



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS PROFESIONALES

EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL
COMO TITULAR DE LA ACCION DE REVERSION DE TIERRAS
CONTENIDA EN EL ARTICULO 97 DE LA LEY AGRARIA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ,
CARLOS VARGAS DIAZ

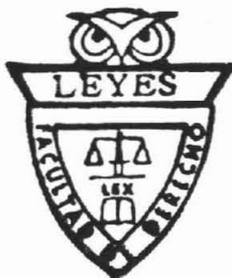
DIRECTOR: LIC. ANTONIO SALEME JALIL
ASESOR: DR. ANTONIO CAMACHO ROMERO



MEXICO, D. F.

2005

m349134



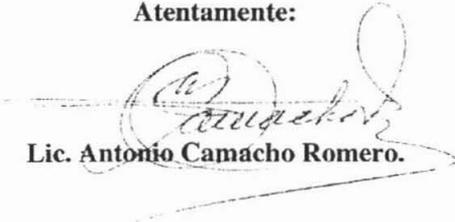
México, Distrito Federal a 07 de junio de 2005.

Lic. Antonio Saleme Jalili.
Director del Seminario de Derecho Agrario en la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por medio del presente oficio, atendiendo a la habilitación concedida al alumno Carlos Vargas Díaz registrado con el número de cuenta 8922184-2, para completar el trabajo de tesis de licenciatura intitulada “**EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL COMO TITULAR DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN DE TIERRAS CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY AGRARIA**”, misma que consta en la tarjeta de inscripción de fecha 16 de octubre de 2000, y vence el 30 de junio de 2005, hago de su conocimiento que en mi consideración, el citado pasante ha concluido en forma satisfactoria la investigación en cuestión, cumpliendo con los requisitos que exige la legislación aplicable, salvo la mejor opinión que Usted pudiera emitir al respecto, por lo que, a efecto de contar con su valiosa apreciación se adjunta una copia del estudio antes descrito para su revisión y en su caso, si lo considera apropiado, se otorgue la aprobación del mismo, con el fin de que el mencionado pasante continúe con los tramites de rigor.

Sin nada más que agregar, reciba un cordial saludo, esperando su pronta recuperación.

Atentamente:



Lic. Antonio Camacho Romero.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
OFICIO FDER/SDA/0006/05
ASUNTO: AUTORIZACION DE IMPRESION
DE TESIS**

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

El pasante de Licenciatura en Derecho, **CARLOS VARGAS DIAZ**, con No. de Cuenta: **8922184-2** solicitó su inscripción en este Seminario el 16 de Octubre de 2000, y registró el tema "**EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL COMO TITULAR DE LA ACCION DE REVERSION DE TIERRAS CONTENIDA EN EL ARTICULO 97 DE LA LEY AGRARIA**", siendo asesor del mismo el Lic. **ANTONIO CAMACHO ROMERO**

En escrito de fecha 07 de Junio de 2005, el asesor de tesis manifiesta que el trabajo de tesis se encuentra correcto y reúne los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario tengo a bien **AUTORIZAR LA IMPRESIÓN DE LA TESIS MENCIONADA**, para que sea presentada ante el Jurado, que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 15 de Junio de 2005



LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO**

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

- c.c.p. Dr. **FERNANDO SERRANO MIGALLON**, Director de la Facultad de Derecho, para su conocimiento, presente.
- c.c.p. Dra. **EMMA CARMEN MENDOZA BREMAUNTZ**. Sria. General de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
- c.c.p. LIC. **SAUDIZARETH BOBADILLA CASTILLO**. Sria. de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
- c.c.p. El tesista, **CARLOS VARGAS DIAZ**, para su conocimiento, presente.

ASJ* csv.

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL LICENCIADO ANTONIO SALEME JALILI, Y BAJO LA ASESORÍA DEL DOCTOR ANTONIO CAMACHO ROMERO.

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

NOMBRE: Carlos Vargas Díaz

FECHA: 18 de Octubre de 2005

FIRMA: 

A la Universidad Nacional Autónoma de México, agradezco la formación que me inculcó desde el bachillerato para ser un digno egresado.

A la Facultad de Derecho, agradezco la disciplina que recibí en esta noble profesión, y el haberme inculcado los valores éticos y jurídicos para ejercerla orgullosamente y con la frente en alto.

A mis padres, Carlos Vargas Torres y María del Carmen Díaz Gaona, agradezco el amor, apoyo y comprensión que siempre me han brindado, así como los valores éticos y morales que llevo conmigo desde la infancia y que han reforzado mi convicción de ser un abogado honorable.

Al Licenciado Antonio Saleme Jalili, Director del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, agradezco la atención y comprensión brindadas para la terminación del presente trabajo, así como sus enseñanzas como catedrático.

Al Doctor Antonio Camacho Romero, asesor en el presente trabajo, agradezco su guía y enseñanza, fundamentales para concluir con éxito la tesis sustentada.

A todos los catedráticos de la Facultad de Derecho, agradezco el que me hayan encausado en esta respetable profesión y que han hecho de esta institución educativa la más prestigiada de América Latina.

+ A mi abuelo paterno y a mi abuela materna agradezco el cariño y la serenidad que sólo un veterano puede brindar.

A mis hermanas y a mi tía Juana Díaz, agradezco el apoyo en los momentos difíciles y la confianza que me otorgaron desde niño.

A la Licenciada Silvia Cerón Fernández, agradezco las enseñanzas, disciplina, consejos y regaños que me infundió mientras laboré a su lado, así como la paciencia que me tuvo aún y cuando erré en mis decisiones.

Al Licenciado Daniel Patiño
Pereznegrón, agradezco el
haberme iniciado en la carrera
judicial y enseñarme la
nobleza y dignidad con que se
puede participar en la
administración de justicia.

Al licenciado Jorge Antonio
Cruz Ramos, agradezco la
oportunidad que me brindó para
ser parte de un proyecto tan
importante en pro de los
justiciables y del Poder Judicial
de la Federación.

A Karla Palafox Gómez
agradezco el compañerismo y
apoyo recibido en los buenos y
malos momentos que hemos
compartido.

A Octavio López Guerra y a su familia agradezco todos los buenos momentos que hemos pasado desde la adolescencia y los consejos que me han sido de gran utilidad en mi camino.

A Lilia Maya Delgadillo agradezco su sincera amistad y auxilio en momentos arduos durante todos estos años.

A la Licenciada Guadalupe Luna Ramos y a la Licenciada Nelida Calvillo, agradezco sus enseñanzas y el abrigo para realizar mis labores.

A José Ramón Puente Gómez, Gerardo Segura León, Alfredo Cárdenas Gómez, Nellie Rendón, Paola Cerón Fernández, Alejandro Rodríguez Alatorre, Erick Zamorano García, Badi Kuri Quiroga, Mónica Melgoza, Jazmín Arellano García, Carlos Ávalos, Jorge Sánchez Solano, Carlos Villarreal, Aline Montedónico, Christian Echeverría, Cesar Peralta Guillén, Pedro Hernández, Alejandro Saldado, Eréndira Calderón Suárez, y a + Javier, conjuntamente con las personas que por mi precipitación pueda omitir en esta cita, agradezco la amistad y camaradería que me hacen mejor ser humano y me recuerda día a día que hay muchas personas en las que puedo confiar, de igual forma reconozco el apoyo y colaboración brindados desinteresadamente para culminar exitosamente nuestras encomiendas difíciles.

Finalmente, no por ello menos relevante, agradezco a Dios al incluir en mi camino a personas tan valiosas en mi vida, que han llenado mi existencia como hombre, también le agradezco por permitirme llegar a este momento con salud plena y dedicar estas líneas a tantas personas que sinceramente aprecio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO: GENERALIDADES DE LOS FIDEICOMISOS.

- 1.- Conceptos de Fideicomiso.
- 2.- Naturaleza del Fideicomiso.
- 3.- Organización y elementos del Fideicomiso.
- 4.- Clasificación del Fideicomiso.
- 5.- Los Fideicomisos Públicos.
 - 5.1.- Elementos.
 - 5.2.- Sujetos.

CAPÍTULO SEGUNDO: FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

- 1.- Antecedentes históricos.
- 2.- Legislación aplicable.
- 3.- Creación.
- 4.- Concepto.
- 5.- Estructura.
- 6.- Fines principales del FIFONAFE.
 - 6.1.- Manejo del Fondo Común Ejidal.
 - 6.2.- Acción de Reversión.

CAPÍTULO TERCERO: LA EXPROPIACIÓN.

- 1.- Concepto.
- 2.- Naturaleza.
- 3.- Elementos.
- 4.- Condiciones para que proceda.
- 5.- Personas afectadas por la expropiación de tierras.
- 6.- La expropiación de tierras de Ejidos y Comunidades Agrarias.
 - 6.1.- Legislación aplicable.
 - 6.2.- Causas de utilidad pública.

CAPÍTULO CUARTO: LA ACCIÓN DE REVERSIÓN DE TIERRAS EXPROPIADAS.

- 1.- Diversos conceptos sobre el tema
 - 1.1.- La acción en general.
 - 1.2.- La acción de reversión.
 - 1.3.- Titularidad de la acción de reversión.
 - 1.4.- La personalidad jurídica.
 - a) Los ejidos.
 - b) Las comunidades.
 - 1.5.- Legitimación procesal.
 - a) Activa.
 - b) Pasiva
- 2.- Procedimiento para ejercitar la Acción de Reversión en materia agraria.
 - 2.1.- Término para ejercitar la reversión en materia agraria.
 - 2.2.- Supuestos jurídicos para que proceda la acción de reversión.
 - 2.3.- Competencia procesal para resolver controversias sobre reversiones en materia agraria.

CAPÍTULO QUINTO: IRREGULARIDADES EN LA REVERSIÓN DE TIERRAS DE NUCLEOS DE POBLACIÓN.

- 1.- El FIFONAFE como titular de la acción de reversión.
- 2.- Declaración de reversión.
- 3.- Manejo de tierras ejidales y comunales revertidas.
- 4.- Administración de recursos obtenidos de la enajenación de tierras revertidas.

CAPÍTULO SEXTO.- PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR LAS ANOMALIAS QUE SE DAN EN EL PROCESO DE REVERSIÓN.

- 1.- La recuperación de las tierras expropiadas por núcleos de población.
- 2.- Jurisprudencia aplicable a la acción de reversión.
- 3.- Propuesta para que Ejidos y Comunidades Agrarias sean los titulares de la acción de reversión.
- 4.- Asistencia de la Procuraduría Agraria para el ejercicio de la acción de reversión por parte de los núcleos de población Ejidal o Comunal.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXO 1

INTRODUCCIÓN

El sector agrario y campesino es uno de los sectores más desprotegidos en México, muchas instituciones se han creado para beneficiar a dicho sector, sin embargo, la realidad del campo es muy desfavorable para los campesinos.

La idea de realizar el presente trabajo, surge durante mi paso por el Poder Judicial de la Federación, donde a través de los diversos juicios de amparo que me tocó conocer, pude constatar que las instituciones creadas para la defensa de los intereses ejidales y comunales teóricamente son muy interesantes y nobles, sin embargo, las personas que encarnan los órganos de gobierno de tales entidades gubernamentales lucran en su beneficio personal con los derechos que en primer lugar les correspondería a los ejidatarios y comuneros, pues hacen grandes transacciones económicas en aras del supuesto beneficio ejidal, el cual difícilmente llega a quienes debería.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal fue creado con una visión muy avanzada en su momento, aproximadamente en los años sesentas, su propósito originario era el de reunir en un único instrumento financiero recursos de ejidos y comunidades agrarias de todo México, con el propósito de dar un impulso al sector rural. Asimismo, dentro de las funciones y atribuciones del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se le otorgó la de encargarse de ejercitar la acción de reversiones de los bienes expropiados a ejidos y comunidades agrarias, cuando se dieran los supuestos para ello. Por lo anterior, es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el único titular de la acción de reversión, para lo cual se le dotó con la capacidad de hacerse dueño de todos aquellos bienes revertidos, gozando de una facultad discrecional de a su vez transferir dichos bienes a los principales afectados por la expropiación de tierras, en aras de un supuesto beneficio ejidal y comunal. Sin embargo, en la realidad y en la mayoría de ocasiones, dicho organismo se erige como un ente comercializador y hasta especulador mercantil de bienes revertidos, sin que implique lo anterior un beneficio para los ejidos y comunidades agrarias sino todo lo contrario, pues en ocasiones se venden los bienes revertidos a empresas que establecen lugares de corrupción social en lo que alguna vez fue tierra ejidal o comunal, teniendo como consecuencia la descomposición social de las zonas ejidales o comunales. Asimismo, por conducto de personal del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal me pude constatar como tristemente algunos funcionarios llegan a realizar grandes

negocios que les repercuten en beneficios económicos personales por el ejercicio de la acción de reversión de tierras.

Por todo lo anterior, pretendo demostrar con el presente trabajo de tesis, que quienes debieran, por justicia social, ser titulares de la acción de reversiones al tener un verdadero interés, es el ejido o comunidad agraria que sufrió la expropiación, y que no se consolidó la causa de utilidad pública para lo cual se emitió el Decreto respectivo, por ello propongo la reforma al artículo 97 de la Ley Agraria en vigor, retirándole al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el monopolio de la acción de reversión de tierras y llevando un beneficio directo a los ejidos y comunidades agrarias afectadas por la expropiación de tierras al poder ejercitar dicha acción con la asesoría y apoyo de la Procuraduría Agraria.

Carlos Vargas Díaz
Julio 2005.

CAPÍTULO PRIMERO.

GENERALIDADES DE LOS FIDEICOMISOS.

1.- Conceptos de Fideicomiso.

Como inicio del presente capítulo, es importante elaborar un apunte acerca de lo que el *fideicomiso* ha representado a través del tiempo para distintas sociedades y como esta institución ha sido empleada para los fines más diversos.

En primer lugar podemos señalar que el *fideicomiso* en Roma surgió aproximadamente en la época de la República, año 501 a. de J.C., como una obligación sujeta a la buena fe y amistad que entre ciudadanos romanos se guardaban y que tenía el propósito de permitir la realización de transmisiones de bienes *intervivos* o *mortis* causa dirigidas a sujetos que por características particulares no podían recibir los bienes objeto de la transmisión.

Podemos manifestar que el *fideicomiso* romano consistía en un ruego o favor de transmisión de bienes que un individuo denominado *fideicomitente* solicitaba a otro denominado *fiduciario* para que éste a su vez entregara los bienes a una tercera persona denominada fideicomisario.

El maestro Guillermo Floris Margadant señala que “el *fideicomiso* era una súplica dirigida por un *fideicomitente* a un fiduciario, para que entregara determinados bienes a un *fideicomisario*. La forma normal que tomó en el derecho romano era el del *fideicomiso mortis* causa, en el cual el *fideicomitente* era el autor de la herencia; el *fiduciario*, el heredero o el legatario; y el *fideicomisario*, un tercero.”¹

Ahora bien, una vez que hemos hecho una breve referencia al *fideicomiso* romano, y la cual es muy importante para la comprensión de esta importante institución, es a continuación imprescindible referirnos al *fideicomiso* inglés como institución fundamental que ha de ser referida, pues de ahí encontramos que se derivan también características muy importantes del *fideicomiso*.

¹ .-Floris Margadant, S. Guillermo. Derecho Romano 17a. ed. México: Esfinge, 1991. p. 501.

El *fideicomiso* en Inglaterra denominado *uses o trust* surgió básicamente con el propósito de que determinadas personas que eran enemigos políticos de la corona o elementos del clero, pudieran hacer transferencia del dominio de bienes terrenales, grandes extensiones de tierra, a otras personas con el objeto de seguir disfrutando los mismos de los usufructos de la tierra, sin tener el riesgo de sufrir la pérdida de dichos bienes, burlando así venganzas políticas, en el caso de los enemigos del Rey o, la Ley de Manos Muertas proclamada en contra del acaparamiento de tierras por parte de la iglesia.

Sostiene el autor mexicano Peñaloza Santillán, que el *trust* anglosajón, se remonta al siglo XII, en que aparecieron en Inglaterra los primeros *uses* en su forma primitiva, que consistía en transmisiones de tierras que se realizaban a favor de presta nombres, quienes las poseían en provecho de si mismos o de un beneficiario.²

Para concluir el presente análisis histórico del desenvolvimiento del fideicomiso, debemos hacer referencia al Fideicomiso en los Estados Unidos de América, el cual consideramos brinda los elementos técnicos y prácticos que dan viabilidad al fideicomiso público.

Los Estados Unidos como herederos de la riqueza jurídica inglesa, reciben el *trust* inglés, el cual operaba de una forma silvestre y rudimentaria, pues servía únicamente como un encargo de una persona a favor de otra por conducto de un tercero, persona física en actividades restringidas como encargos *post-mortem*, sin embargo, fue en este país donde el *fideicomiso* o *trust* adquirió un gran uso práctico, variado y profesional, pues fue ahí donde su empleo se hizo altamente técnico, pues el tercero que operaba el encargo de confianza, *fiduciario* se configuró como una empresa técnica o sociedad anónima, es decir, en los Estados Unidos de Norteamérica se configuró el fideicomiso corporativo o *corporate trust*.

Una vez que hemos realizado un breve recorrido histórico de nuestra institución a estudio, es el momento de citar conceptos varios sobre el *fideicomiso*, con el objeto de ofrecer un enfoque general de tan importante institución. Dichos conceptos han sido retomados de obras nacionales y extranjeras, para dar una visión amplia sobre el *fideicomiso*, para así poder contar con elementos que nos permitan desarrollar este trabajo.

² .- Peñaloza Santillan, David. El Fideicomiso Público Mexicano. México: Cajica, 1983. p. 18.

En su sentido más amplio, se puede decir que el fideicomiso implica “todo lo que deja el testador a uno para que lo entregue a otro. Es, por tanto, el fideicomiso un conjunto de bienes que se transmiten a una persona que los acepta con obligación de entregarlos al heredero o legatario. Encargo encomendado a la conciencia y fe de otro, el cual dispone de los bienes según la voluntad del causante y las instrucciones o encargos que hubo de darle”.³

Por otro lado encontramos que en el Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado se indica que fideicomiso proviene del “Latín. “fide”, fe, y “commissu”, confiado. Donación testamentaria hecha a una persona encargada de restituirla a otra o ejecutar alguna voluntad del testador. Depósito de una cantidad en un banco para que éste la entregue posteriormente a una persona o la invierta en un proyecto preciso”.⁴

Fideicomiso. “(Del. Lat. *Fideicommissum*; de *fides*, fe, y *commissu*, confiado.) m. Der. Disposición testamentaria por la cual el testador deja su hacienda o parte de ella encomendada a la fe de uno para que, en caso y tiempo determinados, la transmita a otro sujeto o la invierta del modo que se le señala.”⁵

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que en su acepción pura el fideicomiso es “aquella disposición testamentaria por cuya virtud una persona confía a la conciencia y buena fe de un tercero el encargo de entregar el todo o parte de la herencia a quien aquélla designe y de acuerdo con las instrucciones por él mismo establecida”.⁶ Es una “disposición de última voluntad en virtud de la cual el testador deja sus bienes, o parte de ellos, encomendados a la buena fe de una persona para que, al morir ésta a su vez, o al cumplirse determinadas condiciones o plazos, transmita la herencia a otro heredero o invierta el patrimonio del modo que se señale”.⁷

³.- Miralles, Martí. “Fideicomiso” en Diccionario de Derecho Privado Casso. Madrid: Labor, 1961, v. A. p. 1942.

⁴.- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Buenos Aires: Larousse, 1987. p. 466.

⁵.- Diccionario de la Lengua Española. Madrid: Espasa Calpe, 1984, v. I p. 639

⁶.- Puig Peña, Francisco. “Fideicomiso” en: Nueva Enciclopedia Jurídica, Madrid: Francisco Seic, 1998, v. 9 p. 737.

⁷.- Diccionario de Derecho Usual. G. Cabanellas. Buenos Aires: Heliasta, 1970, v. 2. p. 19G.

“En ley un derecho de propiedad sostenido por una parte para el beneficio de otra. Una parte, el trustee o fiduciario posee el título legal a la propiedad. La otra parte, el beneficiario, es el edrriahle o beneficioso, propietario de este. El trustee esta bajo una obligación para negociar con el propietario sobre los Intereses, o el beneficiario sobre el acuerdo de los términos del trust fideicomiso)”⁸.

José Manuel Villagordoa Lozano sostiene que el fideicomiso es “un negocio de carácter fiduciario, por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercer los derechos de acuerdo únicamente con las estipulaciones pactadas y en beneficio de un tercero que es el fideicomisario”⁹.

Por su parte Raúl Cervantes Ahumada señala que el fideicomiso es “un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye una patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado”¹⁰.

Lepaulle Pierce define al fideicomiso como “institución jurídica que consiste en un patrimonio independiente de todo sujeto de derecho y cuya unidad está constituida por una afectación libre, en los límites de las leyes en vigor y del orden público”¹¹.

Por otro lado el Diccionario Jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México define al fideicomiso como “(Del latín *fideicommissum*; de *fide*, fe, y *commissus*, confiado.) Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.”¹²

⁸.- Enciclopedia Collier's, Washington: Compañía de Publicaciones Collier, 1964, v. 22. p. 501

⁹.- Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 2a. cd. México: Porrúa, 1982. p. 161.

¹⁰.- Cervantes Ahumada. Raul. Títulos y Operaciones de Crédito. 2a. reimpresión. México: Herrero, 1994. p. 295

¹¹.- Lepaulle Pierce, Georges. Tratado Teórico y Práctico de los Trust en Derecho Interior, en Derecho Fiscal y en Derecho Internacional. Traducción y estudio sobre el Fideicomiso Mexicano por Pablo Macedo, México v Porrúa, 1975. p. 23-24.

¹².- Diccionario Jurídico Mexicano. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 1996. v- D-H. p. 1441.

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932 señala que: “En virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria”.

Ahora bien, una vez que han sido agotados los conceptos más importantes sobre fideicomiso, es imprescindible hacer nuestra propia definición y en la cual sostenemos lo siguiente: el fideicomiso es un acto jurídico plasmado en un contrato, por el cual una persona, sea física o moral llamada fideicomitente, afecta un bien o un conjunto de bienes o derechos a otra que se le denomina fiduciario, (en México únicamente puede tener este carácter y calidad una institución bancaria autorizada para tal efecto) con el objeto directo que el fiduciario efectúe a su vez actos jurídicos encaminados a favorecer y beneficiar a una tercera persona llamada fideicomisario, quien a su vez puede ser el propio aportador de los bienes o fideicomitente.

2.- Naturaleza del Fideicomiso.

El análisis de la naturaleza jurídica del fideicomiso es un tópico de muy alta polémica estudiada por un gran número de autores, los cuales no han llegado a conclusiones generales sobre la naturaleza jurídica del fideicomiso, toda vez que sostienen puntos de vista muy distintos.

Algunos consideran que el fideicomiso es un mandato irrevocable, otros afirman que es un patrimonio afectado a un fin, otros señalan que es una operación propia desvinculada totalmente de sus antecedentes históricos. Resultado de lo anterior, es por lo que consecuentemente la legislación nacional adoptó a lo largo de la historia jurídica diversas concepciones acerca de la naturaleza jurídica.

Hacemos referencia que con el propósito de hacer una adaptación de la institución anglosajona del *trust*, el doctor Ricardo L. Alfaro, sostuvo que el fideicomiso se equiparaba a un mandato de carácter irrevocable, lo cual tuvo como repercusión que se aceptó dicha concepción acerca del fideicomiso en las leyes de 1924 y 1926.

Posteriormente, Pierre Lepaulle, sostuvo que la naturaleza del fideicomiso se comparaba al patrimonio de afectación. La anterior teoría fue retomada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.

Por último y máximo grado de desarrollo alcanzado por el fideicomiso, este se "estudia ya como una operación propia desvinculada totalmente de sus antecedentes, al afirmarse que en el fideicomiso se transmiten al fiduciario los bienes y derechos que constituyen el patrimonio de la operación, para que a través del ejercicio de tales derechos se cumplan los fines que el fideicomitente señala expresamente. Esta teoría es admitida en nuestra Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941".¹³ Es decir, anteriormente se adoptaron criterios muy diversos sobre la naturaleza jurídica del fideicomiso estrechamente vinculados a aspectos del derecho civil, sin embargo, como último grado de desarrollo de esta institución en nuestro país, se consideró que el fideicomiso es una estructura propia por la cual se transfieren determinados bienes o derechos a una persona para que esta efectúe sobre de ella distintas conductas en beneficio de un tercero, sin que se pueda equiparar a un mandato de carácter irrevocable ni a un patrimonio de afectación.

3.- Organización y elementos del Fideicomiso.

Ahora bien, una vez que han quedado delineados los aspectos fundamentales sobre el fideicomiso, encontrando como sus elementos de operación los siguientes: fideicomitente, fiduciario, fideicomisario, patrimonio del fideicomiso y fines del fideicomiso, pasaremos a referirnos a cada uno de los mismos.

Fideicomitente.

Es la persona física o moral; de derecho público, privado o social que da origen al fideicomiso, pues es quien aporta el conjunto de bienes o derechos al fiduciario para la consecución del fin del fideicomiso, con la finalidad de beneficiar a un tercero denominado fideicomisario.

Encontramos que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala en su artículo 349 que el fideicomitente "es la persona titular de los

¹³.- Lepaulle Pierce, op. cit. p. 86.

bienes o derechos que trasmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes”.

Por otro lado encontramos que Batiza Rodolfo que fideicomitente es: "La persona que constituye fideicomiso por una manifestación expresa de voluntad".¹⁴

Rafael de Pina sostiene que el fideicomitente es la "Persona física o moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado y encarga dicha realización a una institución fiduciaria"¹⁵

Acosta Romero señala que fideicomitente "Es la persona titular de los bienes o derechos que trasmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes"¹⁶

Por nuestro lado consideramos que el fideicomitente lo constituye una persona física o bien una persona jurídica, de derecho público, privado o social, con capacidad de ejercicio y titular de los derechos sobre los bienes que serán objeto del fideicomiso, que por un acto de voluntad unilateral los trasmite a un fiduciario, para que éste ejecute con dichos bienes los fines para los cuales se concibió el fideicomiso, en beneficio de un tercero o, en su defecto, del mismo fideicomisario.

Derechos del fideicomitente

Al respecto Villagordoa Lozano señala los siguientes derechos y prerrogativas del fideicomitente y pueden quedar especificados como sigue:

- 1.- Señalar los fines del fideicomiso (art. 346 de la L. G. T. O. C);
- 2.- Designar a los fideicomisarios y a la o las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciario (artículos 348 segundo párrafo y 350, tercer párrafo, L.G.T.O.C.);

¹⁴ .- Batiza, Rodolfo. Fideicomiso Teoría y Práctica. México: Porrúa, 1976. p.

¹⁵ .- Pina, Rafael de. Diccionario Jurídico. -2a. ed. México: Porrúa, 1976. p. 220

¹⁶ .- Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. México: Porrúa, 1978. p. 337.

- 3.- Reservarse determinados derechos sobre la materia del fideicomiso (art. 351, L.G.T.O.C);
- 4.- Prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades (artículo 45 fracción IV, párrafo tercero de la L.G.I.C.O.A.);
- 5.- Exigir al fiduciario el cumplimiento de la obligación que tiene de rendir cuentas de su gestión, cuando se haya reservado expresamente este derecho en el acto constitutivo o en las modificaciones del mismo (segundo párrafo del artículo 138 de la L.G.I.C.O.A.);
- 6.- En los fideicomisos onerosos, exigir del fideicomisario la contraprestación a que tenga derecho (artículo 1837 del Código civil).
- 7.- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión del fideicomiso, con el resarcimiento correspondiente de los daños y perjuicios causados (artículo 1949 del Código civil)".¹⁷

Obligaciones del fideicomitente.

Su obligación principal estriba en transferir la propiedad y la posesión de los bienes o derechos de su propiedad, la cual se transmitirá al fiduciario para que éste lleve a cabo los fines del fideicomiso, así como la celebración del contrato de fideicomiso en el cual quedarán plasmadas todas las características del mismo.

Fiduciario.

Sostiene de Pina que el fiduciario "Es la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso."¹⁸

Cervantes Ahumada sostiene que el fiduciario es "la persona a quien se encomienda la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicomitados".¹⁹

Serrano Trasviña, señala que el fiduciario es: la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso. El fiduciario lleva a efecto la

¹⁷.- Villagordoza Lozano, op. cit. p. 163.

¹⁸.- Pina, Rafael de, op. cit. p. 220.

¹⁹.- Cervantes Ahumada, op. cit. p. 298

realización o cumplimiento de los fines por medio del ejercicio obligatorio de los derechos que le ha transmitido el fideicomitente.²⁰

Acosta Romero define que el fiduciario: "Es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal".²¹

Por nuestro lado sostenemos que el fiduciario mexicano es única y exclusivamente una persona moral, institución de crédito con el permiso y autorización del Gobierno Federal Mexicano, instrumentado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien recibe la titularidad de los bienes o derechos del fideicomisario y que tiene como obligación fundamental la de emplear dichos bienes a efecto de satisfacer el objeto del fideicomiso.

Dentro de las personas que pueden ser fiduciarios, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 350 nos indica que: "Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito", por su parte este última en su artículo segundo, párrafo cuarto, establece que para la realización de operaciones fiduciarias se requiere concesión del Gobierno Federal; en esta misma ley, en su artículo 44, inciso a), agrega que las instituciones fiduciarias están autorizadas para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Los deberes del fiduciario se encuentran contenidos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 356 que a la letra dice: "La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del Lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como un buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los ...".

Sobre lo anterior nos señala Rodríguez y Rodríguez lo siguiente:

²⁰ .- Apud. Villagordoa Lozano. Fideicomiso Teoría y P. 165.

²¹ .- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México: Porrúa, 1989. p. 431

"1. Es esencial que el fiduciario adquiriera el dominio de los bienes sobre los que se constituye el fideicomiso, llegando a ser titular de un derecho de dominio con más o menos limitaciones, según se haya fijado en el acta constitutiva, limitaciones que sólo tienen eficacia obligatoria, puesto que el fiduciario como dueño puede disponer de dichos bienes.

2. El fiduciario asume una serie de obligaciones de hacer, cuyo alcance depende de la clase de fideicomiso de que se trate.

3. El desempeño del cargo es obligatorio, en la forma que antes queda indicada. El fiduciario atiende al desempeño del fideicomiso por medio de uno o más funcionarios (delegados fiduciarios), designados al efecto, de cuyos actos responde directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales en que pueda haber incurrido el delegado (artículo 45 fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares).

4. El fiduciario asume la obligación de conservar los bienes y derechos recibidos en su integridad material".²²

Por lo que se refiere a los derechos que tiene el fiduciario, se desprende de la lectura del artículo 137 de la L.G.I.C.O.A., que éste tiene derecho a recibir las contraprestaciones por el servicio que preste como fiduciario, pues establece dicho artículo como causa grave para que la institución fiduciaria renuncie al desempeño de su cargo, el que el fideicomitente, sus causahabientes o el fideicomisario, en su caso, se nieguen a pagar las compensaciones a favor de la institución fiduciaria.

Fideicomisario.

Es la persona física o moral; de derecho público, privado o social que obtiene un beneficio, utilidad o ganancia, resultado del empleo o uso dado por el fiduciario a los bienes o derechos objeto del fideicomiso, es decir es la persona o grupo de personas que son beneficiadas en virtud del fin o propósito del fideicomiso. Es importante hacer notar que como se ha venido manifestando con anterioridad, el fideicomisario o beneficiario del

²² - Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. México: Porrúa, 1947. p. 38.

fideicomiso, puede tener el carácter de fideicomitente y repercutir el fin del fideicomiso en él mismo, en su calidad de fideicomisario.

Rafael de Pina define al fideicomisario como "la persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso".²³

Por su parte Acosta Romero señala que el "fideicomisario, es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe), del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad".²⁴

Por su lado el Maestro Cervantes Ahumada sostiene que el fideicomisario es "la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso. Puede serlo el mismo fideicomitente"²⁵.

Conforme a lo señalado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 348 "Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica...".

Derechos y deberes del fideicomisario.

Sostiene Villagordoa Lozano los siguientes:

1. Los derechos que a su favor se deriven del acto constitutivo del fideicomiso.
2. Exigir a la institución fiduciaria, el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Dentro de este derecho encontramos otras facultades que se derivan a favor del fideicomisario:

a) Exigir al fiduciario aviso dentro de las cuarenta y ocho horas sobre:

- 1o. Las operaciones de inversión, adquisición y sustitución de los bienes fideicomitidos; 2o. La percepción de rentas, frutos o productos de liquidación; y 3o. Los pagos que se hagan con cargo al patrimonio fideicomitado.

²³.- Pina, Rafael de. op. cit., p. 219

²⁴.- Acosta Romero. Teoría General... p. 431.

²⁵.- Cervantes Ahumada, op. cit. p. 301.

- b) Exigir la responsabilidad civil al fiduciario, causada por la violación del secreto propio del fideicomiso, salvo que la revelación se haga a la autoridad en juicio en que el fideicomitente o fideicomisario sean partes.
 - c) Pedir cuentas al fiduciario.
 - d) Exigir la responsabilidad en general a la institución fiduciaria.
 - e) Pedir la remoción de la institución fiduciaria.
3. Atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe.
 4. Atacar la validez de los actos que aquella institución cometa en su perjuicio, en exceso de las facultades que el acto constitutivo o la ley le confieren.
 5. Cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de actos excesivos o de mala fe de la fiduciaria, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.
 - 6.- Elegir institución fiduciaria: a) Cuando ésta renunciare. b) Fuere removida c) Si en el acto constitutivo no fuere designada.
 - 7.- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo, cuando se trate de formar un comité técnico o de distribución de fondos.
 - 8.- El fideicomisario puede tener otros derechos y sus correlativas acciones que no se pueden determinar previamente, sino que resultan de la situación legal en que lo coloque la ejecución del fideicomiso.²⁶

Patrimonio del fideicomiso.

El patrimonio del fideicomiso se va a constituir con el conjunto de bienes, derechos o la conjunción de ambos, esto es, el fruto de la aportación y traslación efectuada por el fideicomitente, los cuales van a ser destinados al fin objeto del contrato de fideicomiso. Dichos bienes deben encontrarse dentro del mundo jurídico del comercio así como de la titularidad del fideicomitente, es decir, que puedan ser objeto de traslación.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 351 establece que: "Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular..."

En relación al manejo del patrimonio del fideicomiso, éste va a quedar en manos del fiduciario institución de crédito autorizada, quien será la única y

²⁶ .- Villagordoa Lozano, op. cit. p. 170-171.

exclusiva persona que podrá realizar o efectuar todas las operaciones concernientes al objeto del mismo, es decir los actos jurídicos sobre los bienes del fideicomiso y que será responsable ante el fideicomitente o fideicomisario del mal uso o despilfarro de que de los bienes o derechos se haga. El fiduciario deberá actuar como buen padre de familia, con adecuado juicio y prudencia, utilizando la capacidad de sus miembros, en la correcta administración de los recursos fideicomitados.

En referencia al patrimonio del fideicomiso Peñaloza Santillan observa lo siguiente:

- 1.- Para constituir un fideicomiso es imperativo entregar su patrimonio;
- 2.- El patrimonio puede formarse con bienes o derechos de cualquier clase, salvo los derechos estrictamente personales y los bienes que estén fuera del comercio;
- 3.- El patrimonio debe ser transmitido en pleno dominio o titularidad al fiduciario;
- 4.- El patrimonio sólo puede ser utilizado para cumplir el objetivo del fideicomiso;
- 5.- El patrimonio debe ser controlado por el fiduciario y corresponde a éste, la responsabilidad por su mal uso o deficiente administración;
- 6.- El patrimonio y las operaciones que se realicen con él, deben ser registradas en contabilidades independientes, tanto de la Institución Fiduciaria como de la de otros patrimonios que, por cualquier causa, éste maneje;
- 7.- El patrimonio que sufra detrimento por negligencia, actos fraudulentos o excesivos del fiduciario, deberá ser reivindicado (derecho persecutorio) por el fideicomisario y reintegrado al patrimonio fideicomitado;
- 8.- El patrimonio puede ser ampliado con nuevas aportaciones del fideicomitente o de terceros, o bien, por efecto de sus propios rendimientos;

9.- No hay, ni puede haber confusión patrimonial entre los bienes propios de la Institución Fiduciaria y los bienes y derechos recibidos en fideicomiso, ya que, éstos son recibidos exclusivamente para la realización del fin del fideicomiso y está prohibido utilizarlos para otro distinto.”²⁷

4.- Clasificación del Fideicomiso.

En la legislación mexicana no existe una clasificación tajante de la cual se pueda desprender un orden de los diversos fideicomisos, pues si consideramos que pueden ser objeto del fideicomiso bienes o derechos que estén en el comercio y que los derechos sean estrictamente personales, por ende, no puede existir un criterio firme de clasificación del fideicomiso, sin embargo, encontramos posible hacer una diferenciación del fideicomiso por los sujetos que lo constituyen así como de sus fines, los cuales pueden ser de derecho público o privado, y tendría como resultado que existieran fideicomisos públicos o privados, por los sujetos constitutivos o fideicomitentes creadores del fideicomiso así como por sus fines. Es necesario enfatizar que el fideicomiso social es una proposición de nuestro criterio, pues los distintos doctrinarios no lo han reconocido así.

Fideicomiso privado.

Por la constitución del fideicomiso privado, podemos sostener que el mismo se origina por la voluntad de una o unas personas físicas o morales de derecho común, quienes aportan bienes o derechos privados para la creación del fideicomiso. Como característica particular encontramos que a diferencia del fideicomiso público la existencia del comité técnico es potestativa del fideicomitente, mientras que en el público el comité técnico es obligatorio.

Fideicomiso público.

Los fideicomisos públicos son aquellos en los cuales quienes tienen la calidad de fideicomitentes son entidades de derecho público tales como: el Gobierno Federal, la Administración Pública Federal, centralizada o paraestatal, el Gobierno Estatal, la Administración Pública Estatal, centralizada o paraestatal, así como el Municipio Libre, entes jurídicos que

²⁷.- Idem.

son personas con nombre, domicilio y patrimonio propio, pues son titulares de bienes y derechos públicos.

Estos fideicomisos están sujetos a las reglas establecidas en el Decreto de 10 de enero de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente del 27 de febrero del mismo año, y por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Estado Federal.

En este trabajo, nuestro interés se inclina por los fideicomisos públicos toda vez que es a uno de estos (FIFONAFE) al que va dirigido nuestro estudio, por lo que haremos un análisis más profundo al respecto.

5.- Los Fideicomisos Públicos.

Al respecto, tenemos que el maestro Miguel Acosta Romero sostiene que "El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público".²⁸

Por su parte Ruíz Massieu señala que "Fideicomiso Público es el ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio está formado por los bienes del dominio público o privado del Estado o de algún otro ente paraestatal para la realización de algún fin lícito y determinado en beneficio de otras personas, llamadas fideicomisaria."²⁹

Castañeda Niebla afirma que el "fideicomiso público es la entidad, unidad económica u organismo especial que, sin gozar de personalidad jurídica propia, constituye una nueva estructura administrativa en virtud de la cual, el Estado, representado por sus órganos administrativos en su carácter de

²⁸.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General... p. 434.

²⁹.- Ruíz Massieu, José Francisco. "La Personalidad Jurídica del Fideicomiso" en: Las Instituciones Fiduciarias y Fideicomiso en México: Banco Mexicano Somex, 1982. p. 281.

fideicomitente y, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transmite a una institución nacional de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias, en su carácter de fiduciario público, la titularidad de ciertos bienes o derechos destinados a la realización de un fin lícito determinado en favor del fideicomisario, que pueden serlo, uno o varios organismos públicos o privados e incluso, sectores sociales, sujetándose a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones legales aplicables en esta materia".³⁰

Cervantes Altamirano sostiene que el fideicomiso público es "una entidad creada por una disposición jurídica emanada del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, que se formaliza mediante un contrato que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, en el que transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a la institución fiduciaria escogida de entre las instituciones nacionales de crédito, quien está obligada a disponer de los bienes y derechos transmitidos, para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".³¹

Villagordoa Lozano nos señala que el fideicomiso público puede ser visto de diversos ángulos.

Como entidad paraestatal, es una estructura administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado como instrumento de política económica y social, integrada dentro de instituciones nacionales de crédito autorizadas, que actúan como fiduciarias.

Como empresa, es una unidad jurídica económica constituida total o parcialmente con bienes de la Federación o fondos públicos, orientada a la producción de bienes o prestación de servicios de interés público, cuya organización y funcionamiento se encomienda a una institución fiduciaria, con sujeción al control y vigilancia de la Administración Pública Federal.

Como contrato, es aquél que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación

³⁰.- Apud. Villagordoa Lozano, op. cit. p. 290.

³¹.- Cervantes Altamirano, Eiren. "Los Fideicomisos Estatales" en: Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII, Nums. 124-125-126. Jul-Dic. 1982. p. 536

estatal, con una institución fiduciaria, a efecto de transmitirle la titularidad de ciertos bienes o derechos, con la encomienda de realizar fines de interés público, en beneficio del fideicomisario. ³²

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47 señala que: "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 30. fracción III, de esta ley, son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

Para concluir, podemos señalar que el fideicomiso público es el instrumento de políticas públicas del Estado Mexicano a través del cual transfiere un conjunto de bienes o derechos a otra institución pública crediticia para realizar diversas actividades en beneficio de grupos o sectores sociales. El contrato de fideicomiso es celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de los Estados Unidos Mexicanos.

Normatividad aplicable al fideicomiso público.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

En sus artículos 30. fracción III y 47 incorpora a los fideicomisos públicos como entidades de la Administración Pública Paraestatal, confiriéndoles la calidad a los que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada o que se constituyan con recursos de las entidades de la administración pública paraestatal.

La misma Secretaría de Hacienda conforme al artículo 31, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, proyectará y calculará los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, incluyendo a los fideicomisos.

³².- Villagordoa Lozano. op. cit. p. 292.

El artículo 31, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evalúa y autoriza los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo diversas atribuciones que trascienden sobre los organismos de la administración pública paraestatal.

En su artículo 37 señala que es esta dependencia la que debe organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionando el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigila el exacto cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme al artículo 37, fracción III de la ley referida.

Es importante señalar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada de establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, según artículo 37, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así mismo en la fracción VII de este mismo artículo señala que esta entidad realizará, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Por su parte la fracción V del artículo multicitado señala que esta Secretaría vigilará el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

En el artículo 20, establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre las que se incluyen a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; en este último caso, el fideicomitente entendido como la persona jurídica que tiene capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, lo será el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal que lo crea y que forzosamente deba tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 90, señala que faculta al Presidente de la República a fin de que, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), emita la autorización respectiva para constituir o incrementar un fideicomiso; asimismo, es función, de la citada Secretaría proponer al Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece en su último párrafo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del gobierno Federal.

Ley General de Deuda Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

En su artículo 40, otorga diversas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales, están las siguientes: elaborar el programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública (fracción II); autorizar a las entidades del sector público paraestatal a contratar créditos, fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso (fracción III, en relación con los artículos 5o, fracción IV, y 17); cuidar que los recursos procedentes de financiamientos, se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el

mejoramiento de la estructura del endeudamiento público (fracción IV); y vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan (fracción VI).

Por otro lado, en el capítulo V de esta ley se regula la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal; en el artículo 19 se establece que dichas entidades, entre las que están comprendidas las instituciones nacionales de crédito que actúan como fiduciarias en los fideicomisos públicos, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos; en el artículo 20 se establece la obligación de las entidades, de presentar ante dicha Secretaría, periódicamente y en la forma en que lo requiera, sus estados financieros, datos sobre pasivos y la demás información adicional que les sea solicitada para determinar su capacidad de pago y la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito; la citada Secretaría está facultada para complementar la información mediante el examen de registros y documentos de las mismas entidades; en el capítulo VI de la misma ley, se establecen facultades de vigilancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la obligación a cargo de las entidades de proporcionar a dicha Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de recursos provenientes de los financiamientos autorizados, con la periodicidad y forma que dicha Secretaría determine.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Esta ley otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, entre otras atribuciones, la de verificar si las entidades a que se refiere el artículo 20, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones legales aplicables en la materia; si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas

y subprogramas aprobados, si ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley (artículo 30, fracción I).

Para dicha finalidad, la propia ley otorga facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados (fracción V del artículo 30). En relación con este precepto, se establece la obligación de las entidades así como de los funcionarios de las mismas, de permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos (artículo 24); asimismo, se establece que los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o las particulares, son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley (artículo 30).

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

Esta ley según el artículo 10, fracción VI, tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten: las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

Esta Ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene como propósito fundamental regular la

organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal (artículo 1°).

Señala por otra parte que los fondos y fideicomisos públicos, que formen parte del sistema financiero, quedan sujetos por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica, pero en cuanto no se contemple algún aspecto en su propia norma se le aplicara lo dispuesto por la norma de referencia, siendo una especie de norma supletoria. (artículo 40).

Por lo que se refiere a la coordinación administrativa entre el Secretario del ramo específico y la entidad paraestatal correspondiente, señala el artículo 80, que al primero corresponderá la coordinación de los sectores, estableciendo políticas de desarrollo para las entidades respectivas, coordinando la programación y presupuestación de conformidad y en su caso, con las asignaciones sectoriales y financiamiento previamente establecido y autorizados, conociendo de la operación y evaluando los resultados de las entidades en comento.

En cuanto a los órganos de gobierno o comités técnicos de las entidades paraestatales, señala esta ley en su artículo 90, que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como las dependencias y entidades, que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate, tendrán miembros acreditados en los órganos referidos.

Sobre la información que deben emitir las entidades paraestatales a sus coordinadores de sector, el artículo 10 señala que las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 24 se refiere a la inscripción de las entidades paraestatales al Registro Público de Organismos Descentralizados, mismo que estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 41 nos precisa que corresponderá al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidar

que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las instituciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1979.

Es un Decreto por el cual se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Este Decreto se expidió tomando en consideración que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que las entidades del Sector Público Paraestatal, incluyendo en éstas a los fideicomisos del Gobierno Federal, sean auxiliares del Poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa y para dar unidad y cohesión a la Administración Pública Federal, agrupa a dichas entidades paraestatales en sectores definidos, estableciendo su debida coordinación con las dependencias de la Administración Pública Centralizada; también se consideró que las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y Orgánica de la Administración Pública Federal, facultan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para intervenir en la constitución, incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, para sugerir modificaciones a los contratos constitutivos, a su estructura y bases de organización y operación, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en las materias de planeación, programación y presupuestación de todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

En el decreto de referencia, se consideró asimismo la conveniencia de precisar la posición de las instituciones fiduciarias, con motivo de la ejecución de los acuerdos de los comités técnicos y de distribución de fondos en su caso, cuyas facultades deben quedar expresamente señaladas en los contratos del fideicomiso.

5.1- Elementos.

Patrimonio del fideicomiso público.

Apuntamos en el capítulo anterior que puede ser materia del fideicomiso cualquier clase de bienes o derechos, con tal que dichos bienes se encuentren dentro del comercio y los derechos no sean de ejercicio personalísimo y por lo tanto intransmisibles.

Ahora bien en lo referente a los fideicomisos públicos, su patrimonio se integrará por bienes públicos provenientes de entes públicos como la Federación, Estado Local, Municipio Libre o Entidad Pública Descentralizada pudiendo consistir en los siguientes:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación.
- b) Bienes del dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidios.
- g) Derechos.

Es decir que este patrimonio puede consistir de estos bienes o los mismos pero combinados.

Fines del fideicomiso público.

Los fideicomisos públicos tienen una amplia gama de fines, entre los que se encuentran los siguientes:

- 1) Inversión (inversión de fondos públicos)
- 2) Administración de obra pública
- 3) Prestación de servicios.

No obstante la lista anterior no es definitiva, su aplicación ha sido muy amplia, Acosta Romero nos ilustra acerca de los más diversos objetos que dicha institución ha tenido, como señalamos a continuación:

1. Regularizar tenencia de la tierra, por ejemplo, FIDEURBE, Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl, Fideicomiso de Bahía de Banderas.
2. Realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos e ingresos medios, pueden citarse los relativos a las Unidades Presidente Kennedy, Atzacolco, los Reyes-Iztacala, Mixcoac-Lomas de Plateros, Lindavista Vallejo.
3. Operar eficientemente cierto tipo de empresas, sin tener personalidad jurídica propia, en cierta época así se operó el Puerto Pesquero de Alvarado, Ver., y así operó durante años el Fondo de Cultura Económica, empresa editorial que fue manejada como fideicomiso del Banco de México.
4. Actuar conjuntamente autoridades federales, locales y municipales por ejemplo, Fideicomiso de Nezahualcóyotl.
5. Desarrollo de Parques y Zonas Industriales.
6. Fondos, los que se conocen en México como "Fondos de Redescuento", utilizados por el Gobierno Federal con recursos presupuestarios o fiscales, tanto en el Banco de México, como en la Nacional Financiera. Tales fideicomisos operan como banca de segundo piso, tomando en redescuento el papel que la banca recibe al acreditar su clientela.
7. Liquidar legalmente instituciones y organizaciones de crédito.
8. Para desarrollo de cuestiones culturales, FONADAN (extinguido).
9. Para construcción de escuelas.
10. Para desarrollos portuarios.
11. Para realizar la remodelación urbana".³³

5.2.- Sujetos.

Los elementos del fideicomiso público son los siguientes: un fideicomitente, fiduciario, delegado fiduciario especial, comité técnico o de distribución de fondos y fideicomisario, a continuación nos referimos a cada uno de ellos señalando sus características propias.

³³ .- Acosta Romero, Miguel. Teoría General. P. 440-441.

Fideicomitente.

Todo ente o persona de derecho público, la cual tiene la capacidad suficiente para afectar los bienes de su patrimonio, es decir, toda aquella persona de derecho público que puede afectar bienes o derechos públicos por estar facultada legalmente para ello. En relación a lo anterior sostenemos que pueden ser fideicomitentes las siguientes personas de derecho público:

- a) El Estado Federal, a través de sus tres poderes, ejecutivo, legislativo o judicial, y a su vez estos poderes por conducto de sus elementos orgánicos.
- b) El Estado Local, a través de sus tres poderes, ejecutivo, legislativo o judicial, y a su vez estos poderes por conducto de sus elementos orgánicos.
- c) El Municipio Libre.
- d) Los organismos públicos descentralizados.

Las personas de derecho público mencionadas en virtud de tener los atributos de la personalidad que les permiten celebrar actos jurídicos a nombre propio y por conducto de su órgano facultado para tal motivo.

Particularmente en el fideicomiso federal, el fideicomitente es Estados Unidos Mexicanos a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, toda vez que así lo marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 48 que señala: "... En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada".

La celebración del fideicomiso público deberá proceder en base a la autorización otorgada por el Presidente de la República.

Derechos y obligaciones del fideicomitente.

Corresponden a éste, en principio, los que se señalan en la legislación mercantil, en conjugación con los que establecen las leyes administrativas, así como el Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1979, los cuales se relacionan a continuación:

- 1.- Constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal (art. 20 párrafo primero, del decreto).
- 2.- Precisar en los contratos respectivos o en sus modificaciones, los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal (Idem, párrafo segundo).
- 3.- Cuidar que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso, al comité técnico (Idem, párrafo tercero).
- 4.- Intervenir en la operación del fideicomiso, evaluando los resultados y participando en los órganos de gobierno de los fideicomisos (a través del comité técnico del fideicomiso). (art. 47, 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- 5.- Inscribir los fideicomisos en el registro de la Administración Pública Paraestatal, así como los datos relativos a las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos (artículo 16 del Decreto).
- 6.- Emitir opinión cuando el coordinador de sector proponga la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal y recabar la correspondiente a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; opiniones que deberán emitirse dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que les sea solicitada (art. 30, del decreto).
- 7.- Precisar, en los casos en que las instituciones fiduciarias se vean en la necesidad de otorgar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria, las facultades que se transmitan, cuidando que las mismas no incluyan poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o decisión.
Asimismo, pactar que, en ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se les confieran, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas (Idem, art. 60);
- 8.- Incluir un representante, por lo menos, en los comités técnicos de los fideicomisos (Idem, art. 80);

9.- Precisar las facultades del comité técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubiere, indicando cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria (Idem, art. 90);

10.- Determinar en el contrato relativo y de acuerdo con la naturaleza del fideicomiso, si corresponde o no suprimir las notificaciones a que se refiere el artículo 45, fracción IX, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin perjuicio de la obligación que tiene el fiduciario de llevar el registro especial a que la misma norma se refiere (Idem, art. 12);

11.- En los contratos constitutivos de fideicomisos del Gobierno Federal, se deberá reservar a éste la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines, no lo permita (Idem, art. 14);

12.- Coordinar la vigilancia de los fideicomisos del Gobierno Federal, con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (Idem, art. 13).

Fiduciario.

El fiduciario en el fideicomiso público lo constituye una organización de crédito, misma que será la encargada de realizar los fines y propósitos del fideicomiso, de conformidad con lo prescrito por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito en su artículo 45, fracción XVI.

Derechos y obligaciones del fiduciario.

De acuerdo con el decreto relativo a los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 1979, pueden señalarse los siguientes:

a) La institución fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales (art. 5°).

- b) Dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberá someter, por conducto de un delegado fiduciario general, a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran (art. 40).
- c) Si para el debido cumplimiento de la encomienda, la fiduciaria requiere utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la propia institución, deberá contratarlo previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos (art. 40).
- d) La fiduciaria deberá mantener dentro de los comités técnicos de los fideicomisos un representante permanente, que concurrirá con voz, pero sin voto (art. 80).
- e) Deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causaren, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades, o en violación al citado contrato. Tratándose de la realización de actos urgentes inherentes a la encomienda fiduciaria, cuya omisión pueda causar perjuicios evidentes al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualesquiera circunstancias, la fiduciaria deberá consultar al gobierno Federal, por conducto del coordinador de sector, quedando facultado para ejecutar aquellos actos que éste autorice (art. 90).
- f) Presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al través y con la conformidad de la dependencia coordinadora respectiva, debidamente firmados por un delegado fiduciario general, los proyectos anuales de presupuesto a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de conformidad con las normas que fije el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin perjuicio de proporcionarle directamente la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que señale a la fiduciaria (art. 10).
- g) Establecerá los sistemas de auditoría interna que estime adecuados (art. 13).

Fideicomisario.

El fideicomisario es una persona física o moral, o un grupo determinado de la sociedad, o incluso no ser señalados en el contrato de fideicomiso, sobre quien o quienes recaerán los beneficios de la celebración del contrato de

fideicomiso conforme a lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, artículos 347 y 348.

En los fideicomisos públicos es común que el fideicomisario no sea una persona física o una persona moral, sino un determinado estrato de la sociedad o un grupo social específico, en quien se busca por medio del fideicomiso llevar un beneficio social, es decir estos fideicomisos tienden a alcanzar políticas de interés social.

Por su parte Villagordoa Lozano sostiene que el fin del fideicomiso público debe orientarse a la satisfacción del interés público, por lo cual es frecuente que ni el instrumento jurídico que autoriza su creación, ni en el contrato celebrado al efecto se determine el fideicomisario, pues el interés público equivale a un interés general personalmente indeterminado.³⁴

Cervantes Altamirano considera que "es un denominador común de los fideicomisos estatales no señalar de manera específica a los fideicomisarios. Sin embargo, creo que estos fideicomisarios están implícitamente comprendidos en la realización de los fines que se van a llevar a cabo con el patrimonio fideicomitado, pues en la mayoría de los que he podido consultar, estos fideicomisarios son grupos de personas que forman parte de los sectores activos de la población a los que de alguna manera el Gobierno quiere beneficiar...".³⁵

A guisa de ejemplo el autor antes referido nos brinda los siguientes ejemplos de fideicomisos en los cuales se beneficia a un sector social:

"...fideicomisos instituidos en relación con la agricultura, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, Fondo de Equipamiento Industrial, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, Fondo para el Desarrollo Comercial, Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fondo Nacional para el Consumo del los Trabajadores...".³⁶

³⁴.- Villagordoa Lozano, op. cit. p. 301

³⁵.- Cervantes Altamirano, op. cit. p. 531.

³⁶.- Idem.

Comité Técnico o de distribución de fondos.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 41, señala que: "...así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se...".

"El Comité Técnico o de Distribución de Fondos, es un órgano colegiado, cuya finalidad es asesorar o regir a la fiduciaria en el cumplimiento de los fines del fideicomiso, que implica, en un cierto modo, la delegación de algunas facultades del fideicomitente en un fideicomiso, siendo aquél, quien determina el carácter rector o de simple asesoría del comité".³⁷

Por su parte sostiene Acosta Romero que el Comité Técnico es un "cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y, en su caso, del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en la práctica, es un órgano auxiliar de administración del fideicomiso".³⁸

Por nuestro lado manifestamos que el Comité Técnico es el órgano de gobierno del fideicomiso, que tiene por objeto precisar las políticas económicas, financieras, sociales, fiscales, administrativas, constituido por representantes del fideicomisario, fiduciario, así como de aquellos miembros de la Administración Pública Federal encomendados especialmente para participar en las decisiones de gobierno del fideicomiso.

Indica Acosta Romero que en la realidad, el Comité Técnico del fideicomiso viene funcionando como un verdadero Consejo de Administración, señalando que existe similitud entre el comité técnico de los fideicomisos públicos con los órganos de dirección de las sociedades, pues toma decisiones, acuerdos, sesiona regularmente y es un organismo de administración permanente.³⁹

³⁷ .- Peñaloza Santillan, op. cit. p. 103.

³⁸ .- Acosta Romero, Miguel. Teoría General.... p. 471

³⁹ .- Idem.

En el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de febrero de 1979, se hace referencia al Comité Técnico en los artículos 80 y 90, al respecto se puede concluir lo siguiente:

1. En el Comité Técnico siempre figurará, por lo menos, un representante de la dependencia que sea Coordinadora del Sector en el que esté agrupado el fideicomiso.
 2. Siempre existirá un representante de la SPP.
 3. El fiduciario deberá mantener también un representante con voz, pero sin voto.
 4. La presidencia del Comité, si no está encomendada expresamente al representante de alguna dependencia, en el acto constitutivo, corresponderá a la que ejerza la Coordinación del Sector respectivo.
 5. En los contratos de fideicomiso se precisarán las facultades del Comité Técnico y éstas constituyen limitaciones para la institución fiduciaria, Artículo 90, primer párrafo.
 6. La fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte, en exceso de las facultades fijadas en el acto constitutivo, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, siendo responsable de los daños y perjuicios que se causen, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados, precisamente, en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato (Artículo 90, párrafo segundo)".
-

Delegado fiduciario especial.

Acosta Romero define al delegado fiduciario como el funcionario que designan las instituciones, especialmente para encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y mandatos fiduciarios y de cuyos actos responderá directa o ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente.⁴⁰

El concepto de delegado fiduciario, se ha deducido de la práctica del gobierno federal, en los fideicomisos en que es fideicomitente y en los contratos que celebra con las instituciones nacionales de crédito, en donde principalmente ha venido utilizando la expresión de delegado fiduciario especial, para identificar a aquella persona que, prácticamente, es designada en los términos de dichos contratos y que se encargará, única y exclusivamente,

⁴⁰ - Ibid. p. 459.

de supervisar todas las operaciones realizadas por el fideicomiso de que se trate, y que para ello tendrá que nombrarla la institución fiduciaria también como delegado fiduciario; de donde el delegado fiduciario especial, puede afirmarse, no es un funcionario que realice cualquier operación fiduciaria que pueda desarrollar la institución, sino que su nombramiento tiene por objeto encargarse exclusivamente de un fideicomiso en particular constituido por el gobierno federal.

En nuestro personal punto de vista el delegado fiduciario especial es la persona designada por el presidente de la República, o por el secretario de Estado que encabece el sector correspondiente, específicamente para actuar como administrador de un fideicomiso constituido por el gobierno federal y que, en consecuencia el Consejo de Administración de la institución fiduciaria tendrá a su vez que nombrar delegado fiduciario especial.

El artículo 70 del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1979, prevé el supuesto de que la institución fiduciaria designe delegado fiduciario especial, en atención a la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos. Dicho delegado deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones y, en general, ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las determinaciones de la institución fiduciaria.

El propio artículo 70, fija las siguientes obligaciones a cargo de los delegados fiduciarios especiales:

- I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;
- II. Mantener de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;
- III. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deben tratarse en las reuniones del comité técnico, con la documentación respectiva;
- IV. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico;
- V. Presentar mensualmente a la fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso;

- VI. Proporcionar al coordinador del sector la información a que se refieran los incisos anteriores;
- VII. Incurrirán en responsabilidad cuando actúen en exceso de las facultades que se les hayan otorgado, y
- VIII. Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria".

CAPÍTULO SEGUNDO:

FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

El contenido del presente capítulo es una síntesis histórica del fondo común de ahorro desde la época prehispánica hasta nuestros días, así como la concepción del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como herramienta gubernamental de salvaguarda del fondo común de ahorro ejidatario y comunero, el cual parcialmente recibe fondos provenientes del ejercicio de la acción de reversión de tierras expropiadas en supuesto beneficio de los ejidatarios y comuneros en su calidad de fideicomisarios del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Siendo el propósito fundamental con el desarrollo del presente capítulo el hacer patente el porqué erróneamente se le ha conferido a dicho fideicomiso la titularidad de la acción de reversión de tierras en materia agraria.

1.- Antecedentes históricos.

Los primeros rasgos y antecedentes del fondo común de ahorro en los pueblos precortesianos lo constituían las siguientes instituciones:

Altepetlalli: Era un conjunto de tierras comunales de los pueblos, cuyos productos se destinaban específicamente a los gastos locales y al pago de los tributos, y una parte de las cuales no se cultivaba, pues era terreno común de montes, canteras, de caza, etc., en los que cualquier miembro del *calpulli* podía cazar, cortar madera, recoger hierba y aprovechar cualquier producto para usos familiares, y respecto de las aguas, había normas tan equitativas que subsistieron, en muchos casos, hasta en la época colonial; la de las tierras

públicas, conocidas con el nombre de *tlatocamilli*, asignadas al Jefe y miembros del Consejo del *calpulli*, quienes, por sus funciones no podían atenderlas por lo que, las cultivaban en forma comunal gentes ajenas al clan, que no poseían tierras y que para vivir, alquilaban su trabajo y eran conocidos por los *tlamaill* y cuyos productos eran encerrados en el granero común del pueblo y distribuidos a los funcionarios mencionados, bajo la supervisión del *calpollec*, que significa inspector;

Las denominadas tierras públicas; las explotaban los *macehuales* que no disfrutaban de ellas, y que estaban destinadas al sostenimiento de determinadas instituciones del Imperio, de las que tomaban su nombre, por ejemplo se llamaban *teotlapan*, las destinadas para el culto; *tlatocalali*, las asignadas para el gobierno, etc.

Tierras que se reservaban en los reinos conquistados, bajo el dominio absoluto del gobierno del Imperio, denominadas *yaotlali* y que, cultivadas por los vencidos, servían para obtener la producción de los artículos que estos últimos tenían que pagar como tributo, y para asegurar esta producción, en cada uno de los territorios conquistados, había intendentes encargados de cuidar el cultivo de las tierras, la recolección de los frutos y la remisión de todos esos productos a *Tenochtitlan*; y

Las de las tierras que podemos denominar de servicio, porque sus frutos correspondían a un cargo o empleo, no al titular del mismo, quien los disfrutaba mientras desempeñaba dicho cargo.

En relación a lo anterior, podemos manifestar que las instituciones anteriormente señaladas constituyen medios o instrumentos que servían para satisfacer necesidades públicas así como al sostenimiento de cultos y funcionarios públicos, siendo un rasgo distintivo de las mismas el que aportaban frutos el uso y disfrute de la comunidad, por lo que los usufructos anteriores corresponden a los fondos comunes ejidales.

Una vez caído el Imperio Mexica, en el año de 1521, adviene el periodo histórico conocido como la Colonia, ahí encontramos que “Ya durante la época Colonial, tanto los pueblos españoles como los de indígenas de nueva fundación, poseían por disposición expresa de los reyes, terrenos para cubrir sus gastos públicos. A estos terrenos se les daba el nombre de propios; pero en

vez de ser cultivados colectivamente, los Ayuntamientos, que eran las autoridades encargadas de su administración, los daban al censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían, a los gastos públicos.⁴¹

De la producción derivada de los propios, se llegaba a obtener algunos remanentes económicos, mismos que se constituían en ahorros de los antiguos pueblos, estos recursos se depositaban en lo que se conocía como las cajas de comunidad, que tenía su antecedente en el pósito español, que proviene del "latín, positus, (depósito, establecimiento). Instituto de carácter municipal y de muy antiguo origen, destinado a mantener acopio de granos, principalmente de trigo, y prestarlos en condiciones módicas a los labradores y vecinos durante los meses de menos abundancia. Casa en que se guarda el grano de dicho instituto. Por ext., ciertas asociaciones formadas para cooperación o mutuo auxilio entre personas de clase humilde, como los pósitos marítimos y de pescadores, que realizan una obra social y profesional muy satisfactoria".⁴²

Por lo que se refiere a la Nueva España, las Cajas de Comunidad fueron creadas por órdenes de la Corona Española y en beneficio de los indígenas de la América, se establecieron en la Nueva España con dicho nombre, y muy semejante al pósito ya citado con antelación.

Según la Ley II, Título III del Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias, el capital de las Cajas se formaba con todos los bienes comunes de todos los pueblos de indios y con las aportaciones de éstos que eran obligatorias y consistían en el pago de una cuota de real y medio al año, por cada individuo, que se admitía en especie, de acuerdo con la Ley II, Título IV del Libro IV de la citada Recopilación, o sea que cada una de los indígenas, miembro de las comunidades, debía labrar diez brazas de maíz, cada año, en provecho de las Cajas.

Los propósitos de los Reyes de España eran, sin duda alguna, aliviar en lo posible la situación de los indígenas, pues en forma expresa dispusieron que con los fondos concentrados en las expresadas cajas, se ayudara a los indígenas más necesitados y se pagaran los tributos y los gastos y obras de conservación y mejoramiento de los bienes comunes de los pueblos, y que

⁴¹.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Crédito Agrario en México. 2a. ed. México: Porrúa, 1977. p. 75

⁴².- Diccionario Enciclopédico Abreviado. 2a ed. Argentina: Espasa Calpe, 1945. p. 300.

sólo para estos fines se dispusiera de dichos fondos, pero estas reales órdenes, lo mismo que tantas otras dictadas en beneficio de los naturales de la Colonia, no dieron resultado alguno, por la voracidad, mala fe y descuido de los encargados de cumplirlas.

El manejo de las Cajas de Comunidad por los Oficiales Reales, los Intendentes, la Junta de la Real Hacienda y otros muchos funcionarios, no podía ser peor, pues desnaturalizaba en lo absoluto, los propósitos de ayuda para los indios que habían inspirado su creación, y por tal motivo estuvo plenamente justificada la actitud del inmortal Morelos, al instalar el Supremo Congreso Mexicano de Chilpancingo, cuando se pronunció viril y enérgicamente, contra estos abusos y dijo: "No hay cajas de Comunidad y los indios percibirán las rentas de sus tierras..."; sin embargo, es de creerse que el ilustre insurgente no tratara propiamente de repudiar la institución, sino los desastrosos resultados que había producido su implantación en la Nueva España, pues en lugar de servir para auxiliar a los indios y mejorar sus bienes, se utilizaba para empobrecerlos, entre otras maneras, con el pretexto de que se admitía en especie, el pago de las cuotas individuales asignadas y obligatorias para cada indígena, ya que nunca se acató la regla de que labraran diez brasas de tierra de maíz al año, sino que siempre se les exigió mucho más y tanta mayor razón tenía Morelos, para protestar, ya que seguramente estaba enterado de que el clero también obtenía fondos de las cajas para fiestas religiosas y su particular provecho.

Ya a finales de la época colonial, a pesar de todos los esfuerzos de las autoridades metropolitanas, las Cajas de Comunidad habían desaparecido casi totalmente, señala Mendieta y Núñez que entre las medidas tomadas por el gobierno español para detener en su origen la guerra de independencia, casi todas tendientes a estabilizar la situación económica de los indios por medio de repartos de tierras, se encuentra la real orden de 15 de noviembre de 1812, por medio de la cual se mandó que fueran reorganizadas las Cajas de Comunidad.⁴³

Por otra parte y con relación al ahorro de los pueblos durante la época de la Colonia, encontramos en la Enciclopedia de México se indica que "En la Nueva España funcionara por largo tiempo las Cajas de Comunidades Indígenas, conocidas también como cajas de censo" (préstamo). Tenían por

⁴³.- Mendieta y Nuñez. op. cit. p. 43.

objeto crear un fondo común con los ahorros de las poblaciones indígenas, a efecto de atender necesidades de carácter municipal y religioso, de enseñanza y seguridad pública, de fomento a la agricultura, de crédito y de ayuda a los ancianos y desvalidos. En las Leyes de Indias se asienta que "... en las cajas de comunidad han de entrar todos los bienes que el cuerpo y colección de indios de cada pueblo tuvieren, para que de allí se gaste lo preciso en beneficio común de todos".⁴⁴

En el transcurso del México independiente, las Cajas de Comunidad desaparecieron, y es hasta que pasa el periodo del México revolucionario cuando resurge la idea de organizar un fondo común ejidal.

En relación a la desaparición de las Cajas de Comunidad, es necesario señalar que lo anterior obedeció al desorden político e institucional que durante la gran mayoría del siglo XIX prevaleció en México, pues fue durante el siglo señalado cuando se dio una lucha ideológica entre liberales y conservadores para establecer el modelo de gobierno que regiría al país, lo cual daría como resultado el que no pudo haber un establecimiento del instrumento de ahorro del fondo común, pues hubo un cambio constante en las instituciones gubernamentales en dicho periodo.

Posteriormente y una vez que terminó la revolución armada de 1910, ya con la promulgación de la Constitución Política de 1917, es cuando puede pensarse en el establecimiento de instrumentos de ahorro para los pueblos y comunidades indígenas de México, en consecuencia, es en los Códigos Agrarios posrevolucionarios cuando se establece e instituye el fondo común.

2.- Legislación aplicable.

El Código Agrario de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1934, fue el primer ordenamiento jurídico que ordenó expresamente la constitución de un fondo común en cada ejido, formado con los productos de las explotaciones hechas por cuenta de la comunidad, entre ellas, las de los montes y pastos, con las cuotas acordadas por la asamblea general para fines de impulsión general del ejido; con las indemnizaciones de las expropiaciones y con cualquiera otros recursos del

⁴⁴.- Enciclopedia de México, director José Rogelio Álvarez. México: Compañía Editora de Enciclopedia de México, 1987. V.1. p. 359.

ejido que no pertenecieran en particular a los miembros de la comunidad, y se disponía que dicho fondo sería destinado preferentemente a la ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc., a la constitución del fondo de explotación a que se refería la Ley de Crédito Agrícola, a la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.; que quedaba prohibida la inversión del fondo para fines religiosos o políticos y que el uso del fondo debía ser aprobado por la asamblea ejidal y por el Departamento Agrario.

Posteriormente, el Código Agrario de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1960, conservó las disposiciones del Código de 1934, en cuanto al fondo común, agregando solamente que también formaría parte del mismo, el producto del arrendamiento o enajenación de los solares excedentes en el fondo legal de los ejidos, que hiciera el comisariado ejidal a los individuos que quisieran radicarse en el lugar, la prohibición de que el fondo se depositara en las dependencias de la Secretaría de Agricultura, pues que este depósito debía hacerse en la institución crediticia ejidal creada por el Gobierno Federal.

El Código Agrario de 1942 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de abril de 1943, en él no hubo cambios de gran trascendencia con relación a los códigos anteriormente mencionados y en relación al fondo común ejidal; más sin embargo encontramos que ya se señala expresamente que el fondo común de los ejidos debería depositarse en las Agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal, así como también se otorgaban facultades al personal del banco mencionado, con el propósito de cuidar de que se hiciera el depósito del fondo común ejidal en la institución en comento.

De lo anterior, podemos manifestar que es a partir de la expedición de los Códigos Agrarios de los años de 1934, 1940 y 1942, cuando la legislación agraria da forma a la constitución del fondo común ejidal o comunal, integrado entre otros bienes a los provenientes de las indemnizaciones por expropiaciones de tierras, ingresando los recursos económicos al Banco Nacional de Crédito Ejidal.

3.- Creación.

Podemos señalar que la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como institución administradora del fondo común ejidal, surge a partir de la emisión del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 1959.

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, dicho Artículo señalaba lo siguiente:

Artículo 1o.- "Se crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Este Fondo se ingresará con los siguientes recursos:

I.- Los fondos comunes ejidales;

II.- Los restantes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación o permutas de terrenos ejidales después de la adquisición de la tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, en compensación de las que les fueran afectadas;

III.- Las utilidades que obtenga el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, por los fraccionamientos que realice de acuerdo con las prescripciones de este Reglamento;

IV.- El dinero en efectivo que se reciba en substitución de las crías que deben entregar los concesionarios de inafectabilidades ganaderas;

V.- Las aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados o de los Municipios; y

VI.- Los demás recursos en numerario que el Fondo Nacional obtenga por cualquier otro concepto".

Conforme a lo anteriormente transcrito, claramente podemos manifestar que a partir de la emisión del Reglamento señalado se constituyó formalmente el fondo común ejidal en un único instrumento financiero, que aunque no llevaba implícito el nombre de Fideicomiso, el mismo operaba como tal. Resultando de lo anterior, que el gobierno constituye un instrumento financiero para el manejo de fondos comunes ejidales.

Asimismo podemos manifestar que fue con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, siendo Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, cuando el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, adquiere el nombre de Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por otro lado, es preciso indicar que en esos momentos históricos, la concepción de la economía centralmente planificada se encontraba en boga, pues tanto en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como en China Comunista, el Estado intervenía en todas las ramas de la economía, incluyendo las cuestiones agrarias, implicando lo anterior que el Estado mantenía un control ferreo y vigilante sobre las actividades del campo, en tal virtud y siendo el Señor Echeverría con tendencias estatistas, populistas de izquierda, imprime al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal a través de la Ley Federal de la Reforma, la calidad de instrumento de planeación centralmente planificada de las actividades de los ejidos y comunidades agrarias, pues dicho fideicomiso de forma obligatoria, sujetaba a los entes agrarios en cuestión a sujetarse a los planes de trabajo e inversiones que él dictara, robusteciéndose lo anterior con la entrada en vigor de la Ley Agraria del año de 1992, la cual elimina la obligación de la sujeción a los planes y programas de inversión del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

4.- Concepto.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es un organismo público descentralizado, que fue constituido y creado por el Estado Federal Mexicano, en el año de 1959 a través de la emisión del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, el cual constituye el instrumento financiero por excelencia a través del cual se constituye un único fondo común ejidal y comunal encargado de la concentración, administración e inversión de todos los recursos económicos de los ejidos, comunidades agrarias, ejidatarios y comuneros, provenientes de las

indemnizaciones por expropiaciones de tierras y los usufructos de los recursos naturales de los entes agrarios aludidos, el cual tiene como propósito fundamental el financiamiento y organización de las actividades agrarias.

5.- Estructura

La estructura del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se concibió de la siguiente forma

En acatamiento a lo dispuesto por los artículos Cuarto y Octavo Transitorios del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, de fecha 25 de octubre de 1960, el Estado Federal, representado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único del Estado Mexicano, y el entonces encargado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, celebraron Contrato de **Fideicomiso** con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., de C.V., como Fiduciaria, constituyéndose el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

En el Contrato de Fideicomiso referido y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5° del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, las partes pactaron que Nacional Financiera, S.A., actuaría como Tesorera de los recursos y bienes que debían integrar el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Con fecha 16 de abril de 1971 se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria que, congruente con lo señalado en los antecedentes anteriores, dispuso en sus artículos 169 y 170 que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregaría en Fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A., motivo por el cual Nacional Financiera, S.A., a partir de esa fecha asumió el doble carácter, tanto de Fiduciaria como de Tesorera del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Con motivo de la expedición del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Junio de 1976, se reformaron diversos preceptos, entre ellos el artículo 170, que dispuso que el Fideicomiso Fondo Nacional de

Fomento Ejidal tendría como institución fiduciaria a la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A.

En virtud de que la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., nunca se creó, el Estado Federal, por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente, y con la intervención del Secretario de la Reforma Agraria, en su calidad de Coordinador de Sector del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con fecha 4 de enero de 1977 celebró Convenio con Nacional Financiera, S.A., mediante el cual, en cumplimiento a las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1976, ratificó el carácter de Nacional Financiera, S.A., como Institución Fiduciaria en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la que continuaría desempeñando el cargo de Tesorera de los fondos comunes ejidales.

Por lo anterior podemos concluir que la estructura del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es la siguiente:

Fideicomitente: Estados Unidos Mexicanos a través de su órgano administrativo que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fideicomitente único del Estado Mexicano.

Fiduciario: El organismo público descentralizado denominado Nacional Financiera, S.A.,

Fideicomisarios: Ejidos, Comunidades Agrarias, Ejidatarios y Comunereros de la República Mexicana, en su calidad de cuenta habientes.

6.- Fines principales del FIFONAFE.

Entre los fines de mayor importancia se encuentran el de apoyar a las inversiones de carácter productivo, esto es, para que los ejidatarios las invirtieran en los gastos propios del cultivo (adquisición de semillas, fertilizantes, insecticidas, etc.), para adquisición de maquinaria agrícola,

implementos, animales de trabajo, animales de cría y engorda, etc., así como para la industrialización de sus productos, a través del establecimiento de plantas industriales, de acuerdo con la actividad de la población ejidal. Estas inversiones operarían mediante créditos, cuya amortización variaría según su naturaleza, lo cual, quería decir que serían recuperables, cumpliéndose así con el propósito de que los ejidos con fondos comunes contarían permanentemente con los recursos propios que les permitirían realizar sus actividades agrícolas, incrementados con un gran interés, que siempre sería abonado a la cuenta del ejido.

El objeto fundamental de la Reglamentación del Fondo Nacional de Fomento ejidal es que los fondos comunes ejidales, a través de un organismo distinto de las comunidades, se invirtiera en obras de beneficio general para las colectividades ejidales y de que éstas obtuvieran de un institución de crédito, el financiamiento necesario para llevar a cabo tales obras.

En la Exposición de Motivos, del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, de fecha 25 de octubre de 1960, se expresaba lo siguiente:

Considerando Sexto.- "Que los productos y beneficios derivados de las tierras, bosques y demás bienes que la Revolución ha entregado a los pueblos no deben ser para provecho de especuladores y pequeñas minorías, sino para ampliar, consolidar y perfeccionar la Reforma Agraria, favorecer a la población campesina y contribuir al desarrollo general del país; y "Cuarto.- Que, interpretando, los ideales agrarios de la Revolución Mexicana, y observando el desarrollo histórico de nuestro país, se confirma la certera visión de los Constituyentes al postular la necesidad de destruir las fuerzas que se oponen a la transformación social que ha de convertir a nuestro campesino de peón o jornalero, en agricultor con patrimonio, capacidad intelectual y organización social que le permitan vivir con mayor decoro y libertad".

De lo anterior, deducimos que el objetivo fundamental, desde el punto de vista económico, que perseguía la reglamentación en estudio, consistía en reunir en un solo acervo todos los recursos, fondos de los bienes comunes ejidales para incorporarlos, a través de la institución mencionada, a los demás recursos nacionales en los que estaba fincada la economía general del país de aquel entonces; lo anterior para que este acervo sirviera de base y garantía a

fin de que los ejidos pudieran aumentar sus recursos de manera muy considerable además de obtener crédito suficiente para emprender obras de gran importancia y de costos elevados, que se realizarían, no en beneficio particular de una o varias comunidades ejidales, sino de una región o zona de las comprendidas dentro del territorio nacional, sin perjuicio de atender y resolver con esos mismos fondos, los problemas agropecuarios o industriales que importaran a dichas comunidades ejidales.

6.1.- Manejo del Fondo Común Ejidal.

De conformidad a lo establecido en las Reglas de Operación del Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la administración de los fondos comunes se regula en el Título Segundo, Capítulo II, artículos 13 y catorce de dicho ordenamiento, que a letra establecen:

“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 CUENTAHABIENTE.
- 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.”

Asimismo, como se establece en el Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso, cláusula cuarta, son fines u objetivos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal:

"1. Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los propios núcleos agrarios, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Agraria, así como los derivados de los artículos 94 y 95 del referido dispositivo legal.

6.2.- Acción de Reversión.

Son fines u objetivos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, según contrato constitutivo del fideicomiso cláusula cuarta, los siguientes:

"1. Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los propios núcleos agrarios, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Agraria, así como los derivados de los artículos 94 y 95 del referido dispositivo legal.

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

Gobierno con motivo de la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales derivados de ese concepto.

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

4. Promover la captación de los bienes y recursos que integrarán el patrimonio del Fideicomiso, los que se destinarán para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural a través del fomento a las actividades productivas, para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones sociales en beneficio de los campesinos, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.

5.- Brindar asesoría gratuita a los ejidos y comunidades, así como a los campesinos en general que así lo soliciten, para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y de satisfacer las demandas de sus integrantes, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.

6. Apoyar financieramente las actividades agropecuarias, industriales y de servicios en ejidos y comunidades, en los términos y modalidades de las Reglas de Operación del Fideicomiso, o las que expresamente determine su Comité Técnico y de Inversión de Fondos".

CAPÍTULO TERCERO:

LA EXPROPIACIÓN.

1.- Concepto.

Para iniciar el presente capítulo, haremos referencia al concepto de expropiación, desde el concepto más elemental contenido en diversos

diccionarios, hasta adentrarnos en la figura jurídica de la expropiación, estudiada y señalada por diversos tratadistas en derecho administrativo. Lo anterior con el propósito de obtener una visión amplia y suficiente que permita, a criterio personal, emitir un concepto acerca de la importante institución jurídica de la expropiación.

El diccionario Pequeño Larousse define a la expropiación como “acción y efecto de expropiar. Cosa expropiada.”⁴⁵

Por su parte, el Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe señala que la acción de expropiar es la siguiente: “Desposeer de una cosa a su propietario, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública.”⁴⁶

En el Diccionario de Derecho Administrativo Oxford, se define a la expropiación como “el acto unilateral de la administración para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Es importante insistir que se trata de un acto unilateral del estado (acto administrativo); en virtud de ello, no se requiere el consentimiento del particular afectado. Si bien es cierto que en ocasiones la administración pública procura obtener los bienes requeridos por otro medio (por ejemplo, compraventa o permuta), ello se debe más a razones de economía en los procedimientos administrativos que a un requisito, teórico o legal, de intentar con antelación a la expropiación otros medios de adquirir bienes.”⁴⁷

Ahora bien, el maestro Miguel Acosta Romero manifiesta que: “La expropiación por causa de utilidad pública, es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.

⁴⁵.- Diccionario Pequeño Larousse..., p. 452.

⁴⁶.- Diccionario Enciclopédico Espasa. Madrid: Espasa Calpe, 1979. v. 11. p. 232.

⁴⁷.- Diccionario de Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. 2ª. ed. Editorial Mexicana. 2000. v. 3. p. 109.

Es un acto de derecho público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior.”⁴⁸

El Maestro Don Ernesto Gutiérrez y González indica que la “expropiación es el acto que realiza el Estado, unilateral y soberano, por conducto del funcionario competente de su órgano ejecutivo o administrativo, por medio del cual priva, para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución o indemnización para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública, directamente por él, o indirectamente por un tercero, y que sólo con ese bien, puede ser satisfecha en todo o en parte.”⁴⁹

Por otro lado, el Maestro Gabino Fraga considera que la expropiación “viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.”⁵⁰

El Maestro Andrés Serra Rojas nos manifiesta que “la expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-unilateralmente y en el ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.”⁵¹

Finalmente tenemos que Germán Fernández del Castillo nos ofrece una amplia definición de lo que es la expropiación, y argumenta: “La expropiación, etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad, y supone, por lo mismo, un acto de la autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre. Como acto, de autoridad que lesiona un derecho privado tan respetable como es el de la propiedad, las Constituciones han puesto un

⁴⁸.- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. México: Porrúa. 1999. p. 817.

⁴⁹.- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México: Porrúa, 1993. p. 796-797.

⁵⁰.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 24 ed. México: Porrúa, 1985. p. 375.

⁵¹.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 14 ed. México: Porrúa, 1988. p. 325.

limite a las expropiaciones, limite que la nuestra establece en el párrafo II del artículo 27, con el siguiente enunciado: "*Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización*". Por eso hay que tener presente el doble carácter de esa disposición: atribuye una facultad al Estado, que está restringida por dos condiciones cuyo cumplimiento es indispensable para que la expropiación proceda.

Las limitaciones puestas al Estado en su acción de expropiar, han ocasionado que, por expropiación, en su sentido actual, se entienda restrictivamente el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por una causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente. La expropiación es, pues, una composición de factores y no un conflicto entre los derechos públicos y privados; es la armonización de ambos de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas sin lesionar otra necesidad pública, como es la de respetar la propiedad, ni los patrimonios privados."⁵²

Para nosotros, expropiación es un acto jurídico unilateral del Estado por el cual se le priva a un particular de un bien para satisfacer una necesidad pública, misma que no tiene otra forma de ser cubierta, otorgando una suma al particular por concepto de indemnización.

Asimismo, podemos concebir a la expropiación como un acto de manifestación de la soberanía del Estado, encaminado a la satisfacción de una necesidad pública, a través de la privación de un bien a un particular, que se ha de utilizar para prestar un servicio público.

2.- Naturaleza.

Ahora bien, una vez que se han agotado algunos conceptos referentes a la expropiación como un acto administrativo unilateral utilizado para satisfacer una necesidad pública, hemos de hacer referencia a la naturaleza jurídica de la expropiación.

⁵².- Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación. 2ª. ed. México. Fondo Para la Difusión del Derecho. 1987. p. 73

Gutiérrez y González prescribe que la naturaleza de la expropiación consiste en un acto unilateral del Estado, un acto soberano.⁵³

Dentro de la concepción de la naturaleza jurídica de la expropiación encontramos elementos muy importantes como lo son: acto unilateral del Estado y acto soberano. Un acto unilateral de voluntad, consiste en que el Gobierno Federal Mexicano a través del funcionario competente y por Decreto Presidencial, manifiesta su voluntad en el sentido de que un bien determinado es sujeto de expropiación, para ser destinado a una causa de utilidad pública, señalamiento unilateral en el cual es intrascendente el consentimiento del afectado de la expropiación, es decir, el Estado por su poder soberano que tiene sobre los bienes inmuebles asentados en el territorio nacional, así como en el ejercicio de sus atribuciones legales decide por sí mismo a motu proprio, que determinados bienes pasen a ser de su propiedad para la explotación de algunos recursos económicos o prestación de servicios. Ahora bien, el Estado al ser la organización política suprema del pueblo tiene las facultades soberanas suficientes para imponer una privación de bienes al particular.

En tal virtud, se advierte que a la expropiación le corresponde la naturaleza jurídica de un acto administrativo, debido a sus características, esto es así porque existe en primer término una decisión unilateral por parte del Estado, dicha expropiación afecta el interés de uno o varios particulares, creando consecuencias jurídicas.

En ese mismo sentido tenemos que la naturaleza jurídica de la expropiación para el maestro Miguel Acosta Romero, se traduce en “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁵⁴

En vista de lo anterior se tiene que la expropiación es un acto unilateral con características propias que lo hacen diferente de los actos unilaterales del Derecho civil, pues no requiere de otra voluntad para afectar a otra persona,

⁵³.- Gutiérrez y González, Ernesto. op. cit. p. 807.

⁵⁴.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General..., p. 817.

pues es autoaplicativa. Para que exista y sea jurídicamente válido el acto jurídico de la expropiación, no se requiere de una voluntad distinta de la del Estado, más aun, si existe una necesidad común y no existe otro medio para satisfacerla el propio Estado tiene la obligación de practicar dicho acto jurídico unilateral, causando un detrimento patrimonial al expropiado en aras del bien común.⁵⁵

3.- Elementos.

El maestro Andrés Serra Rojas sostiene que los elementos para que se dé el procedimiento de expropiación consisten en lo siguiente:

- a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública;
- b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado;
- c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad;
- d) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización. La falta de este elemento convierte la expropiación en confiscación.⁵⁶

Más adelante enumera los elementos de fondo, los cuales consisten en:

- a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad;
- b) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles;
- c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario, la declaración de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario;

⁵⁵- Gutiérrez y González, Ernesto. op. cit. p. 807.

⁵⁶- Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 431

- d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien;
- e) La expropiación se efectúa mediante indemnización.⁵⁷

Siguiendo la definición del maestro Ernesto Gutiérrez y González, podemos agregar que un elemento muy importante de la figura de la expropiación, es que no exista otra forma por la que se pueda adquirir el bien a expropiar, y que sea ese bien con lo único que se pueda satisfacer la necesidad pública.⁵⁸

El mismo Gutiérrez y González señala que los elementos de la expropiación son los siguientes:

1º.- Es un acto que realiza el Estado, unilateral y soberano.

2º.- Lo realiza por medio de los funcionarios que tienen capacidad-competencia del Estado y que ejerce a través de su Órgano Ejecutivo o administrativo.

3º.- Priva por ese acto, para sí o para un tercero la propiedad de un bien de un particular.

4º.- Mediante el pago de una retribución o indemnización.

5º.- Una necesidad pública que debe satisfacer el Estado directamente, o en forma indirecta por el tercero.

6.- Sólo con ese bien se puede satisfacer la necesidad pública, en todo o en parte.⁵⁹

4.- Condiciones para que proceda.

En este apartado, después de haber analizado los anteriores, podemos afirmar que las condiciones para que proceda la expropiación es precisamente la concurrencia de todos y cada uno de los elementos de la expropiación, por

⁵⁷.- Ibid. p. 432-433.

⁵⁸.- Gutiérrez y González, Ernesto, op. cit. p. 792.

⁵⁹.- Ibid. p. 803.

lo que si falta alguno de los elementos señalados en el anterior apartado, no es posible llevar a cabo el procedimiento de expropiación, pues de lo contrario se estaría en presencia de otra figura jurídica, pudiendo resultar lícita, ilícita o hasta delictiva, con posibilidades de darse el supuesto de resultar la expropiación inexistente o la nulidad o invalidez de la misma.

En esas condiciones deben de concurrir todos y cada uno de los elementos de la expropiación para que pueda darse la misma.

5.- Personas afectadas por la expropiación de tierras.

El maestro Andrés Serra Rojas expone que “pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles, con excepción del dinero.”⁶⁰

A este concepto podemos agregar que tampoco las cosas futuras son objeto de expropiación, pues la expropiación sólo se puede configurar con bienes específicos, que sirvan para satisfacer una necesidad real, actual y vigente.⁶¹

En tales condiciones, cualquier persona, como particular, que posea o sea propietario de un bien, ya se mueble o inmueble, dejando fuera el dinero, puede ser sujeto de expropiación, pudiendo ser personas físicas o jurídicas; dejando fuera de tal consideración al propio Estado, pues resultaría ilógico que él mismo se expropiara, pues sería tanto como afirmar que se niega a destinar el bien a un fin determinado para satisfacer la necesidad pública.

Ahora bien, respecto del Ejido, debemos vertir varios conceptos del mismo para entender porqué es sujeto de expropiación, y al respecto tenemos que:

Raúl Lemus García sostiene que “es el resultado de la lucha revolucionaria, compone la unidad socio-económica y política-administrativa, dotada de personalidad, la cual se establece en una zona específica. Desde la óptica jurídica lo conceptualizamos como la institución erigida para un grupo de campesinos, no siendo menor de veinte, con sus respectivas familias,

⁶⁰ -Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 440.

⁶¹ - Gutiérrez y González, Ernesto. op. cit. p. 826.

patrimonio constituido por la tierra, el agua, herramientas para la producción, deberes y obligaciones inherentes al núcleo, mismo que tiene como finalidad primordial, la explotación general de los recursos, siendo el medio para la existencia, superación y progreso.⁶²

Romeo Rincón Serrano define al Ejido como una “sociedad mexicana de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto a su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio, la liberación de la explotación en beneficio de terceros de su fuerza de trabajo y del producto de la misma, y la elevación de su nivel de vida, social, cultural y económico”.⁶³

Por su parte Martha Chávez Padrón señala que es “La institución típicamente mexicana, con nombre, domicilio, ubicación propios, integrantes definidos, patrimonio positivo y escritura pública que lo constituye; con personalidad colectiva e individual reconocida por las leyes, integrada por tierras y hombres. Tiene una superficie de tierra que, mediante resolución presidencial definitiva, se le dota como núcleo de población, no menos de veinte individuos capacitados, necesitados de tierras o que no las tienen en cantidad suficiente para el sostenimiento de cada familia, superficie en donde los beneficiados que se denominan ejidatarios pueden fincar una explotación principal en parcelas individuales o en unidades de dotación de explotación colectiva, explotación que puede ser agrícola, ganadera o forestal y explotaciones secundarias en pesca, turismo, minería, etc., sus bienes pueden incluir además una zona de urbanización, una parcela escolar y tierras para uso común.”⁶⁴

Ignacio Burgoa considera que el término ejido “presenta dos acepciones admitidas indistintamente por el uso común e inclusive, empleadas por la

62.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 7a. ed. México: Porrúa, 1991. p. 330.

63.- Rincón Serrano, Romeo. El ejido mexicano. México: Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980. p. 154.

64.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 10a. ed. México: Porrúa, 1991. p. 472

misma Constitución, a saber: la que implica porción territorial que se entrega a una comunidad agraria para su disfrute, aprovechamiento o explotación y la que entraña a la propia comunidad como grupo humano.⁶⁵

Por lo que consideramos que al ejido se puede considerar como una persona moral (ente susceptible de derechos y deberes), que cuenta con personalidad, nombre, domicilio y patrimonio. Dentro de su patrimonio encontramos aquellas tierras aguas, montes y pastos que el Estado Mexicano ha entregado a un conjunto de ejidatarios a través de las figuras jurídicas agrarias de dotación y restitución; por lo que el ejido o los ejidatarios pueden ser objeto de expropiación, pues aun cuando estas tierras anteriormente se encontraban sujetas a un régimen jurídico especial el cual las convertía en inalienables, imprescriptibles, intransferibles e inembargables, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no les otorgaba el carácter de inexpropiables; más aun, a partir de la reforma a la propia Carta Magna en su artículo 27 y la emisión de la Ley Agraria, realizada en 1992 por la administración de Carlos Salinas de Gortari, priva de dichas características a la propiedad agraria, convirtiéndola en propiedad común, sujeta a las prescripciones y modalidades del derecho privado.

Entonces tenemos que si los bienes ejidales y/o comunidades pueden ser expropiados, por ello, ejidatarios y comuneros son sujetos de expropiación lo que deviene del artículo 93 de la Ley agraria vigente, el cual reza: “Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública. ...”⁶⁶

Asimismo el artículo 59 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad, señala que: “Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por alguna o algunas de las causas de utilidad pública a que se refieren los artículos 93 de la Ley, 1o. de la Ley de Expropiación, y en los demás casos previstos en las leyes especiales.”⁶⁷

65.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 7a. ed. México: Porrúa, 1970. p. 86.

66.-Compila IV. op. cit.

67.-Ibid.

6.- La expropiación de tierras de Ejidos y de Comunidades Agrarias.

Como hemos expresado en el apartado precedente, el Ejido y las Comunidades Agrarias, son susceptibles de ser sujetos de expropiación toda vez que cuentan con personalidad, nombre, domicilio y patrimonio, este último elemento esencial para ser sujeto de expropiación.

Así, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de tierras que pertenecen al ejido y a comunidades agrarias, y es en el párrafo segundo del artículo 27 que expresa textualmente:

“ ...

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

...”⁶⁸

En su fracción VII establece:

“VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.”⁶⁹

Con lo anterior queda claro que el Ejido y las Comunidades Agrarias al gozar de personalidad jurídica y por contar con patrimonio propio, se hacen sujetos de expropiación en los casos que así lo establezca la ley, y se sigan los procedimientos marcados para ello, lo que se analiza en el siguiente apartado.

6.1.- Legislación aplicable.

En primer término tenemos que la expropiación de tierras Ejidales y Comunales se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el segundo párrafo del artículo 27, el que establece en lo conducente:

⁶⁸.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Red de Informática y Comunicaciones del Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte. Red Local.

⁶⁹.- Idem.

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

VI ...

... 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. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. ...”⁷⁰

Ahora bien, en la Ley Agraria encontramos que el capítulo IV regula el procedimiento de expropiación de tierras ejidales y comunales, atendiendo a lo mandado por la Carta Magna, el que establece:

“Capítulo IV

De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.

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

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

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

⁷⁰.- Idem.

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

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

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

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

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

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

Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

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

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

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

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

Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”⁷¹

Por otra parte encontramos que el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad reglamenta la expropiación específicamente en su artículo primero y título tercero del tenor siguiente:

“Artículo 1o.- El presente ordenamiento es reglamentario de la Ley Agraria, y tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, así como para la expropiación de terrenos ejidales y comunales. (...)

TITULO TERCERO
DE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES
CAPÍTULO I
DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

⁷¹ ..Compila IV. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes Investigación y Automatización Legislativa. Agosto 1999.

Artículo 59.- Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por alguna o algunas de las causas de utilidad pública a que se refieren los artículos 93 de la Ley, 1o. de la Ley de Expropiación, y en los demás casos previstos en las leyes especiales.

Artículo 60.- La solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales deberá presentarse por escrito, ante el Secretario de la Reforma Agraria, y deberá contener los siguientes datos y documentos:

I. Nombre del núcleo agrario, Municipio y Entidad Federativa a la que pertenecen;

II. Régimen de propiedad ejidal o comunal;

III. Superficie analítica que se solicita expropiar;

IV. Plano informativo de la superficie solicitada;

V. Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie;

VI. Documentación que justifique la causa de utilidad pública;

VII. Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada;

VIII. En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental, de las Secretarías de Desarrollo Social y de la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además, cuando la promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente, y

IX. Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente.

Artículo 61.- Cuando la promovente de la expropiación sea la propia Secretaría, la solicitud correspondiente deberá estar suscrita por el Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Oficial Mayor de la misma.

Artículo 62.- Recibida la solicitud, la Secretaría requerirá al Registro el historial del núcleo agrario.

Artículo 63.- Si durante el procedimiento expropiatorio, el Registro le informa a la Secretaría que las tierras de que se trata dejaron de estar sujetas al régimen ejidal o comunal, la Secretaría le notificará a la promovente que deberá realizar su solicitud de expropiación ante la autoridad competente, a quien le entregará el expediente que al efecto hubiere integrado, de requerírsele.

Artículo 64.- La Secretaría acordará la procedencia del trámite expropiatorio, cuando se haya acreditado la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública.

Artículo 65.- Serán causas de cancelación del procedimiento expropiatorio, cuando:

- 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.

Sección I

De la ocupación previa

Artículo 66.- La ocupación previa de terrenos ejidales o comunales 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 correspondientes.

Artículo 67.- En el caso de ocupación previa, deberá suscribirse el convenio correspondiente, el que contendrá cuando menos lo siguiente:

I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;

II. La contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, y

III. 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.

Artículo 68.- En la suscripción del convenio deberá intervenir la Procuraduría, quien solicitará la inscripción del mismo al Registro.

Artículo 69.- Cuando 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.

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.

Sección II

De los Trabajos Técnicos

Artículo 70.- La Secretaría solicitará al Registro la realización de los trabajos técnicos, que deberán contener:

I. Levantamiento topográfico de la superficie a expropiar;

II. Superficie analítica y colindancias de los terrenos a expropiar;

III. Clase y aprovechamiento de las tierras;

IV. Asignación de los derechos individuales y de uso común de las tierras de que se trate;

V. Descripción de los bienes distintos a la tierra, en su caso, y

VI. Los elementos técnicos o legales que el comisionado del Registro obtenga y que puedan influir en el procedimiento expropiatorio.

Artículo 71.- Recibidos los trabajos técnicos del Registro, la Secretaría procederá a su revisión.

Artículo 72.- Si 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.

Sección III

Del Avalúo

Artículo 73.- La Secretaría solicitará a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por cuenta y orden de la promovente, emita avalúo de la superficie presunta a expropiar, atendiendo a su valor comercial, así como el de los bienes distintos a la tierra.

En el caso de la fracción V del artículo 93 de la Ley, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

Artículo 74.- La vigencia de los dictámenes valuatorios no podrá exceder de seis meses, contados a partir de la fecha de su registro en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Una vez vencido el plazo anterior, será obligatorio para la promovente tramitar un nuevo avalúo para efectos del pago indemnizatorio.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los dictámenes valuatorios relativos a los procedimientos expropiatorios que tengan por objeto la regularización de los asentamientos humanos, en cuyo caso la vigencia de dichos dictámenes no podrá exceder de un año.

Artículo 75.- Recibido el avalúo, la Secretaría dictaminará el expediente, que deberá contener los siguientes documentos:

I. Solicitud;

II. Acuerdo de procedencia;

III. Trabajos técnicos del Registro;

IV. De corresponder, dictamen técnico, de factibilidad o estudio de impacto ambiental, según se trate;

V. Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y

VI. Convenio de ocupación previa, en su caso.

Sección IV

Del Decreto Expropiatorio

Artículo 76.- La Secretaría revisará el expediente, calificará su procedencia 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, que deberá contener:

I. Resultandos, en que se establezcan los antecedentes del núcleo agrario afectado, la descripción sucinta del desarrollo del procedimiento expropiatorio y, en su caso, la existencia de convenio de ocupación previa que se hubiere suscrito;

II. Considerandos, en que se fundamente el procedimiento expropiatorio, la justificación legal y material de la causa de utilidad pública que se invoca, el monto del avalúo y su fecha de inscripción en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la forma de pago de la indemnización, así como la identificación precisa de los ejidatarios o comuneros afectados, cuando se trate de tierras formalmente parceladas, y

III. Resolutivos, que fijen con precisión el nombre del núcleo agrario, la superficie analítica que se expropia, el nombre de la beneficiada, monto total y el responsable del pago indemnizatorio.

Artículo 77.- El decreto de expropiación deberá ser refrendado por el Titular de la Secretaría, y en 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, será refrendado por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte el erario federal.

Artículo 78.- El decreto expropiatorio será expedido por el Titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 79.- La Secretaría deberá notificar al núcleo agrario el decreto expropiatorio correspondiente, y ordenará su inscripción en el Registro, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que se trate, así como en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, cuando así corresponda.

En la notificación al núcleo agrario, deberán observarse las siguientes reglas:

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.

Sección V

Del Pago de la Indemnización

Artículo 80.- Cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario.

Cuando los bienes materia de la expropiación afecten tierras formalmente parceladas, la indemnización corresponderá a los titulares, atendiendo a sus derechos.

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

Artículo 81.- El pago por concepto de indemnización de los bienes distintos a la tierra, deberá ser cubierto en forma inmediata y directa a los afectados.

Artículo 82.- Si el pago de la indemnización corresponde al núcleo agrario y fue depositado en el Fondo, su retiro se sujetará al siguiente procedimiento:

I. Deberá acordarse en Asamblea, la solicitud, el destino y aplicación de los recursos, y

II. Con el acta de Asamblea correspondiente o copia certificada de la misma se deberá solicitar al Fondo dicho retiro. A esta solicitud se le anexará copia de la convocatoria y copia certificada del acta de Asamblea en la que se eligieron los órganos de representación del núcleo agrario.

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

Artículo 84.- Si el monto indemnizatorio depositado en el Fondo corresponde a los ejidatarios en lo individual, bastará su solicitud escrita de retiro, previa identificación.

Artículo 85.- Si el monto indemnizatorio es depositado en una institución bancaria, la promovente asume la responsabilidad del pago oportuno y directo, y responderá de cualquier reclamo que por este concepto resulte. En este caso, la promovente estará obligada a dar aviso al Fondo, una vez efectuado el pago.

Artículo 86.- Cuando la indemnización se cubra total o parcialmente, mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, se observarán las siguientes reglas:

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.

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

Sección VI

De la Ejecución del Decreto Expropiatorio

Artículo 88.- A partir de la vigencia del decreto expropiatorio y acreditado el pago o depósito 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.

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.

Artículo 89.- Concluido el trámite, la Secretaría enviará la documentación relativa al Registro para su custodia, entregará constancia de ello a la promovente y dará aviso de la ejecución al Fondo.”⁷²

6.2.- Causas de utilidad pública.

La forma de establecer las causas de utilidad pública, como indica el maestro Gabino Fraga es por medio de legislaturas, “son los competentes para fijar en las leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.”⁷³

Ahora bien, como concepto de utilidad pública, Germán Fernández del Castillo nos dice que:

⁷².- ibid

⁷³.- Fraga Gabino. op. cit. p. 380.

“El móvil, la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación, es la utilidad pública; este es el elemento esencial de la facultad de expropiar.

La utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por lo tanto, para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos.

- 1.- Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
- 2.- Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad.
- 3.- El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

...

La necesidad pública es un estado general de desagrado, un malestar que desaparece aplicando a ella el satisfactor correspondiente, que lo mismo puede ser un bien material, que un bien inmaterial, o ciertos actos, o ciertas instituciones.”⁷⁴

En este sentido, el maestro Andrés Serra Rojas expresa que la utilidad pública “consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado.”⁷⁵

Gutiérrez y González dice que “La necesidad pública es la que corresponde satisfacer al Estado en orden a sus atribuciones y a su propia conservación política, y es general colectiva cuando puede ser satisfecha también por una tercera persona”.⁷⁶

En nuestra consideración, la utilidad pública es la justificación de la expropiación, es el elemento motriz de la misma, asimismo constituye la obligación del Estado de satisfacer una necesidad colectiva por medio de la expropiación de un bien particular.

Sobre el tema, es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 el que establece que la expropiación es procedente siempre y cuando exista una causa de utilidad pública, y en su

⁷⁴.- Fernández del Castillo, Germán. op. cit. p. 75.

⁷⁵.- Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 442.

⁷⁶.- Gutiérrez y González, Ernesto. op. cit. p. 839.

fracción VI, segundo párrafo, refiere 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...”⁷⁷

La Ley de Expropiación, en su artículo 1º, establece las causas de utilidad pública en la materia, y a continuación se transcribe dicho precepto:

“ARTICULO 1o.- Se consideran causas de utilidad pública:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones 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.
- 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 necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

⁷⁷.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

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;

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.”⁷⁸

Así pues, podemos afirmar que en materia agraria para que se determine una causa como de utilidad pública, ésta debe ser superior a la causa de utilidad social del ejido o comunidad, y en igualdad de circunstancias, preferentemente la expropiación se fincará sobre bienes de propiedad particular.⁷⁹

CAPÍTULO CUARTO:

LA ACCIÓN DE REVERSIÓN DE TIERRAS EXPROPIADAS.

1.- Diversos conceptos sobre el tema

A continuación y una vez que hemos agotado lo relacionado con la institución jurídica de la expropiación antecedente inmediato de la acción de reversión de tierras y requisito *sine qua non*, es el momento de elaborar el análisis de lo que entendemos por la acción de reversión de tierras y cuya titularidad corresponde al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tratándose de materia ejidal o comunal.

⁷⁸.- Compila IV. op. cit.

⁷⁹.- Ruiz Massieu, Mario. Manual de Procedimientos Agrarios. México. Porrúa. 1990. p. 92.

1.1.- La acción en general.

Por acción entendemos según el diccionario Larousse como “Ejercicio de una potencia: la acción destructora del fuego. Efecto de hacer. (SINON. Acto, actividad, hecho.) Operación o impresión de cualquier agente en el paciente: acción química, acción de un veneno. Postura, ademán: unir la acción a la palabra. Movimientos y gestos de un orador o actor. Fam. Posibilidad de hacer alguna cosa, y especialmente de cometer o de defenderse: coger acción; dejar sin acción. Com. Título que representa los derechos de un socio en algunas sociedades: comprar, vender acciones. Fuerza con que un cuerpo obra sobre otro. Por Demanda judicial: acción criminal...”⁸⁰

El Diccionario Procesal Oxford define a la acción como “(Del latín actio, movimiento, actividad, acusación.) Si bien dicho vocablo posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio es la que se refiere a su carácter procesal. Dicha acción procesal puede concebirse como el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos.”⁸¹

El Diccionario Jurídico 2000, nos dice que la acción: (Del latín actio, movimiento, actividad, acusación.) Si bien dicho vocablo posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio es la que se refiere a su carácter procesal. Dicha acción procesal puede concebirse como el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos. (...)

III. Muchas exposiciones más han intentado fundamentar la naturaleza jurídica de la acción procesal, entre las que sobresalen las de Chiovenda (la acción como derecho autónomo potestativo); Koffier (como un derecho de personalidad); Couture (como una forma del derecho constitucional de petición); Kelsen (que sobrepone la acción al derecho subjetivo, si no hay acción no hay derecho sustancial); Coviello (facultad de invocar la autoridad del Estado para la defensa de un derecho con dos estadios: potencialidad y actuación); etc.

⁸⁰.- Diccionario Pequeño Larousse..., p. 11.

⁸¹.- Diccionario de Derecho Administrativo... p. 3

Las más modernas y sólidas concepciones de la acción procesal se inclinan a calificarla como un derecho abstracto de obrar procesal de carácter público, cívico, autónomo, para pretender la intervención gubernamental a través de la prestación de la actividad jurisdiccional y lograr una justa composición del litigio planteado (Carnelutti, Hugo Rocco, Alfredo Rocco, Liebman, Calamandrei).

Por otro lado, esas avanzadas ideas sobre la acción procesal como potestad dinámica atacante del actor, deben trasplantarse a la fuerza procesal del demandado, que tiene una función procesal antitética, de defensa, con un titular diverso y generalmente con cronología posterior a la acción.”⁸²

Por su parte, el maestro José Ovalle Favela nos dice que “La palabra acción tiene su origen en la expresión latina *actio*, la que era un sinónimo de *actus* y aludía, en general, a los actos jurídicos.”⁸³

Sobre este concepto, Giuseppe Chiovenda nos dice que “acción es, el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley, cuya definición coincide con aquellas de las fuentes: *nihil aliud est actio quam ius persequendi iudicio quod sibi debetur*, en la cual es clara la contraposición entre el derecho a lo que nos es debido, y el derecho de conseguir el bien que nos es debido mediante el juicio (*ius iudicio persequendi*).

La acción es un poder que corresponde frente al adversario, respecto al cual se produce el efecto jurídico de la actuación de la Ley. El adversario no está obligado a ninguna cosa frente a este poder; está simplemente sujeto a él. La acción se agota con su ejercicio, sin que el adversario pueda hacer nada ni para impedirla, ni para satisfacerla. Tiene naturaleza privada o pública, según la naturaleza de la voluntad de la ley.”⁸⁴

Piero Calamandrei sostiene que la acción es “la petición que el ciudadano hace al Estado de un servicio que favorece a su interés individual

⁸².- Diccionario Jurídico 2000. México. Desarrollo Jurídico Profesional. 2000.

⁸³.- Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. México. Harla, S.A. de C.V. 1991. p. 145.

⁸⁴.-Chiovenda, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil. México. 2ª ed. Primera Serie. v. 6. Biblioteca Clásicos del Derecho. Editorial Mexicana. 1999. p. 12.

(en cuanto el particular aspira a obtener, por medio de la jurisdicción, la satisfacción de su derecho subjetivo)”⁸⁵

El maestro Ovalle nos da su definición de acción, la cual consiste en “el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa, y lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución.”⁸⁶

Don Ignacio Burgoa Orihuela define a la acción como “un derecho subjetivo público, que tiene por objeto reclamar la prestación del servicio público jurisdiccional.”⁸⁷

Por nuestra parte, podemos manifestar que la acción es una potestad jurídica que tiene cualquier persona física o moral para acudir ante los órganos jurisdiccionales del Estado con el propósito de satisfacer alguna pretensión jurídica derivada de un derecho subjetivo establecido por una norma jurídica.

1.2.- La acción de reversión.

A continuación y una vez que ha quedado precisado el concepto y definición de la acción en términos generales, pasaremos a hacer referencia sobre la acción de reversión.

El diccionario de Derecho Administrativo Oxford define a la acción de reversión como el “Derecho de reversión en la expropiación. La Ley de Expropiación, que también es aplicable en el Distrito Federal para asuntos locales, establece la reexpropiación o retrocesión llamándola reversión, la cual deberá intentar el gobernado si en un lapso de cinco años la cosa que le fue expropiada no se ha utilizado o bien, se destinó a fin distinto de aquel para el que fue expropiada. La ley también es omisa en cuanto a los detalles de la reversión. (La ley fija un término de dos años para ejercer ese derecho a partir de la fecha en que sea exigible la reversión.)”⁸⁸

⁸⁵- Calamandrei, Piero. Derecho Procesal Civil. México. 2ª ed. Primera Serie. v. 2. Biblioteca Clásicos del Derecho. Editorial Mexicana. 1999. p. 41.

⁸⁶- Ovalle Favela. op. cit. p. 155.

⁸⁷- Burgoa Orihuela, op. cit. p. 316.

⁸⁸- Diccionario de Derecho Administrativo... p 225.

En relación a la reversión encontramos que D' Alessio manifiesta: “Ese derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de este, 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”.⁸⁹

Don Ernesto Gutiérrez y González define a la reversión como “el derecho que tiene una persona, a la cual el Estado le privó de la propiedad de un bien y se convirtió en propietario sujeto a plazo resolutorio, para en principio satisfacer con ese bien una necesidad pública, y si no lo hace en el plazo que le confiere la ley, se resuelva esa propiedad del Estado, y el bien vuelva a ser propiedad del particular que ejercita el derecho.”⁹⁰

Por nuestra parte, podemos manifestar que la acción de reversión de bienes expropiados (tierras ejidales o comunales), es el derecho subjetivo que tiene el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para reclamar, ante los Tribunales Agrarios, la integración a su patrimonio de las tierras ejidales o comunales que fueron objeto de expropiación, como consecuencia de no haber sido destinadas a la causa de utilidad pública objeto de la expropiación dentro de un término de cinco años. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por la Ley Agraria en su artículo 97 que prescribe lo siguiente:

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal 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.”

De la simple lectura del artículo anteriormente transcrito, claramente se desprende que la acción de reversión, es la potestad jurídica que tiene el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para reclamar

⁸⁹.- Apud. Serra Rojas. Derecho Administrativo..., p. 447.

⁹⁰.- Gutiérrez y González. op. cit. p. 847.

jurisdiccionalmente la incorporación de bienes expropiados no utilizados para la causa de utilidad pública dentro de un término de cinco años a su patrimonio, siendo importante manifestar que dichos bienes no se incorporan al patrimonio de los afectados por el Decreto de expropiación, ejidatarios o comuneros, sino al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

En relación a lo anterior, sostenemos que en el estricto sentido de la palabra reversión, la acción de reversión de tierras de ninguna forma operaría de conformidad a su acepción gramatical, pues cuando las tierras expropiadas son revertidas, pasan a formar parte del patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y de ninguna manera al patrimonio de los afectados por la expropiación, ejidos o comunidades agrarias, lo que implica que las tierras no se revierten al estado que guardaban antes de la expropiación, sino que por el contrario, pasan a formar parte del Fideicomiso en estudio, lo cual gramaticalmente desvirtúa el término de reversión, pues, reversión es la “restitución de una cosa su primer estado. For. Acción y efecto de revertir.”.⁹¹ Por lo anterior, lo correcto implicaría que la acción de reversiones tuviera el efecto inmediato de revertir la titularidad de los bienes expropiados a los afectados por el decreto expropiatorio y no al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pues éste, como se verá más adelante, únicamente especula con la propiedad revertida sin producir beneficios importantes a los afectados por la expropiación.

1.3.- Titularidad de la acción de reversión.

En términos generales, la titularidad de la acción de reversión de bienes expropiados, una vez que se acreditan los elementos para que opere dicha acción, la tiene la persona a la cual le fue expropiado el bien, sin embargo, cuando se trata de tierras comunales o ejidales expropiadas, de esta acción única y exclusivamente es titular el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como se establece en el artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, pues supuestamente los afectados carecen de interés jurídico para efectuar la reversión de tierras.

⁹¹.- Diccionario Pequeño Larousse...., p. 902.

Prescribe textualmente el artículo 94 del reglamento en cita lo siguiente:

“Artículo 94.- Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.”⁹²

De la simple lectura e interpretación jurídica del artículo anteriormente transcrito, claramente se desprende que quien tiene la titularidad de la acción de reversión de tierras expropiadas es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual a través de sus delegaciones regionales realizará una investigación para conocer si se destinaron total o parcialmente los bienes expropiados a la causa de utilidad pública respectiva y dentro del término de cinco años. Ahora bien, se confirma lo anterior en el sentido de que el exclusivo titular de la acción de reversión lo es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como se aprecia en las siguientes tesis aisladas se haga y que prescriben lo siguiente:

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 145-150 Tercera Parte

Página: 22

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

⁹².- Compila IV. op. cit.

JÚRIDICO. El artículo 126 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dispone que cuando no se cumplen 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 integrar nuevamente el 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 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, 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 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, pág. 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".

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XV-II, Febrero de 1995

Página: 261

Tesis: II.2o.P.A.99 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

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 sólo 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.

De la simple lectura de las tesis aisladas anteriormente transcritas, claramente se desprende que el titular de la acción de reversión de tierras es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo cual implícitamente se traduce en el que la legitimación para reclamar la reversión es también de la institución en estudio, significando lo anterior, que los afectados directamente por la expropiación de tierras ejidos, comunidades agrarias, ejidatarios y comuneros, de ninguna forma tienen la legitimación para poder acudir ante la autoridad jurisdiccional correspondiente a reclamar la reversión de tierras expropiadas cuando no fueron destinadas a la causa de utilidad pública para lo cual se destinaron, pues aparentemente no tienen interés en que opere la reversión a su favor, sin embargo, la realidad es muy distinta, pues la experiencia nos indica que los ejidos, comunidades agrarias, ejidatarios o comuneros genéricamente son quienes más interesados se encuentran para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente a reclamar la reversión de los bienes que les fueron expropiados. Por lo anterior, es por lo que en el presente trabajo se propone que la acción de reversión de tierras deje de ser de la titularidad única y exclusiva del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y pase a aquellos afectados por expropiación que demuestren que tienen un interés legítimo para demandar la reversión a su favor.

1.4.- La personalidad jurídica.

Ahora bien, una vez que ha quedado establecido quien es la entidad pública titular de la acción de reversión de tierras expropiadas, es momento para hacer un análisis sobre la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades agrarias, de la legitimación procesal así como del interés. Lo anterior con el propósito de demostrar que no únicamente el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tiene la legitimación procesal ni el interés para ser titular de la acción de reversión de tierras, sino también éstos elementos jurídicos se encuentran en los afectados por la expropiación de tierras, por lo cual también éstos pueden ejercitar la acción de reversión a su favor al estar legitimados procesalmente por tener un interés de que las tierras afectadas se reviertan a su favor.

Es importante manifestar que en el proceso agrario ante los Tribunales Unitarios Agrarios, los ejidos y comunidades agrarias tienen personalidad jurídica para acudir a juicio, sin embargo, en el juicio de reversión de tierras éstos son ajenos a la litis.

En relación a lo anterior, el maestro Sergio García Ramírez señala que “El derecho agrario ha creado sus propias categorías subjetivas, que recogen y clasifican el universo de las personas con obligaciones y derechos sustantivos a la luz de las leyes de esta especie. Todos pueden participar en el enjuiciamiento agrario, ora como actores, ora como demandados, o bien, por supuesto, en la posición de los terceros participantes. En ocasiones se trata – antes lo indiqué- de personas físicas; en otras, de personas sociales, morales o colectivas, bien del Derecho social agrario, bien del Derecho en transición, que asigna facultades novedosas a personas antes excluidas del horizonte de los derechos agrarios, como las sociedades comerciales por acciones.”⁹³

Enseguida el mismo autor expresa:

“De la fracción XIX del artículo 27 constitucional deriva la posibilidad –que sustentará la legitimación respectiva- de que en los juicios agrarios litiguen, en calidad de partes, el ejido y la comunidad, núcleos de población, personas de Derecho social agrario.”⁹⁴

⁹³.- García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. 2ª. ed. México. Porrúa. 1997. p. 90.

⁹⁴.- Ibid. p. 91.

Como ya hemos señalado con anterioridad, los ejidos y comunidades agrarias son entes, algunos autores los denominan sociales, y otros los consideran como personas morales, titulares de derechos agrarios y con personalidad jurídica.⁹⁵

Nosotros consideramos que los ejidos y comunidades agrarias son personas morales (entes susceptibles de derechos y deberes), dotados de personalidad, nombre, domicilio y patrimonio.

El objetivo de este apartado es el de establecer que las comunidades agrarias y los ejidos gozan de la capacidad jurídica para ser sujetos de derechos y obligaciones ejercidas a través de sus órganos correspondientes, como son la Asamblea General de Ejidatarios, Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

Al respecto prescribe el artículo 9o de la Ley Agraria:

“Artículo 9o. Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título.”

En relación a lo anterior queda claro que los ejidos, gozan de personalidad jurídica para ocurrir a los procedimientos a defender sus derechos, por medio de sus órganos representativos.

a) Los Ejidos.

Los ejidos cuentan con un órgano denominado Comisariado Ejidal, el cual es el encargado, entre otras múltiples funciones, de ocurrir a los procedimientos a defender los derechos del Ejido.

⁹⁵.- Zaragoza, José Luis, y Macías, Ruth. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México. p. 111.

Así se encuentra establecido en los artículos 32 y 33, fracción I de la multicitada Ley Agraria, mismos que se transcriben:

“Artículo 32.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

Artículo 33.- Son facultades y obligaciones del comisariado:

I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas; (...),⁹⁶

b) Las Comunidades.

De igual forma, las comunidades agrarias cuentan con un órgano encargado de defender sus derechos en los procedimientos en los que sea parte la misma, el cual se denomina por la Ley como Comisariado de Bienes Comunales y se encuentra regulado en la fracción II del artículo 99 de la Ley Agraria que se transcribe a continuación.

“Artículo 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

...II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y

⁹⁶.- Compila IV. op. cit.

gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre; ...”⁹⁷

1.5.- Legitimación procesal.

Es el momento para referimos a lo que por legitimación procesal se debe entender, pues dependiendo de que ésta exista para el ejido o comunidad agraria afectada por expropiación, éstos podrán acudir ante la autoridad jurisdiccional respectiva a reclamar la reversión de tierras a su favor.

Encontramos en el Diccionario de Derecho Procesal Civil de Eduardo Pallares que la legitimación “... es un requisito del proceso... a fin de que el juez provea en sentido favorable al solicitante, no basta que la demanda le sea propuesta por una persona cualquiera, sino que es necesario que le sea presentada por aquella persona que la ley considera como **particularmente idónea** para estimular en aquel caso concreto la función jurisdiccional...”

La legitimación procesal es la facultad de poder actuar en el proceso, como actor, como demandado, como tercero, o representando a éstos. La legitimación procesal, debe distinguirse claramente de la capacidad jurídica. La capacidad, en general, es una cualidad de la persona, que presupone determinadas facultades o atributos, mientras que la legitimación es la situación de la persona con respecto al acto o la relación jurídica.

La legitimación es la idoneidad de la persona para actuar en el juicio, inferida no de sus cualidades personales sino de su posición respecto del litigio. Explica esta definición, en los siguientes términos:

Para que alguien pueda actuar en juicio, no basta que posea las cualidades personales de que hemos tratado en los puntos procedentes (es decir, las cualidades que producen la capacidad procesal), sino que se requiere, además, que se encuentre en una determinada posición, que aquí intentaremos definir. No hacen falta muchas reflexiones para comprender que quien se encuentra en mejor condición para ejercitar la acción, es el propio titular del **interés en litigio**, puesto que nadie mejor que él puede sentirse

⁹⁷ Compila IV, op. cit.

estimulado a servir de medio entre los hechos y quien los haya de valorar. Es manifiestamente intuitivo que mientras el desinterés es requisito necesario para decidir, el interés es requisito excelente para demandar. Por tanto, es justo decir que el interés interno (interés en el conflicto) estimula la satisfacción del interés externo, interés en la composición del conflicto, mientras la composición del litigio continúa siendo la finalidad del proceso, la tutela del interés protegido se convierte en su impulso. De estas consideraciones, infiere un principio general que tiene excepciones, y es el siguiente: Actúa en juicio el sujeto del interés en litigio, lo que demuestra la coincidencia entre el interés y la acción. En otras palabras, está legitimado procesalmente en un juicio, el titular del interés que en el propio juicio se controvierta. Tal es la regla general que tiene diversas excepciones como las relativas a los incapaces, personas morales, sustituto procesal, etc.⁹⁸

a) Activa.

El artículo 1o. del Código Federal de Procedimiento Civiles de aplicación supletoria a la materia Agraria señala lo siguiente:

“Artículo 1o.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

Actuarán, en el juicio, los mismos interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la ley. En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salvo prevención en contrario.”

De la lectura del artículo anteriormente transcrito, se desprende que únicamente pueden iniciar un procedimiento jurisdiccional quien o quienes tengan un interés en que la autoridad declare o constituya un derecho o imponga una condena. Ahora bien, por lo que se refiere al tema de nuestro estudio, podemos manifestar que quien en mayores ocasiones tiene un interés en que se reviertan los bienes expropiados, es el ejido o comunidad agraria afectada por la expropiación, pues los habitantes de dichas entidades ven con

⁹⁸.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares. México: Porrúa, 1994, p.535-536.

tristeza como sus antiguas tierras son convertidas en tierras de especulación comercial sin obtener ningún beneficio, sino al contrario, vejaciones y humillaciones por parte de los nuevos detentadores beneficiarios de la reversión de tierras promovidas por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Lo anterior, sin que se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública invocada para la expropiación sino por el contrario, se destinan a fines muy diversos a dicha causa de utilidad pública por la cual se les expropió y dañinos a la población ejidal o comunal y muchas de las veces al medio ambiente.

Indica el Diccionario de Derecho Procesal Civil que el interés constituye la necesidad de acudir a los Tribunales para obtener de ellos que una sentencia ponga fin al litigio, a fin de evitarse un perjuicio cierto. Como les está vedado hacerse justicia por sí mismos, si no logran componer el litigio extrajudicialmente, les es indispensable acudir a la acción judicial para aquel fin. Hay por lo tanto, interés procesal o sea interés en promover el juicio, cuando existe esa necesidad, cuando la persona que intenta realizar un derecho no puede lograrlo y evitarse un perjuicio, sino mediante la intervención de los tribunales.⁹⁹

b) Pasiva.

En este sentido, en relación al artículo 1o. del Código Federal de Procedimiento Civiles citado con antelación, interpretado a contrario sensu, la legitimación pasiva se refiere a la contraparte del promovente de la acción, esto es, se refiere a la situación que de aquel sujeto de derecho en contra del cual se quiere ejercitar una acción.

2- Procedimiento para ejercitar la Acción de Reversión en materia agraria.

En primera instancia es la Ley Agraria en su artículo 97 quien estipula el procedimiento de reversión, y es el Reglamento de la Ley Agraria en

⁹⁹ .- Ibid. p. 439

Materia de Ordenamiento de la Propiedad en su capítulo II el que lo reglamenta y al efecto se transcriben dichos artículos.

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”¹⁰⁰

“CAPÍTULO II

DE LA REVERSIÓN

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

Artículo 91.- Para la investigación correspondiente, el Fondo podrá allegarse los medios de prueba que estime necesarios.

Artículo 92.- Dentro de la investigación a que se refiere el artículo anterior, el Fondo podrá requerir a la beneficiaria de la expropiación, para que dentro del término de treinta días naturales, contado a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada.

Artículo 93.- Si derivado de la investigación se demuestra 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 integrará el expediente respectivo y acordará su archivo.

Artículo 94.- Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercerá las

¹⁰⁰.- Compila IV, op. cit.

acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.

Artículo 95.- Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el Fondo deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente, en los términos del artículo 80 de este Reglamento.

Artículo 96.- Para la incorporación de bienes al patrimonio del Fondo, derivada de la reversión, resuelta por sentencia definitiva de los Tribunales Agrarios o por convenio ratificado ante éstos, deberán inscribirse dichos instrumentos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se ubiquen los bienes.

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.

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.”¹⁰¹

2.1.- Término para ejercitar la reversión en materia agraria.

El término para que el Fifonafe se encuentre en el supuesto de poder ejercitar la acción de reversión en materia agraria, al igual que en materia común es de cinco años, como se desprende del artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad, pues el mismo establece:

“Artículo 94.- Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.”¹⁰²

Esto es que si después de cinco años, transcurridos a partir de la fecha en que se publicó el decreto por el cual se declara la expropiación de un bien, no se utiliza para el fin para el que fue expropiado o se utiliza para fin distinto al decretado, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra en aptitud de ejercitar la reversión.

¹⁰¹.- Idem.

¹⁰².- Idem.

2.2.- Supuestos jurídicos para que proceda la acción de reversión.

Para poder establecer los supuestos jurídicos que se deben satisfacer para que sea procedente la acción de reversión debemos analizar lo establecido en el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual nos proporciona los mismos:

“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.¹⁰³

Este artículo condiciona la reversión a que se cumpla, en su totalidad, con los supuestos establecidos en la fracciones del mismo, lo que a nuestro parecer va más lejos de lo que establece la ley que reglamenta.

Existe contradicción con lo establecido con la Ley Agraria, pues para ésta, sólo es requisito que hayan transcurrido cinco años desde la expropiación del bien, y que no se haya llevado a cabo el fin para el que fue expropiado el mismo, o se haya destinado el mismo a un fin distinto; por lo que el reglamento va más allá de lo establecido por la Ley Reglamentaria, incluso mucho más lejos de lo constitucionalmente decretado por la Carta Magna.

De ahí que nos encontramos con otra irregularidad respecto de la acción de reversión.

¹⁰³.- Idem.

2.3.- Competencia procesal para resolver controversias sobre reversiones en materia agraria.

Es el Tribunal Superior Agrario quien se encarga de conocer y en su momento resolver las controversias que se susciten en materia de reversión de tierras expropiadas conforme al artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural del contexto siguiente:

“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: ...”¹⁰⁴

Por lo anterior, y de resultar procedente la acción de reversión de tierras intentada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los bienes objeto de la expropiación pasan a forma parte del patrimonio del FIFONAFE.

CAPÍTULO QUINTO

IRREGULARIDADES EN LA REVERSIÓN DE TIERRAS DE NÚCLEOS DE POBLACIÓN.

1.- El FIFONAFE como titular de la acción de reversión.

Como ha quedado delineado en el capítulo anterior del presente trabajo de tesis profesional, el organismo público descentralizado denominado Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es quien tiene el monopolio exclusivo en el ejercicio de la acción de reversión de tierras que no se utilizaron para la causa de utilidad pública para las cuales fueron destinadas parcial o totalmente dentro del término de cinco años, o bien que fueron destinadas para un fin distinto al establecido en el decreto expropiatorio. Lo anterior de conformidad con lo prescrito por el artículo 97 de la Ley Agraria vigente, sin que haya cabida a que los afectados por la expropiación, ejidos,

¹⁰⁴.- Idem.

comunidades agrarias, ejidatarios o comuneros en lo particular puedan participar de forma alguna en la tramitación del juicio de reversión ante los Tribunales Unitarios Agrarios correspondientes con el propósito de que se les reviertan los bienes a su favor.

En la práctica litigiosa dentro del área jurídica del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pude constatar que quienes realmente están pendientes con relación al ejercicio de la acción de reversión de tierras son los ejidatarios y comuneros afectados por expropiaciones, pues son ellos quienes por sus propios medios económicos intentan por todas las vías posibles obtener la reversión de los bienes expropiados, para lo cual en muchas ocasiones acuden ante algún pseudo profesional del derecho a intentar el ejercicio de la acción de reversión de tierras, sin embargo, crudamente se les informa, una vez que han sido defraudados, que carecen de interés para intentar la acción de reversión de tierras.

También resulta cierto que en muchas de las ocasiones, son los propios ejidatarios y comuneros afectados por expropiaciones, quienes indirectamente hacen del conocimiento al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal que los bienes expropiados son reversibles, pues son ellos quienes se encuentran al pendiente de sus antiguas posesiones.

2.- Declaración de reversión.

Ahora bien, una vez que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tiene conocimiento de que determinados bienes expropiados son susceptibles de ser incorporados a su patrimonio a través de la acción de reversión, toda vez que los mismos no fueron utilizados para el fin a que se destinaron en el decreto expropiatorio dentro del término de cinco años, inicia una serie de investigaciones para allegarse de todas aquellas pruebas que le permitan obtener una sentencia favorable al término del juicio agrario respectivo. Dentro de las pruebas que se reúnen se encuentran las siguientes: testimonios notariales, fotografías, testimonios de los vecindados, etcétera.

Posteriormente, acude ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito respectivo a demandar la reversión de tierras, aportando las pruebas pertinentes.

Con el propósito de que el demandado no altere el estado físico de los terrenos reversibles, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal solicita al C. Magistrado conoedor del juicio agrario, dictar la medida precautoria necesaria consistente en lo siguiente:

- Girar oficio al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Estado y al Registro del Patrimonio Inmobiliaria del Estado para que se realicen las anotaciones registrales correspondientes

Con lo anterior, se evita que el demandado realice cualquier tipo de obra o actos tendientes a vender, fraccionar, construir o variar de alguna forma las superficies controvertidas hasta en tanto no se resuelva en definitiva la controversia agraria.

Finalmente, una vez que se demostró en el juicio agrario que fue procedente la acción de reversión de tierras, el Tribunal Unitario Agrario declara la reversión de tierras, señalando que operó a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal dicha acción, ordenando al demandado a entregar al Fideicomiso los terrenos materia de la controversia con todas las mejoras y accesiones que de hecho o por derecho le correspondan. Asimismo, dicho Tribunal ordena la cancelación de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Entidad Federativa respectiva, del Registro Agrario Nacional y del Registro del Patrimonio Inmobiliaria. Lo anterior con el objeto de que se inscriba a nombre del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal la superficie que se revierta en su favor al incorporarse a su patrimonio.

3.- Manejo de tierras ejidales y comunales revertidas.

Una vez que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal logró que se hiciera la declaración de reversión de bienes a su favor, entonces los mismos pasan a formar parte integrante de su patrimonio, para lo cual el Fideicomiso los incorpora en los registros que para tal efecto lleva y toma todas las medidas preventivas para tutelar sus bienes. Lo anterior de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Título Quinto denominado “Del Patrimonio Inmobiliaria”, artículos 37 y 38 que textualmente prescriben lo siguiente:

“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.”

4.- Administración de recursos obtenidos de la enajenación de tierras revertidas.

Posteriormente, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, llevará a cabo la venta de los bienes inmuebles producto del ejercicio de la acción de reversión y los recursos económicos serán depositados en instituciones bancarias, para posteriormente ser utilizados en supuesto beneficio de los ejidos y comunidades agrarias afectadas por la expropiación de tierras. Lo anterior de conformidad con el Título Tercero, Capítulo II de las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, artículo 29 que prescribe lo siguiente:

“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.”

La Ley Agraria y la normatividad aplicable a la reversión de tierras establecen dos supuestos en cuanto al destino de los bienes revertidos, uno en el cual el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra obligado a reintegrar dichos bienes a los afectados y el otro que establece que los bienes afectados pasan a formar parte del fideicomiso para que éste lucre con ellos y obtenga pingües ganancias, supuestamente en beneficio de los ejidos y comunidades agrarias de México, lo cual remotamente sucede, según lo confirma mi experiencia laboral dentro del área Jurídica del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, así como de la investigación que me encuentro realizando.

Ahora bien, la Ley Agraria dispone en el artículo 97 lo siguiente:

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”

De la lectura del artículo anteriormente referido, claramente se desprende que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá la acción de reversión cuando no se utilizó el bien expropiado para el fin por el cual se llevó a cabo la expropiación, es decir, se realizó una obra distinta a la que en primer lugar contempló el decreto expropiatorio, o bien, ejerce la acción de reversión, si transcurrió un término de cinco años y el bien expropiado no fue utilizado para el fin para el cual se expropió, es decir, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por conducto de la acción de reversión, se convierte en dueño absoluto de los bienes agrarios que fueron objeto de una expropiación, mismos que pasarán a formar parte de su patrimonio, sin que en ningún momento tenga obligación alguna de reintegrarlos al patrimonio de los ejidatarios o comuneros afectados.

Por otra parte en el segundo caso en estudio, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural dispone en su artículo 98 lo siguiente:

“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 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.

Ahora bien, de la lectura del artículo anteriormente transcrito, se desprende que los bienes expropiados en los cuales no se haya cubierto la indemnización por la expropiación a los afectados, y que los mismos se encuentren todavía en posesión de dichos afectados por la expropiación, el Fideicomiso demandará la reversión de tierras para posteriormente formar parte del patrimonio del Fondo, siendo obligatorio que se reintegren al patrimonio de los ejidos o comunidades agrarias expropiadas.

Con relación a todo lo anteriormente señalado, podemos manifestar que el titular de la acción de reversión, según el artículo 97 de la Ley Agraria, es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual la va a ejercitar ante los Tribunales Agrarios, cuando no se haya empleado el bien afectado por expropiación para el fin que fue destinado en el decreto expropiatorio correspondiente, o bien, cuando se haya utilizado en un fin distinto, teniendo como consecuencia, que si logra acreditar el fideicomiso lo anterior dentro del juicio agrario respectivo, entonces los bienes expropiados pasaran a formar parte de su patrimonio. En este supuesto, la parte que promueve la expropiación, tuvo que haber cumplido con el pago de la indemnización a los afectados, efectuando el pago de forma directa o por conducto del mismo Fideicomiso, asimismo haber tomado posesión de dichos terrenos, es decir, que los ejidatarios o comuneros afectados hayan perdido la posesión de los bienes expropiados, pues a los mismos se les indemnizó. (Efectuando el depósito de los recursos indemnizatorios por expropiación en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En éste supuesto, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se convierte en el dueño absoluto de los bienes expropiados y revertidos, y no tiene ninguna obligación de transferir dichos bienes a los afectados, pues éstos fueron indemnizados, además de que perdieron la posesión de los bienes sujetos de la expropiación.

Por otra parte, encontramos un segundo supuesto, establecido en el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en el cual, cuando los ejidatarios y comuneros sufren la expropiación de tierras, y no son indemnizados ni pierden la posesión de sus tierras, entonces el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal interpone la acción de reversión, y si logra acreditar que no se dio cumplimiento con el objeto o propósito de dicha expropiación o se emplearon los bienes afectados en un objeto distinto, ganando el juicio agrario, los bienes objeto de la reversión pasan a formar parte del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento

Ejidal, para que éste por su parte los transfiera inmediatamente al patrimonio de los ejidos o comunidades agrarias afectadas.

Con relación a los bienes expropiados contenidos en el supuesto que dispone el artículo 97 de la Ley Agraria, que son revertidos a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y de los cuales no tiene ninguna obligación de reintegrarlos al patrimonio de los afectados, pues éstos fueron resarcidos por la indemnización que efectuó la promovente de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal tiene una amplia gama de posibilidades para comercializar, lucrar, intermediar, enriquecerse y enriquecer a la burocracia de dicho fondo, con la entonces tierra ejidal y en supuesto beneficio de los infortunados ejidatarios y comuneros. Lo anterior en virtud de que puede celebrar, discrecionalmente, operaciones mercantiles tales como: contratos de compraventa, contratos de promesa de compraventa, contratos de donación, contratos de permuta etc, incluso, auxiliándose para lo anterior en las facultades ventajosas e injustas que le concede las “Políticas de Venta del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal”, que entre otras, son las siguientes:

“XIX. APOYOS LOGISTICOS DE TERCEROS.

50. EL FIFONAFE, previa observancia de la normatividad aplicable, podrá contratar los servicios de firmas especializadas para tramitar cambios de uso de suelo y contratar la realización de estudios de impacto ambiental, de cartografía y de aerofotogrametría.

51. EL FIFONAFE, previa observancia de la normatividad aplicable, podrá llevar a cabo, en forma directa o a través de firmas especializadas en la materia, la lotificación de superficies para fraccionamientos habitacionales, industriales y turísticos, exclusivamente a nivel de planimetría o de topografía, cuando las superficies de los predios sean de tal magnitud, que rebase la capacidad instalada del FIFONAFE para realizar estos trabajos.

52. EL FIFONAFE podrá subdividir y relotificar predios en forma directa o por conducto de empresas especializadas, previa observancia de la normatividad aplicable, cuando así se requiera por las superficies y colindancias de los predios.

53.- EL FIFONAFE podrá apoyar su operación, en materia de mercadotecnia, promoción y comercialización, mediante la contratación de los servicios de intermediarios comerciales, previa observancia de la normatividad aplicable.

54. Las bases para la contratación de los apoyos de comercialización se establecerán sin perjuicio que el FIFONAFE reciba, como importe neto mínimo, el valor comercial del avalúo practicado por la CABIN o alguna sociedad nacional de crédito.

55. Los intermediarios comerciales recibirán por las ventas concretadas, una comisión cuyo porcentaje se establece en la siguiente tabla conforme al valor del inmueble promovido, y que para fines de venta se acumulará al precio mínimo fijado por el FIFONAFE:...”

Lo anterior trae como consecuencia que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal realice operaciones injustas e irregulares, al no volver a incorporar a los núcleos agrarios de sus tierras expropiadas, pues en aras de beneficiarlos, al poder incorporar dichos bienes a su patrimonio para posteriormente venderlos y con los recursos resultado de dichas ventas promover planes de desarrollo ejidal, se realizan grandes negocios y transacciones, que lejos de beneficiar a los ejidatarios y comuneros, benefician a la burocracia del FIFONAFE así como a todos aquellos terceros que se enriquecen indiscriminadamente, vendiendo tierra ejidal con precios, incluso en dólares de los Estados Unidos de América, sin beneficiar en forma alguna a ejidos y comunidades agrarias.

Con tristeza e impotencia, ejidatarios y comuneros contemplan desde algún lugar del campo, como su antigua posesión es vendida y transferida a empresas transnacionales, extranjeros o ricos mexicanos, que sin ningún remordimiento y gracias a la acción de reversión y al FIFONAFE utilizan dicha tierra para construir obras que en poco benefician a la gente del campo, quienes inútilmente intentan, por sus propios medios y sus exiguos recursos, derivados posiblemente de su indemnización, algún medio jurídico, para recibir fríamente la noticia de que no tienen ningún interés jurídico así como que el único que tiene el monopolio de la acción de reversiones es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, siendo que más que interés jurídico o cualquier otra cosa, lo que los obliga a intentar su acción es su apremiante y lacerante realidad económica.

Por lo anterior, proponemos en el presente trabajo de tesis profesional, que la acción de reversión deje de ser un monopolio exclusivo para su ejercicio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y que la titularidad de ésta pase a formar parte de los derechos del ejido y comunidad agraria de todo México, es decir, que la acción de reversión de tierras se convierta en un elemento más del patrimonio ejidal, teniendo el efecto de que los ejidos y comunidades cuenten con interés procesal que les permita a su vez contar con legitimación procesal en el juicio agrario de reversión de tierras.

Para demostrar lo anterior, se agrega como Anexo 1 una lista de convenios de transacción y judiciales que obran en los archivos del Departamento de Convenios y Contratos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal donde se registran varios convenios de transacción entre particulares y el citado fideicomiso de tierras expropiadas a ejidos y comunidades agrarias.

CAPÍTULO SEXTO

PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR LAS ANOMALIAS QUE SE DAN EN EL PROCESO DE REVERSIÓN.

1.- La recuperación de las tierras expropiadas por núcleos de población.

Una vez que ha sido agotado el presente trabajo casi en su totalidad, es momento para manifestarnos acerca de lo que debe operar en relación a la acción de reversión de tierras y en favor de los ejidos, comunidades agrarias, ejidatarios y comuneros nacionales, con el propósito de que no se sigan cometiendo abusos en contra de uno de los sectores más desprotegidos de la población mexicana y que lo constituye el sector agrario.

En primer lugar, nos manifestamos en señalar que los afectados por expropiación sí tienen interés en la recuperación de sus tierras, pues su interés gira en torno a un **INTERÉS social dirigido a la preservación de su entorno económico, político, social, ecológico y cultural**. Asimismo su interés se traduce en la preservación de su medio agrícola, ganadero o forestal, dentro de su ambiente rural, por lo que al ser el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal un ente que en muchas ocasiones revierte las tierras afectadas por expropiación a terceros ajenos al entorno ejidal o comunal, trastoca ese medio, llegando incluso a la degradación del mismo al introducir elementos personales, económicos, culturales y sociales ajenos a la realidad campesina mexicana. Caso concreto, el vender las tierras revertidas a empresas que establecen centros de corrupción social como bares, cantinas y zonas Rojas, en los que envician a la población de varones e impulsan la proliferación de la prostitución en la mujer campesina, o en el mejor de los casos, se crean campos de golf e industrias, donde el campesinado mexicano termina prestando sus servicios como obrero dejando a un lado la labranza de la tierra, no por que se entre en romanticismos de que el campesino debe ser campesino, por el contrario, al no contar con el ejido suficiente para trabajar la tierra se ven obligados a prestar sus servicios por sueldos miserables como el único medio para subsistir, sin ni siquiera gozar de las prestaciones mínimas a que tiene derecho un trabajador de este tipo.

Por lo anterior, en el presente trabajo de tesis profesional proponemos que la acción de reversión por causas de interés y justicia social deje de ser un monopolio exclusivo para su ejercicio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y que la titularidad de ésta pase a formar parte de los derechos de los ejidos y comunidades agrarias de todo México, es decir, que la acción de reversión de tierras se convierta en un elemento más del patrimonio ejidal, teniendo el efecto de que a los ejidos y comunidades se les reconozca el interés procesal que les permita a su vez contar con legitimación procesal en juicio agrario de reversión de tierras, evitando una triangulación en la recuperación de las tierras expropiadas en los casos que proceda la reversión conforme a las reglas establecidas en la legislación correspondiente.

2.- Jurisprudencia aplicable a la acción de reversión.

En este apartado transcribimos algunas de las tesis de jurisprudencia emitidas por el Poder Judicial de la Federación que corroboran nuestro dicho respecto de algunos criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos Tribunales Colegiados de Circuito.

“Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX, Tercera Parte

Página: 15

EXPROPIACIÓN CON FINES AGRARIOS. REVERSIÓN DE LOS BIENES CUANDO NO SE DESTINAN A ESOS FINES. El principio de la reversión de los bienes expropiados cuando no se destinan al fin que originó el acto expropiatorio, al haberse consagrado en los artículos 9o. de la Ley de Expropiación, 49 de la Ley Minera y 157 del Reglamento de Aguas de Propiedad Nacional, permite concluir que el Ejecutivo Federal, por un lado, al proveer al cumplimiento de la Ley de Aguas,

interpretó el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, lo mismo que el legislador ordinario al expedir las Leyes mencionadas, en el sentido de que no pudo estar en el propósito del constituyente facultar la expropiación de bienes que no se destinaran a causas de utilidad pública reconocidas con tal carácter por las Leyes, o se sustrajeran de ese destino. Y con mayor razón cabe sostener el mismo principio en materia agraria, en que las expropiaciones a que faculta el artículo 27 constitucional no pueden tener destino diferente al de constituir precisamente los ejidos de los núcleos de población. En consecuencia, si las tierras no se destinan rigurosamente a éste fin, o si se las sustrae de tal destino, cae por su base la causa justificativa de la expropiación. De esto se deduce que también debe quedar expedito el derecho a reclamar la reversión de las tierras, o, en otro extremo, si apareciese distinta causa de utilidad pública que obliga a dar diferente destino a las mismas tierras, entonces de todas suertes queda el interés en obtener la reversión, dentro de la situación jurídica de aquél a quién se expropia un derecho, lo que conduce a reconocerle el de ser parte en el procedimiento administrativo que establece la Ley de Expropiación, sea para oponerse justificadamente al nuevo acto expropiatorio, sea para percibir la indemnización a que obliga el segundo párrafo del artículo 27 constitucional. Por tanto, el Acuerdo Presidencial de 9 de enero de 1947 carece de fundamento legal y fue emitido sin competencia, por cuanto declara de utilidad pública la realización del Plan de Financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, consistente en adquirir diversos terrenos ejidales mediante compensaciones, permutas, expropiaciones o cualquier otro medio, de acuerdo con el Departamento Agrario y con los Ejidatarios, a fin de

fraccionar dichos terrenos para emplear el producto de las ventas en obras de utilidad general para el puerto; puesto que ni el citado Acuerdo la menciona, ni existe Ley que señale como causa de utilidad pública la realización del antes mencionado Plan de Financiamiento; ni tampoco existía en abril de 1948 Ley alguna que facultase a las Juntas de Mejoras para tener patrimonio propio; ni tampoco existe fundamento legal que permita expropiaciones de terrenos ejidales para financiación de obras portuarias o de zonas turísticas, esto dicho en relación con la Resolución Presidencial de 24 de marzo, publicada el 2 de abril de 1948, que inexactamente invocó en su apoyo la fracción V del artículo 187 del Código Agrario, precepto que autoriza la expropiación de tierras ejidales para la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, con lo que no puede confundirse el Plan de Financiamiento a que se contrae dicho Acuerdo Presidencial.

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

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 145-150 Tercera Parte

Página: 22

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

JÚRIDICO. El artículo 126 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dispone que cuando no se cumplen 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 quedara sin efecto, y los terrenos pasaran, no a integrar nuevamente el 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 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, 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 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 Atlámica, 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, pág. 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".

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II Febrero

Tesis: II.2o.P.A.99 A

Página: 261

COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN NO ESTAN 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 sólo 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 Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Mónica Saloma Palacios.

Octava Época

Instancia: OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV-Julio

Página: 567

EJIDOS. SU EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, ACARREA LA EXTINCIÓN DE LOS BIENES EJIDALES EN CUANTO AL RÉGIMEN JURÍDICO AL CUAL SE ENCONTRABAN SOMETIDOS Y PRODUCE LA PERDIDA DE LOS DERECHOS POSESORIOS QUE SOBRE ELLOS TENIAN LOS MIEMBROS DEL NÚCLEO EJIDAL. La

afectación de la superficie de un ejido con el propósito de destinar los terrenos expropiados para su regularización y titulación legal, tiene como efecto legal y necesario hacer desaparecer la estructura jurídica ejidal y, a través del acto expropiatorio, transmitir la propiedad de los terrenos respectivos al ente jurídico encargado de cumplir el objeto de la expropiación. Así, la expropiación de los bienes ejidales no sólo acarrea la extinción de éstos en cuanto al régimen jurídico al que se encontraban sometidos, sino que también produce la pérdida de los derechos posesorios que sobre ellos tenían los miembros del núcleo ejidal respectivo, pues el propósito de destinar los terrenos expropiados para su regularización y titulación legal fue para entregarlos a los que materialmente detentan los lotes correspondientes.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 266/94. Darío Durán García y otra.
19 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente:
Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario:
Alejandro Sánchez López.

**3.- Propuesta para que Ejidos y Comunidades
Agrarias sean los titulares de la acción de reversión.**

Por todo lo anteriormente manifestamos, proponemos sea reformado el texto del artículo 97 de la Ley Agraria en vigor a efecto de que quede como a continuación se indica.

Texto vigente.

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”

Reforma propuesta:

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el ejido o comunidad agraria que sufrió la expropiación de los bienes, asesorado jurídicamente por la Procuraduría Agraria, ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y operará la incorporación de éstos a su patrimonio.”

Con la reforma propuesta anteriormente, claramente se desprende que la acción de reversión de tierras será de la titularidad de los ejidos y comunidades agrarias que sufrieron la afectación de sus bienes por expropiación, permitiéndoles a dichas personas que los bienes afectados se les reviertan a su favor por justicia social del Estado Mexicano, no obstante que hayan sido indemnizados por la expropiación, pues en el supuesto que actualmente se presenta.

4.- Asistencia de la Procuraduría Agraria para el ejercicio de la acción de reversión por parte de los núcleos de población Ejidal o Comunal.

La Procuraduría Agraria como ente descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria y con funciones de servicio social, encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades agrarias deberá tener como obligación la de coadyuvar jurídicamente con los afectados por expropiación y que se encuentren en posibilidades de revertir tierras expropiadas a su favor, prestando toda la ayuda y asesoría posible dentro de su ámbito de competencia.

Lo anterior, tiene como finalidad no dejar a los comuneros o ejidatarios a merced de los abogados que pudieran contratar, toda vez que es muy cierto que este tipo de pseudo-abogados, pues no obstante lo perjudiciales que resultan para la imagen de la profesión, no podemos negar el hecho de que los mismos existen, asimismo se propone la intervención de la citada procuraduría para evitar que personas extrañas pretendan intervenir sin derecho alguno para lograr un beneficio a raíz de la expropiación.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. México: Porrúa, 1978.
Derecho Administrativo. México: Porrúa. 1999.
Teoría General del Derecho Administrativo. México: Porrúa, 1989.

Batiza, Rodolfo. Fideicomiso Teoría y Práctica. México: Porrúa, 1976.

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 7a. ed. México: Porrúa, 1970.

Calamandrei, Piero. Derecho Procesal Civil. México. 2ª ed. Primera Serie. v. 2. Biblioteca Clásicos del Derecho. Editorial Mexicana. 1999.

Cervantes Altamirano, Efrén. "Los Fideicomisos Estatales" en: Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII, Nums. 124-125-126, Iul-Dic. 1982.

Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. 2a. reimpresión. México: Herrero, 1994.

Ciovenda, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil. México. 2ª ed. Primera Serie. v. 6. Biblioteca Clásicos del Derecho. Editorial Mexicana. 1999.

Compila IV. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. Compilación de Leyes Investigación y Automatización Legislativa. Agosto 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Red de Informática y Comunicaciones del Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte. Red Local.

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 10a. ed. México: Porrúa, 1991.

Diccionario de Derecho Administrativo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. 2ª. ed. Editorial Mexicana. 2000. v. 3. p. 109.

Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares. México: Porrúa, 1994.

Diccionario de Derecho Usual. G. Cabanellas. Buenos Aires: Heliasta, 1970, v. 2.

Diccionario de la Lengua Española. Madrid: Espasa Calpe, 1984, v. I.

Diccionario Enciclopédico Abreviado. 2a ed. Argentina: Espasa Calpe, 1945.

Diccionario Enciclopédico Espasa. Madrid: Espasa Calpe, 1979. v. 11.

Diccionario Jurídico 2000. México. Desarrollo Jurídico Profesional. 2000.

Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. México. Harla, S.A. de C.V. 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 1996. v- D-H.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Buenos Aires: Larousse, 1987.
Enciclopedia Collier's, Washington: Compañía de Publicaciones Collier, 1964, v. 22.

Enciclopedia de México, director José Rogelio Alvarez. México: Compañía Editora de Enciclopedia de México, 1987. V.1.

Fernández del Castillo, Germán. La Propiedad y la Expropiación. 2ª. ed. México. Fondo Para la Difusión del Derecho. 1987.

Floris Margadant, S. Guillermo. Derecho Romano 17a. ed. México: Esfinge, 1991.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 24 ed. México: Porrúa, 1985.
García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. 2ª. ed. México. Porrúa. 1997.

- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México: Porrúa, 1993.
- Lepaulle Pierce, Georges. Tratado Teórico y Práctico de los Trust en Derecho Interior, en Derecho Fiscal y en Derecho Internacional. Traducción y estudio sobre el Fideicomiso Mexicano por Pablo Macedo, México v Porrúa, 1975.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Crédito Agrario en México. 2a. ed. México: Porrúa, 1977.
- Miralles, Martí. "Fideicomiso" en Diccionario de Derecho Privado Casso. Madrid: Labor, 1961, v. A .
- Peñaloza Santillán, David. El Fideicomiso Público Mexicano. México: Cajica, 1983.
- Pina, Rafael de. Diccionario Jurídico. -2a. ed. México: Porrúa, 1976.
- Puig Peña, Francisco. "Fideicomiso" en: Nueva Enciclopedia Jurídica, Madrid: Francisco Seic, 1998, v. 9.
- Rincón Serrano, Romeo. El ejido mexicano. México: Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980.
- Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. México: Porrúa, 1947.
- Ruíz Massieu, José Francisco. "La Personalidad Jurídica del Fideicomiso" en: Las Instituciones Fiduciarias y Fideicomiso en México: Banco Mexicano Somex, 1982.
- Ruiz Massieu, Mario. Manual de Procedimientos Agrarios. México. Porrúa. 1990.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 14 ed. México: Porrúa, 1988.
- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 7a. ed. México: Porrúa, 1991.

Villagordóa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 2a. cd. México: Porrúa, 1982. p. 161.

Zaragoza, José Luis, y Macías, Ruth. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México.

ANEXO 1

LISTA DE CONVENIOS DE TRANSACCION Y JUDICIALES QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS DEL DEPARTAMENTO DE CONVENIOS Y CONTRATOS

- X 1.- Convenio de no reversión celebrado el 15 de febrero de 1990, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Chihuahua, respecto de 222-71-45.8 has. comprendidas dentro de las 949-50-55 has. expropiadas al ejido [REDACTED], Municipio y Estado de Chihuahua, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. del 9 de septiembre de 1980.
- X 2.- Convenio de no reversión celebrado el 3 de junio de 1991, entre el FIFONAFE y Aeropuertos y Servicios Auxiliares, respecto de una superficie de 79-87-28 has. comprendidas dentro de las 320-59-88 has. expropiadas al ejido [REDACTED] Municipio de Tijuana, estado de Baja California, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 26 de septiembre de 1970.
- X 3.- Convenio de no reversión celebrado el 15 de diciembre de 1992, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Yucatán, respecto de una superficie de 37-49-24 has. comprendidas dentro de las 74-90-87 has. expropiadas al ejido [REDACTED], Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 12 de julio de 1967.
- X 4.- Convenio de no reversión celebrado el 4 de junio de 1993, entre el FIFONAFE y el Gobierno del estado de Guanajuato, respecto de una superficie de 51,303.60 metros cuadrados, comprendidos dentro de las 10-36-00.50 has expropiadas al ejido [REDACTED], Municipio de Guanajuato, Estado de Guanajuato, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 1 de agosto de 1990.
- 5.- Convenio Judicial celebrado el 16 de mayo de 1994, entre el FIFONAFE y la Universidad Autónoma de Aguascalientes, respecto de una superficie de 24-60-21.87 has. expropiadas al ejido "Los Pocitos", Municipio y estado de aguascalientes, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 3 de mayo de 1985.
- 6.- Convenio Judicial celebrado el 16 de mayo de 1994, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Aguascalientes, respecto de 2-61-97.00 has. expropiadas al ejido "Los Negritos", Municipio y Estado de Aguascalientes, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 11 de febrero de 1980.
- 7.- Convenio de transacción celebrado el 12 de agosto de 1994, entre el FIFONAFE y Compañía Mexicana de Mecha para Minas, S.A. de C.V., respecto de una superficie de 334-61-99.03 has. expropiadas al ejido [REDACTED], Municipio de Lerdo, Estado de Durango, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 14 de abril de 1988. (Segundo testimonio de la escritura 37,195 del 14 de octubre de 1994).
- 8.- Convenio de finiquito (judicial) celebrado el 16 de agosto de 1994, entre el FIFONAFE y el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios, respecto de 500-00-00 has. comprendidas dentro de las 1,068-00-00 has. expropiadas al ejido "Congregación de Armenta", Municipio de Altamira, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 13 de octubre de 1982; respecto de 199-92-73 has. comprendidas dentro de las 239-92-73 has. expropiadas al ejido "Ricardo Flores Magón", Municipio de Altamira, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 3 de diciembre de 1981; respecto de 400-00-75 has. expropiadas al ejido "Francisco Medrano", Municipio de Altamira, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 17 de marzo de 1982; respecto de 49-87-43.15 has. expropiadas al ejido "Colonia del Pacífico", Municipio de Manzanillo, Estado de Colima, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 10 de agosto de 1982.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9.- Convenio Judicial celebrado el 17 de octubre de 1994, respecto de 1,522-70-23 has. expropiadas a los ejidos "Villa de Altamira", "Francisco I. Madero" y "La Pedrera", todos del Municipio de Altamira, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 7 de diciembre de 1981, 4 de diciembre de 1981 y 16 de diciembre de 1981 respectivamente.

10.- Convenio de Transacción celebrado el 23 de noviembre de 1994, entre el FIFONAFE Y Banco Internacional, S.A., respecto de una superficie de 22-98-03.8 has. expropiadas al ejido "XCUMPICH", Municipio de Mérida, Estado de Durango, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 7 de mayo de 1992.

11.- Contrato de compra venta celebrado el 29 de junio de 1995, El FIFONAFE y la Sociedad Mercantil Inmobiliaria Petrocel, S.A., respecto de 56-00-00 hectáreas expropiadas al ejido "Laguna de la Puerta", del Municipio de Altamira, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 27 de octubre de 1980.

12.- Convenio de transacción celebrado el 5 de julio de 1995, entre el FIFONAFE y Cementos Portland Moctezuma, S.A. de C.V., respecto de 4-26-52 hectáreas expropiadas al ejido "Tepetzingo", del Municipio de Emiliano Zapata, Estado de Morelos, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 2 de abril de 1981.

13.- Convenio de transacción celebrado el 30 de octubre de 1995, entre el FIFONAFE y Cementos Apasco, S.A. de C.V., respecto de 530-00-00 hectáreas expropiadas al ejido "Buenavista", del Municipio de Macuspana, Estado de Tabasco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 11 de enero de 1976.

X 14.- Convenio de no reversión celebrado el 5 de marzo de 1996, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Zacatecas, respecto de 361-60-00 hectáreas expropiadas al ejido [REDACTED], Municipio del mismo nombre, Estado de Zacatecas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 6 de junio de 1975.

15.- Convenio de entrega recepción celebrado el 16 de abril de 1996, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Morelos, respecto de 26-17-93.53 has. comprendidas dentro de las 86-86-97 has. expropiadas al ejido "Emiliano Zapata", Municipio del mismo nombre, Estado de Morelos, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 26 de agosto de 1992.

X 16.- Convenio de no reversión celebrado el 16 de abril de 1996, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Morelos, respecto de 26-17-93.53 has. comprendidas dentro de las 86-86-97 has. expropiadas al ejido [REDACTED], Municipio del mismo nombre, Estado de Morelos, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 26 de agosto de 1992.

17.- Contrato de financiamiento celebrado el 24 de septiembre de 1996, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Morelos, respecto de la entrega de \$415,496.00 y \$359,408.00 para que dichas cantidades las destine a la construcción de un auditorio para el ejido "Xalostoc", Municipio de Ciudad Ayala, y para las oficinas de bienes de la comunidad indígena "Emiliano Zapata", municipio del mismo nombre, ambos en el Estado de Morelos.

18.- Convenio de transacción celebrado el 4 de junio de 1997, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Zacatecas, respecto de 361-60-00 has. expropiadas al ejido "Fresnillo", Municipio del mismo nombre, Estado de Zacatecas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 6 de junio de 1975.

19.- Convenio de transacción celebrado el 16 de julio de 1997, entre el FIFONAFE y la empresa Industrializadora de Alimentos del Norte, respecto 2,400 metros cuadrados ubicados dentro de

las 3-94-75.79 has. expropiadas al ejido "Nuevo Primero de Mayo", Municipio de Río Bravo, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 8 de febrero de 1993.

20.- Convenio de transacción celebrado el 14 de agosto de 1997, entre el FIFONAFE y la Comisión Federal de Electricidad de respecto de 2-11-39.81 hectáreas comprendidas dentro de las 9-00-03.52 has. expropiadas al ejido "Emiliano Zapata (La Rosita)", Municipio de Mexicali, Estado de Baja California, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 4 de diciembre de 1987.

21.- Convenio (Judicial) celebrado el 28 de agosto de 1997, entre el FIFONAFE y Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., respecto de 1-33-25 has. expropiadas al ejido "CADEREYTA DE JIMENEZ", Municipio del mismo nombre, Estado de Nuevo León, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 26 de noviembre de 1975.

22.- Convenio de transacción celebrado el 20 de octubre de 1997, entre el FIFONAFE y la Comisión Federal de Electricidad, respecto de 4-66-18.00 has. expropiadas al ejido "Hermosillo Rancho 40", Municipio de Mexicali, Estado de Baja California, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 22 de febrero de 1985.

23.- Convenio Judicial celebrado el 27 de noviembre de 1997, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Coahuila y la U.A.C., respecto de las 88-61-56 has. expropiadas al ejido "Monclova", Municipio del mismo nombre, Estado de Coahuila, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 19 de septiembre de 1978.

24.- Convenio Judicial celebrado el 21 de mayo de 1998, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Nuevo León, respecto de 18-27-48.13 has. expropiadas al ejido "Valle de Hidalgo", Municipio de Montemorelos, Estado de Nuevo León, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 17 de marzo de 1986.

25.- Convenio Judicial celebrado el 21 de mayo de 1998, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Nuevo León, respecto de 28-03-38.59 has. expropiadas al ejido "San Rafael", Municipio de Linares, Estado de Nuevo León, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 24 de junio de 1983.

26.- Convenio Judicial celebrado el 21 de mayo de 1998, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Nuevo León, respecto de 50-02-88 has. expropiadas al ejido "San Rafael de los Martínez", Municipio de Mier y Noriega, Estado de Nuevo León, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 3 de enero de 1986.

27.- Convenio de Transacción celebrado el 17 de diciembre de 1998, entre el FIFONAFE y la Comisión Nacional del Agua, respecto de 8-73-17.12 has. que forman parte de las 70-72-88 has. expropiadas al ejido "La Cañada y El Pinzán", Municipio de Cutzamala de Pinzón, Estado de Guerrero, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 28 de julio de 1988.

28.- Convenio Judicial celebrado el 17 de diciembre de 1998, entre el FIFONAFE y la Comisión Federal de Electricidad, respecto de las 3-74-98.58 has. expropiadas al ejido "Presidente Díaz Ordaz", Municipio de Mulegé, Estado de Baja California Sur, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 2 de diciembre de 1991.

29.- Convenio Judicial celebrado el 27 de enero de 1999, entre el FIFONAFE y el Fideicomiso de la ciudad Industrial de Matamoros, respecto de 183-93-18.37 has. que forman parte de las 364-77-41 has. expropiadas al ejido "Longoreño", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 6 de agosto de 1974.

30.- Convenio Judicial celebrado el 25 de marzo de 1999, entre el FIFONAFE y la empresa TECO PARK, respecto de una superficie de 28-94-18 has., expropiadas al ejido "Las Caleras", Municipio de Zapotiltic, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 29 de enero de 1993.

31.- Convenio de Transacción celebrado el 31 de marzo de 1999 entre el FIFONAFE Y El Gobierno del Estado de Quintana Roo, respecto de una superficie de 10-11-0 has., expropiadas al ejido "Ramonal", Municipio Othon P. Blanco, Estado de Quintana Roo, por el decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 10 de diciembre de 1987.

32.- Convenio de Transacción celebrado el 11 de agosto de 1994, entre el FIFONAFE y la Asociación Ganadera de Criadores de Cebú en la República Mexicana, respecto de una superficie de 20-27-30 has. expropiadas al ejido "El Moralillo", Municipio de Pánuco, Estado de Veracruz, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 1o. de octubre de 1981.

33.- Convenio de Transacción celebrado el 11 de agosto de 1994, entre el FIFONAFE y Empresas Industriales Argo, S.A. de C.V., respecto de una superficie de 19-41-86.01 has. expropiadas al ejido "La Unión", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 23 de octubre de 1991.

34.- Convenio Judicial celebrado el 26 de abril de 1999, entre el FIFONAFE y Guadalajara, S.A. de C.V., empresa del Grupo Gigante, S.A. de C.V., respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

35.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y Servicios Corporativos Orozco, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

36.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Señora Gloria Guadalupe Anguiano Durán de Gutiérrez, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

37.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Señora Cristina Reyes Camarena, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

38.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor José de Jesús Cervantes Ramírez, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

39.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Alberto Pelayo Gutiérrez, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

40.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y "Banco Internacional", Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Bitá, División Fiduciaria, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan",

Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

41.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Eduardo Zermeño Oropeza, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

42.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Edmundo Salas Toscano, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

43.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y los Señores David y Jorge Filiberto ambos de apellidos Preciado Preciado, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

44.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y La Sociedad Mercantil denominada "Bardahl de México", S.A. de C.V., respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

45.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Jorge Eduardo Orozco Martínez, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

46.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y los Señores Rene Salvador y Florencia Rivial Vergara, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

47.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Francisco Borrego Estrada, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

48.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Sociedad Mercantil denominada "Inmuebles Orva", S.A. de C.V., respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

49.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Sociedad Mercantil denominada "Hilos Pacifico", S.A. de C.V., respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

50.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Manuel Sánchez Vargas, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

- 51.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Sociedad Mercantil denominada "Arlazon", S.A. de C.V., respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.
- 52.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Luis Antonio Ripoll Fernández, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.
- 53.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Señor Alfonso Pelayo Gutiérrez, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.
- 54.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Señora Elena Herrera Orendain, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.
- 55.- Convenio de Transacción celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y los Señores Isidora y Miguel Pessah, respecto de una superficie de 33-15-20 has. expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985. (INCOMPLETO)
- 6.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Sr. Miguel Arturo Mayorga Castañeda, respecto de una superficie de 1,397.72 metros cuadrados, expropiado al ejido "ZAPOPAN", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.
- 57.- Convenio Judicial celebrado en 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y Jose Francisco Ochoa Ugarte representado por su Apoderado General Judicial Lic. Jesús Héctor Gómez Barajas, respecto de una superficie aproximada de 21,421 metros cuadrados, expropiado al ejido "ZAPOPAN", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. EL 25 DE MARZO DE 1999.
- 58.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Sra. Rosa Lisette Nacif Benavides respecto de la superficie de 1,295 metros cuadrados expropiadas al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1975.
- 59.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Sra. Maria Lorenza Cuzin Javelly, respecto de la superficie de 1,454.3290 metros cuadrados, expropiados al ejido Zapopan, Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F., el 25 de marzo de 1985.
- 60.- Convenio judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre FIFONAFE y el Sr. José Luis Pelayo Gutierrez, respecto de la superficie de 5,397.46 metros cuadrados, expropiados al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por Decreto presidencial publicado en el D.O.F., el 25 de marzo de 1985.
- 61.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y "Banca Promex" S.A., respecto de la superficie de 1972.98 metros cuadrados, expropiados al ejido de Zapopan,

Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado el 25 de marzo de 1985 en el D.O.F.

62.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Sra. Bertha Villa de Amutio, respecto de la superficie de 714.05 metros cuadrados, expropiados al ejido de "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado el 25 de marzo de 1985 en el D.O.F.

63.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el "Grupo Corporativo Mezara" S.A. de C.V., respecto de la superficie de 2,518.215 metros cuadrados, expropiados al ejido "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado el 25 de marzo de 1985 en el D.O.F.

64.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y el Sr. Alberto Sarquis Sade, respecto a la superficie de 5,050.32 metros cuadrados, expropiados al ejido de "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 25 de marzo de 1985.

65.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y "Grupo Saha", S.A. de C.V., respecto de la superficie de 5,101.66 metros cuadrados, expropiados al ejido de "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado el 25 de marzo de 1985 en el D.O.F.

66.- Convenio Judicial celebrado el 12 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE e "Inmobiliaria Bil", S.A. de C.V., respecto de la superficie de 871.50 metros cuadrados, expropiados al ejido de "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado el 25 de marzo de 1985 en el D.O.F.

67.- Convenio Judicial celebrado el 14 de mayo de 1999, entre el FIFONAFE y la Srita. Ilda Margarita Assad Mejorada, respecto de la superficie de 1,397.72 metros cuadrados, expropiados al ejido de "Zapopan", Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, por decreto presidencial publicado el 25 de marzo de 1985 en el D.O.F.

68.- Convenio de Transacción Judicial celebrado el 27 de enero de 1999, entre el FIFONAFE y "CIMA", respecto de la superficie de 364-77-41 hectáreas, expropiados al ejido de Longoreño, Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, por decreto presidencial publicado el 24 de junio de 1974 en el D.O.F.

69.- Convenio Judicial celebrado el 8 de diciembre de 1999, entre el FIFONAFE y el Gobierno del Estado de Sonora, respecto de la superficie de 808-32-98 has., expropiadas al ejido "Buenos Aires", Municipio de Cuaymas, Estado de Sonora, por decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 15 del abril de 1988.