉ.

45. En casos excepcionales sin importar el monto y con base en el Título Segundo, Capítulo I del Código Civil Federal, el DIRECTOR podrá aceptar depósitos iniciales para garantizar una operación de compra venta, cuya formalización estará condicionada a que el COMITÉ apruebe los términos de la operación.

Para estos efectos, las partes suscribirán un recibo que ampare la cantidad recibida, obligándose el FIFONAFE a devolver sólo la cantidad entregada como depósito inicial, más el interés legal, cuando el COMITÉ no apruebe los términos de la operación.

TITULO SEXTO DE LA PARTICIPACIÓN EN SOCIEDADES MERCANTILES Y OTRAS FIGURAS ASOCIATIVAS

CAPITULO I DEL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES INMOBILIARIAS EJIDALES Y COMUNALES

46. El FIFONAFE podrá otorgar financiamientos a los NÚCLEOS AGRARIOS o GRUPOS DE EJIDATARIOS, para sufragar los gastos de constitución y/o de preoperación de las SOCIEDADES.

El monto del financiamiento será actualizado y autorizado por el COMITÉ anualmente, de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor y conforme a la disponibilidad de recursos que registre el fondo.

Los financiamientos deberán destinarse para cubrir la totalidad o parte de los siguientes conceptos:

a) Los honorarios derivados del levantamiento topográfico de las tierras que se aportarán a las SOCIEDADES.

b) El costo de inscripción y certificación de las actas y planos de dichos terrenos, ante el RAN.

c) Los honorarios por concepto del avalúo de los terrenos.

d) Los honorarios notariales derivados de la escrituración del acta constitutiva de las SOCIEDADES y de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

e) El pago de las licencias, permisos y autorizaciones.

Los financiamientos se garantizarán de la siguiente manera:

i) Los NÚCLEOS AGRARIOS con fianza y/o pagarés en la etapa previa a la constitución de tierras, pudiendo subrogar con la participación proporcional del predio una vez hecha la aportación a la SOCIEDAD.

ii) Los GRUPOS DE EJIDATARIOS con fianza y/o pagarés y una vez constituida la SOCIEDAD, con la participación proporcional del predio.

47. El FIFONAFE constituirá con sus recursos patrimoniales un fondo revolvente por \$900,000.00 para financiar la constitución y gastos preoperativos de las SOCIEDADES.

Este fondo inicial del Programa, podrá incrementarse con los rendimientos financieros e intereses cobrados.

48. El plazo máximo para recuperación de los financiamientos será de tres años y la tasa de interés será una tasa fija, equivalente al de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) de 28 días, vigente a la fecha en que se otorgue el financiamiento.

Los intereses se generarán a partir de la fecha de entrega de los recursos para cada una de las administraciones.

Las modalidades para la recuperación de los créditos serán las siguientes:

a) Los pagos del financiamiento se cubrirán al vencimiento del plazo de pago de cada una de las administraciones, cubriéndose el importe principal más los intereses generados en cada período. Pudiéndose realizar pagos de manera anticipada.

b) En caso de incumplimiento de pago de la amortización en las fechas de vencimiento, ésta causará un interés moratorio del 4 % mensual, a partir del primer día posterior a su vencimiento, sobre la amortización vencida no pagada.

c) En caso de que el NÚCLEO AGRARIO o los GRUPOS DE EJIDATARIOS, incumplan con las obligaciones establecidas en el contrato, el FIFONAFE ejecutará la garantía otorgada conforme a lo señalado en la Regla 43.

CAPITULO II

DEL EXPEDIENTE REQUERIDO PARA FINANCIAR LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES INMOBILIARIAS EJIDALES Y COMUNALES

49. El FIFONAFE sólo atenderá las solicitudes de financiamiento que presenten los NÚCLEOS AGRARIOS o los GRUPOS DE EJIDATARIOS. Estas solicitudes deberán especificar que son para los gastos de constitución y/o preoperativos, deberán cumplir con las formalidades previstas en las Políticas de Operación del Programa de Financiamiento para la constitución de SOCIEDADES, y contar preferentemente con la sugerencia previa de los Comités Estatales del Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO).

50. A petición de los NÚCLEOS AGRARIOS o los GRUPOS DE EJIDATARIOS, el FIFONAFE proporcionará asesoría gratuita para la integración de los expedientes de solicitudes de financiamiento que se presenten a las instituciones de crédito.

CAPITULO III

DE LA AUTORIZACIÓN DE FINANCIAMIENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES INMOBILIARIAS EJIDALES Y COMUNALES

51. El FIFONAFE constituirá un Grupo Interdisciplinario para analizar, evaluar y dictaminar las solicitudes de financiamiento que presenten los NÚCLEOS AGRARIOS o los GRUPOS DE EJIDATARIOS. Este grupo estará integrado por los titulares de las Direcciones de Área del FIFONAFE, pudiendo también participar como asesor, el Órgano de Control Interno en el FIFONAFE.

Dicho grupo tendrá los siguientes objetivos:

- a) Proponer al DIRECTOR las modificaciones a la normatividad, a las Políticas de Operación del Programa de Financiamiento para la constitución de las SOCIEDADES y al Reglamento Interno del Grupo Interdisciplinario.
- b) Proponer y establecer la metodología para la elaboración de los proyectos de desarrollo y estudios de factibilidad técnica – económica y financiera, a que se sujetará la formulación y evaluación de los proyectos de las SOCIEDADES, las cuales se deberán someter a la consideración del COMITÉ.
- c) Analizar, evaluar y dictaminar jurídica, técnica, económica y financieramente, las solicitudes de financiamientos que presenten los NÚCLEOS AGRARIOS o GRUPOS DE EJIDATARIOS.
- d) Recomendar al DIRECTOR la autorización de las solicitudes que técnica, económica, financiera y jurídicamente sean viables, las que posteriormente se presentarán al COMITÉ, para su ratificación.
- e) Llevar el seguimiento del programa de financiamientos e informar trimestralmente al COMITÉ, por conducto del DIRECTOR.
- f) Analizar, evaluar y dictaminar sobre los financiamientos que serán objeto de reestructuración, cancelación y/o quebranto, para ser sometidos a la autorización del DIRECTOR y la posterior ratificación del COMITÉ.
- g) Proponer las modificaciones pertinentes a la normatividad y Políticas de Operación del Programa de Financiamiento para la constitución y/o gastos preoperativos de las SOCIEDADES.

CAPITULO I

DE LOS PROGRAMAS

52. Con objeto de apoyar financieramente las actividades agropecuarias, industriales, y de servicios en ejidos y comunidades indígenas para fomentar el desarrollo rural, el FIFONAFE ejecutará los siguientes programas:

- a) Programa de Financiamiento a Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas Campesinas.
- b) Programa de Financiamiento a proyectos Productivos de Jóvenes Campesinos.

53. El FIFONAFE constituirá con sus recursos patrimoniales un fondo inicial de \$ 20.0 millones para apoyar financieramente los programas señalados en la regla anterior.

54. El fondo inicial de los programas podrá incrementarse con:

- a) Los rendimientos financieros;
- b) Los intereses cobrados;
- c) Las aportaciones de los Gobiernos federal, Estatal y Municipal;
- d) Las aportaciones de organismos y gobiernos internacionales y
- e) Los demás recursos que se obtengan por cualquier otro concepto.

CAPITULO II DE LA PROMOCIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS

55. Se entenderá como promoción de los financiamientos a las acciones sistemáticas que realice el FIFONAFE con el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES, para dar a conocer los requisitos necesarios para la autorización, entrega, comprobación y recuperación de los financiamientos.

56. El FIFONAFE podrá financiar al GRUPO DE MUJERES, quienes deberán cubrir los siguientes requisitos:

a) Solicitud de apoyo de financiamiento suscrita por las representantes del GRUPO DE MUJERES.

b) Que las integrantes sean mayores de edad, sujetas de derecho agrario, que se encuentren organizadas en grupos de trabajo o en cualquier otra figura asociativa prevista en diversas leyes, y que habiten en zonas rurales con presencia indígena.

c) Acta constitutiva de la figura asociativa, o en su caso, constancia de integración del grupo levantada ante una autoridad local, con un mínimo de 5 integrantes.

d) Estatutos de la figura asociativa o reglamento interno del grupo de trabajo.

e) Copia fotostática cotejada por personal autorizado de FIFONAFE, de la identificación oficial de cada una de las integrantes del grupo.

f) Perfil de inversión evaluado positivamente por personal técnico autorizado por el FIFONAFE.

57. El FIFONAFE podrá financiar al GRUPO DE JÓVENES, quienes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Solicitud de apoyo de financiamiento por escrito por los representantes del grupo, quienes deberán ser mayores de edad.

b) Que los integrantes sean mayores de 16 y menores de 24 años, integrados por ejidatarios, comuneros o avecindados, o por hijos de cualquiera de ellos, que se encuentren organizados en grupos de trabajo o en cualquier otra figura asociativa prevista en diversas leyes.

c) Acta constitutiva de la figura asociativa, o en su caso constancia de integración del grupo levantada ante una autoridad local, con un mínimo de 6 integrantes, debiendo ser mayores de edad los representantes.

d) Estatutos de la figura asociativa o reglamento interno del grupo de trabajo.

e) Copia fotostática cotejada por personal autorizado de FIFONAFE, de la identificación oficial de cada uno de los integrantes del grupo.

f) Perfil de inversión evaluado positivamente por personal técnico autorizado por el FIFONAFE.

58. El FIFONAFE resolverá las peticiones de financiamiento del GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES en un plazo no mayor de 60 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

59. El FIFONAFE cancelará o diferirá por escrito todas las solicitudes de financiamiento que no reúnan los requisitos establecidos en las presentes Reglas de operación o en aquellos proyectos en los que se tenga conocimiento de que están siendo apoyados financieramente por otros programas.

CAPITULO III DE LOS FINANCIAMIENTOS

60. El FIFONAFE constituirá un GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO, para analizar y recomendar la autorización de las solicitudes de financiamiento que presente el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES.

Este GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO, estará integrado por los titulares de las Direcciones de Área del FIFONAFE, pudiendo participar el Órgano Interno de Control en el FIFONAFE, quienes emitirán las normas bajo las cuales se regirá su operación.

Dicho GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO tendrán las siguientes funciones:

- a) Analizar, evaluar y opinar jurídica, técnica, económica y financieramente las solicitudes de financiamiento que presenten el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES.
- b) Recomendar al DIRECTOR la autorización de las solicitudes de financiamiento que jurídica, técnica, económica y financieramente sean viables.
- c) Proponer al COMITÉ para su aprobación, los criterios para las cancelaciones, reestructuraciones y quebrantos de los financiamientos.
- d) Analizar, evaluar y opinar sobre los financiamientos que serán objeto de cancelación, reestructuración o quebranto, para ser sometidos a la autorización del DIRECTOR y su posterior ratificación por el COMITÉ.
- e) Aprobar o modificar los modelos de contrato de financiamiento, de reestructuración de adeudo y de pagarés, que se suscribirán por el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES.
- f) Proponer al DIRECTOR las modificaciones al Manual de Procedimientos de los Programas.

61. Los financiamientos al GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES serán autorizados por el DIRECTOR, quien posteriormente los presentará al COMITÉ para su ratificación.

62. El FIFONAFE llevará dentro de su contabilidad el control de los financiamientos.

63. Los financiamientos para el GRUPO DE MUJERES serán hasta por \$ 150,000.00 con tres años de plazo para el pago, pudiendo considerar adicionalmente hasta uno de gracia al capital.

64. Los financiamientos para el GRUPO DE JÓVENES, serán hasta por \$ 80,000.00 con dos años de plazo para el pago, pudiendo considerar adicionalmente hasta uno de gracia al capital.

65. Para los financiamientos otorgados al GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES se aplicará una tasa de interés anual sobre saldos insolutos equivalente a CETES a 28 días más dos puntos, a la fecha en que se autorice el financiamiento por el FIFONAFE.

66. En caso de incumplimiento de pago del GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES financiado, se aplicará una pena convencional del 2% mensual por cada amortización a capital vencido.

Estos intereses se cobrarán por mes vencido y se aplicarán a partir del primer día siguiente natural a la fecha de vencimiento.

CAPITULO IV DE LA ENTREGA DEL FINANCIAMIENTO

67. La entrega de los recursos de los financiamientos autorizados al GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES se efectuará por personal del FIFONAFE en asamblea de socios (as), convocada en los términos de sus estatutos o reglamento interno y de la cual se levantará el acta correspondiente. A dicha entrega se invitará a personal de la PROCURADURÍA, de la entidad federativa que corresponda.

68. La entrega de los financiamientos autorizados se efectuará mediante cheque nominativo a nombre de los representantes del GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES en una sola exhibición.

69. Al momento de la entrega de los recursos autorizados, se suscribirá el contrato de financiamiento y los pagares, por parte de los representantes del GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES.

CAPITULO V DE LA COMPROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

70. En un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la recepción del financiamiento, el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES comprobará la inversión con fotocopias de las facturas y/o comprobantes de compra, debidamente cotejadas contra los originales por personal autorizado del FIFONAFE, debiendo quedar en poder del grupo los originales durante cinco años.

CAPITULO VI DE LA SUPERVISIÓN DEL PROYECTO FINANCIADO

71. Con el objeto de verificar la ejecución de los proyectos y, en su caso, proporcionar la asesoría necesaria, personal del FIFONAFE realizará como mínimo dos visitas de supervisión al año a cada proyecto financiado, en las cuales se levantará un informe que deberá estar firmado al menos por 2 integrantes del GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES.

CAPITULO VII DE LA RECUPERACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

72. El GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES realizará sus pagos de amortización del financiamiento en una cuenta de la Institución Bancaria que designe el FIFONAFE.

73. Los pagos que efectúe el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES serán aplicados en el siguiente orden:

- a) a pena convencional
- b) a intereses devengados
- c) a capital

74. El FIFONAFE remitirá mensualmente un estado de cuenta a cada GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES financiado, a su domicilio legal.

75. En caso de incumplimiento de un pago, el FIFONAFE notificará el requerimiento al GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES. En caso de que acumulen 2 vencimientos de pago, se tramitará su recuperación extrajudicial o judicial.

CAPITULO VIII DE LAS REESTRUCTURACIONES DEL FINANCIAMIENTO

76. En los casos de que el proyecto financiado no se desarrolle conforme a lo programado el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES previa opinión del personal técnico del FIFONAFE, podrá solicitar por escrito la reestructuración de su adeudo.

77. Sólo se podrán reestructurar financiamientos a GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES por única vez, mediante la formalización de un nuevo contrato en el que se establezcan los plazos y términos para el pago.

78. La solicitud de reestructuración será sometida a consideración del GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO, el cual en su caso, recomendará al DIRECTOR la autorización de la reestructuración.

CAPITULO IX DEL CASO FORTUITO O LA FUERZA MAYOR EN EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS

79. Cuando el proyecto no se desarrolle conforme a lo previsto, por caso fortuito o de fuerza mayor, el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES lo notificará por escrito y de inmediato al FIFONAFE, anexando:

- a) En caso de robo, el acta levantada ante el Ministerio Público.
- b) En los otros casos, el acta circunstanciada en la que se hagan constar los hechos ocurridos, con apoyo de la autoridad local o de quien tuvo conocimiento y certificó el suceso; en su caso, incluir el dictamen fitosanitario correspondiente.

CAPITULO X DE LAS CANCELACIONES Y QUEBRANTOS DE LOS FINANCIAMIENTOS

80. Cuando no sea posible ejercer la totalidad del financiamiento autorizado, con el dictamen que emita el personal técnico del FIFONAFE o a solicitud del GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES, y previa recomendación del GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO, el DIRECTOR podrá cancelar y/o reestructurar el financiamiento autorizado, lo cual se informará al COMITÉ en su próxima reunión.

81. Los casos fortuitos o de fuerza mayor, se analizarán por el GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO, quien en su caso, recomendará al DIRECTOR la reestructuración o el quebranto parcial o total.

CAPITULO XI DEL FINIQUITO DEL FINANCIAMIENTO

82. Cuando el GRUPO DE MUJERES o GRUPO DE JÓVENES haya liquidado el total del financiamiento, el FIFONAFE entregará en asamblea una carta finiquito, donde se haga constar que no existe adeudo del financiamiento otorgado.

TITULO SÉPTIMO DE LOS FONDOS, FIDEICOMISO, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS

84. El FIFONAFE podrá ejecutar los fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos que le encomienda la COORDINADORA DE SECTOR, con autorización del COMITÉ.

85. El FIFONAFE ejecutará y operará los fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos que apruebe el COMITÉ, de acuerdo con el contrato que para tal efecto se suscriba, y observando las normas, lineamientos, políticas y demás disposiciones legales aplicables.

TRANSITORIAS

PRIMERA. Las presentes REGLAS, entrarán en vigor al día siguiente de su aprobación por el COMITÉ, por lo que quedan sin efecto las autorizadas anteriormente.

SEGUNDA. El FIFONAFE procederá en lo inmediato a revisar la diversa normatividad que lo rige, a fin de ajustar su contenido a las presentes REGLAS.

TERCERA. Como excepción al segundo párrafo de la Regla 33, en los juicios de reversión de tierras afectados por la disposición contenida en la jurisprudencia 26/2001, emitida en julio de 2001 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el FIFONAFE podrá celebrar convenio para dar por concluida la controversia mediante el pago de una contraprestación onerosa, en numerario o en especie, fijada con base en los lineamientos que autorice el COMITÉ para estos casos.

Este criterio podrá aplicarse para los casos susceptibles de reversión en los que se acuerde con las promoventes o beneficiarias de expropiaciones la no reversión, y en los que la acción se encuentra prescrita.

Esta disposición transitoria tendrá vigencia hasta en tanto se agoten los casos en los que se de la hipótesis planteada en la misma.