



Universidad Nacional Autónoma de México

---

FACULTAD DE DERECHO

Análisis Jurídico del Problema que Plantea  
la Aplicación del Artículo 125 de la  
Ley Federal de Reforma Agraria.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
LUIS AGUILERA CAMPOS

MEXICO, D. F.

1975



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A MI MADRE.

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO  
EN EL SEMINARIO DE DERECHO -  
AGRARIO, BAJO LA DIRECCION -  
DEL SR. LIC. ALBERTO MARTI---  
NEZ FERNANDEZ, SIENDO DIREC--  
TOR DEL MISMO EL SR. LIC. --  
ESTEDAN LOPEZ ANGULO.

ANALISIS JURIDICO DEL PROBLEMA QUE PLANTEA LA  
 APLICACION DEL ARTICULO 125 DE LA LEY FEDERAL  
 DE REFORMA AGRARIA.

I N D I C E .

Introducción . . . . .

Capítulo I.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal . . . . .

Conceptos Generales . . . . .

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia  
 de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales . .

Los fondos comunes ejidales . . . . .

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal en la Ley Federal-  
 de Reforma Agraria . . . . .

Recursos económicos del Fondo Nacional de Fomento Eji-  
 dal . . . . .

Finalidades del Fondo Nacional de Fomento Ejidal . . .

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos Punto de —  
 vista personal . . . . .

Capítulo II.

Generalidades sobre la expropiación . . . . .

Conceptos. Elementos Fundamentales . . . . .

Breve reseña histórica . . . . .

La expropiación en la Constitución Política de 1917. .

La utilidad pública . . . . .

Ley de Expropiación y conceptos básicos . . . . .

La indemnización . . . . .

Opinión personal . . . . .

Capítulo III.

Análisis jurídico de la expropiación de bienes ejidales y comunales en la Ley Federal Reforma Agraria. .	
La propiedad de la tierra en la Constitución Política de 1917 . . . . .	
Importancia socioeconómica de los ejidos y comunidades agrarias . . . . .	
La expropiación de bienes ejidales y comunales en la Ley Federal de Reforma Agraria . . . . .	
El artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Intervención del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en las expropiaciones de bienes ejidales y comunales. .	
Reforma del Artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria . . . . .	
Los preceptos 126 y 127 de la Ley Federal de Reforma Agraria . . . . .	

Capítulo IV.

Conclusiones . . . . .	
Bibliografía . . . . .	

## INTRODUCCION.

El problema más importante que enfrenta el desarrollo socioeconómico de México está constituido por el bajo nivel de ingreso que sufre la mayor parte de la población campesina del país.

Este problema tiene su origen en varios factores que lo conforman, y que son los siguientes:

a) En cuanto al carácter mismo de la agricultura, es decir su sujeción a ciclos biológicos determinados, a fenómenos meteorológicos y a un sistema agrícola generalmente de monocultivo, hace que el empleo dentro de la agricultura fluctue entre grandes necesidades temporales y ociosidad casi completa por largos períodos, todo esto aunado a las escasas oportunidades de alternativas de empleo de la mano de obra dan como resultado un problema fundamental de desempleo dentro del sector agrícola, que a su vez, se traduce en bajos niveles de ingreso.

b) El procedimiento de reparto agrario, nuestro tremendo crecimiento demográfico y la presión de diversos grupos sociales sobre la tenencia de la tierra han creado la pulverización de parcelas, por lo tanto incapaces de absorber todo el empleo a su disposición, dando poco volumen de producción, con lo cual es imposible ahorrar y capitalizar los ejidos para elevar su productividad.

La poca importancia que se le ha dado a la organización de la producción en medio rural, ha impedido el diseño de formas organizativas que permitan adoptar técnicas acordes con la realidad existente en este medio, así como el aprovechamiento de la mano de obra desempleada, capitalizando a la agricultura, por lo que se refiere a los campesinos de bajos ingresos.

Esta última situación resulta básica, en virtud de la -

incapacidad que generalmente tiene el país para desviar el ahorro de otros sectores y convertirlo, masivamente, en capital que beneficie al campesino.

En fin, después de mas de medio siglo de reforma agraria, la situación de los labriegos sigue siendo de enorme miseria e ignorancia.

Es mediante leyes justas y adecuadas a las condiciones sociales y económicas de la clase campesina como podemos lograr su superación, para que deje de ser un grupo social marginado y salga de su miseria por si mismo.

La Ley Federal de Reforma Agraria es muy superior a los ordenamientos que la precedieron, tanto por lo que se refiere a su técnica jurídica, como por lo que toca al fondo mismo de sus ideales, los cuales tratan de elevar el nivel de vida de la clase campesina en todos sus aspectos.

La Ley vigente contiene preceptos plausibles, sobre todo en materia de organización y planificación, que tratan de elevar el nivel de productividad de ejidos y comunidades, — así como en lo relativo a dotación de ejidos, en virtud de — que evita la pulverización de la propiedad, que como decíamos anteriormente, tantos problemas y miseria ha provocado — en los núcleos de población campesina.

Otra cuestión fundamental de la reforma agraria es la rehabilitación, ya que reviste muchísima importancia en la vida económica y social de los ejidatarios; por lo que a — ella se refiere, la Ley Federal de Reforma Agraria contiene mandamientos, que aún siendo breves, la encauzan de una manera positiva y trascendental.

Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria, aunque contenga grandes aciertos, tiene también varias lagunas y — disposiciones muy lejanas a la realidad del campesino mexicano. Tal es el caso de los preceptos que se refieren a la ex-



propiación de bienes ejidales por causa de utilidad pública y asimismo la intervención del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en las mismas.

Considerando que en un año se proponen cerca de mil solicitudes de expropiación de bienes ejidales y comunales; y que al efectuarse estas no se le paga de inmediato la indemnización a los afectados, sino que, en ocasiones, eso viene a realizarse después de años, o por el contrario se les entregan sumas de dinero que no se invierten en beneficio del núcleo, el cual, por este motivo, desaparece, en lugar de -- crear fuentes de trabajo que sustituyan a las anteriores para bien de la colectividad, esa indemnización, paradójicamente, viene a descapitalizar a los campesinos afectados.

Además del problema que hemos mencionado, diremos que, -- por lo menos en la quinta parte de los casos los bienes ex--propiados no se destinan al cumplimiento de las finalidades que se indican en los decretos expropiatorios, llenando así los bolsillos de funcionarios públicos sin escrúpulos y todo esto aunado a las deficiencias de la legislación, creemos -- que resulta muy interesante realizar un estudio sistemático-- acerca de esta cuestión y singularmente del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Es preciso señalar desde ahora que, por medio de Decreto Presidencial de fecha 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, se reformaron los artículos 1º, 17º y 18º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y con ello, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización cambió su denominación por la de Secretaría de la Reforma Agraria, que es actualmente la Dependencia responsable de todas las atribuciones que se entendían reservadas a dicho Departamento.

**CAPITULO I**

## CAPITULO I.-

### EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

Considerando que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal — participa en la expropiación de bienes ejidales y comunales, teniendo entre sus funciones una responsabilidad relevante, — en cuanto que es el organismo encargado del manejo de los re cursos económicos de esos núcleos de población agraria y que, en particular el artículo 125 de la Ley Federal de Reforma — Agraria impone un límite a dicha institución con respecto a las indemnizaciones que se paguen por concepto de expropia— ciones ejidales, es conveniente comentar algunos aspectos — acerca de este organismo, con el propósito de formarnos un — criterio relativo a su trascendencia en la vida económica de los campesinos.

Habida cuenta de lo anterior, trataremos de describir — al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, examinando su creación, funciones y finalidades.

Cabe señalar que el Estudio de este Organismo Público — Descentralizado resulta un tanto complicado, toda vez que la bibliografía existente para tal fin es sumamente reducida, — quizás, ya no por ser una Dependencia de reciente creación, — pues ello data del año de 1959, sino por que siempre ha esta— do muy desorganizada y hasta hace poco tiempo no se le había dado la proyección que se requiere para su desenvolvimiento; probablemente también, porque el Código Agrario de 1942 no — se ocupó de ella.

La Ley Federal de Reforma Agraria contiene un capítulo — que se encarga de normar la existencia del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pero sus preceptos no son muy claros ni si— guen una línea bien determinada, provocando así alguna confu— sión en varios aspectos, relacionados tanto con su funciona— miento como con su estructura.

Uno de los elementos fundamentales de la economía nacional está constituido por el ejido, de tal suerte que es indispensable vigorizar su régimen interno tratando de brindar al campesino no solo el apoyo económico, sino también toda la orientación que necesite respetándose siempre su voluntad.

Esta necesidad obedece a que México es un país básicamente agrícola, por lo que resulta muy importante incrementar su capacidad de producción en relación proporcional con la capacidad de consumo, con la producción de materias primas y exportaciones, tratando de armonizar todos los factores de la producción, pues de otra manera la fuerza económica se concentra en pocos individuos y en pocas regiones, sobreviniendo consecuencias indeseables como son la apatía del grueso de la población campesina, con sus efectos consiguientes, como el desempleo, bajas considerables de la producción y otras calamidades que analizaremos en su oportunidad.

La forma de lograr mejores resultados de la agricultura de nuestro país, es precisamente proporcionando a los campesino los medios idóneos para que sea posible su desarrollo, pero nunca con una mentalidad paternalista, porque entonces el resultado que se obtendrá será que estos individuos se dediquen solamente a pedir, cada vez más, creyendo que el Estado debe concederles todo cuanto solicitan y produciendo lo estrictamente necesario para sobrevivir, sin evolucionar en lo más mínimo.

El campesino, como cualquier ser humano que emprende una tarea, requiere de ciertos elementos para su realización, estos son de carácter material e inmaterial; entre estos últimos tendríamos, por ejemplo, la elevación cultural del labriego, pues de otra forma aunque se le brinden medios materiales, por la misma ignorancia en que se encuentra sumergido no podrá canalizarlos por vías idóneas y sus rendimientos

serán ínfimos. Desde luego, para mucha gente y según diversos criterios, el campesino no gana mucho cuando puede ser capaz de leer, de escribir y en base a esto adquirir algunos conocimientos mayores, porque dado el tipo de su trabajo y considerando las pocas oportunidades que se le presentan para aplicar sus conocimientos no tendría mucha trascendencia, sin embargo, es obvio que al ampliar su nivel cultural surgirán -- oportunidades y además, la idea del labriego no será solamente la de sobrevivir, sino que buscará el logro de otras ambiciones que ahora son todavía muy lejanas.

La deficiencia en el elemento cultural del hombre del campo ha contribuido a dificultar y a obstaculizar enormemente la consecución de los fines de la reforma agraria. Para robustecer este comentario recordemos a los ejidos modelo o deaparador, que han sido creados por el gobierno y mientras este los ha administrado por completo, más o menos funcionan, -- pero en el momento en que quedan en manos de los ejidatarios, se convierten, sencillamente, en un fracaso.

Como lo hemos manifestado deben coordinarse todos los -- elementos necesarios para el desarrollo de la producción agrícola. Evidentemente, entonces, la capacitación del campesino, junto con los elementos materiales necesarios para su desenvolvimiento es lo que vá a ofrecernos resultados verdaderamente positivos. Empero, nuestro estudio se circunscribe ahora -- el análisis de los factores que tienden a fortalecer la economía del sector campesino y, únicamente creemos oportuno señalar las circunstancias que rodean a la problemática del desarrollo del campesino.

El crédito es un elemento básico para el desenvolvimiento de la reforma agraria, como lo indica la Ley de Reforma -- Agraria, debe proporcionarse a los campesinos en forma oportuna, barata, suficiente y desde luego, a largo plazo.

Hasta el presente siglo se intenta con suficiente determinación la creación de instituciones con finalidades de financiamiento a la clase campesina. Con este propósito, el --

Presidente Lázaro Cardenas creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, sin embargo este no ha cumplido sus funciones, como consecuencia del mal manejo de fondos por parte de sus directivos, quienes lejos de fomentar su crecimiento, se han dedicado a dilapilar el capital

El crédito agrícola, para funcionar adecuadamente, necesita de la existencia de un sistema bien estructurado, con una dirección y métodos que provengan de una planificación congruente con las características de la agricultura nacional en sus distintas regiones.

Cuando el ejidatario, comunero o pequeño propietario puede contar entre otros aspectos con un respaldo económico, logrará administrar mejor la producción obtenida de su esfuerzo y así, por ejemplo, no vender anticipadamente sus cosechas a precios verdaderamente irrisorios, sino buscar un mercado que compre a precios razonables, evitando así la especulación y la intervención de intermediarios acaparadores.

Pero, como es obvio, el crédito en México no ha logrado sus metas. Los organismos que han sido creados para ello han carecido de honrradéz, dirección adecuada, planificación, organización y orientación, así como supervisión para el prestatario. En su estructura no se han involucrado estos elementos y aún cuando sus metas sean las que hemos mencionado, al no contar con una formación adecuada no pueden cumplir su finalidad.

Con estos someros comentarios relativos al crédito agrario, no tratamos de explicar todas sus facetas, porque no corresponden a nuestro estudio, sino unicamente, pretendemos dar una idea sobre el particular, porque la canalización de los recursos económicos del campo si está en estrecha relación con el presente trabajo.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal fué creado por un -

reglamento que expidió el Presidente Adolfo López Mateos el día 15 de abril de 1959 y que se denomina "Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales" (1).

Las consideraciones de este reglamento manifiestan que el ideal del constituyente de 1917, fué que resolviendo el problema del campo se lograría no solo la prosperidad de la clase campesina, sino de toda la Nación, señalando, asimismo, que la Reforma Agraria se planteó como una transformación definitiva en el Derecho, en la Economía y en la vida social del campo, al exterminar el latifundismo; además de que es necesario continuar los ideales que movieron al pueblo en la lucha armada para que se logren sus finalidades, destruyendo cualquier obstáculo que se opusiere a ello. En tal virtud, el Gobierno debe fortalecer nuestra nacionalidad, vigorizando y unificando la ancha base campesina, afinando, para el mismo propósito, la legislación, a efecto de brindar una protección más efectiva a la clase campesina, no permitiendo que los bienes otorgados a los pueblos, así como sus productos, caigan en manos de especuladores y pequeñas minorías, cuando que deben favorecer al desarrollo general del país. Con tales metas es necesario fijar el alcance de la expropiación y permuta de terrenos ejidales y organizar el buen manejo de los fondos comunes ejidales, para lo cual se crea el reglamento que analizaremos (2).

El artículo primero del reglamento crea al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y señala los recursos que lo integran, entre ellos, los fondos comunes ejidales. Al respecto el ar-

(1) Nueva Ley Federal de Reforma Agraria y Leyes Complementarias. Editores Mexicanos Unidos. México 1973 p.p. 412 y 413.

(2) Idem p.p. 412 y 413

título tercero expresa lo siguiente: "Todos los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal estarán asignados únicamente a la realización de los programas y de los planes de Fomento Económico y Social que se formulen conforme a este Reglamento".

"Estos recursos quedan permanente y exclusivamente afectados al cumplimiento de los fines para los que ha sido creado el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y su disposición, con violación de las prescripciones contenidas en este Reglamento, en sus normas complementarias, en las del contrato de fideicomiso y en las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos es nula de pleno derecho y hace incurrir en responsabilidad a los respectivos funcionarios que la realicen". (3)

Como podemos apreciar, este precepto se contrapone totalmente a las disposiciones constitucionales, en cuanto que priva de sus fondos comunes a los núcleos de población depositantes, apropiándose los para realizar los fines que considere pertinentes.

Al respecto, el licenciado Raúl Lemus García manifiesta lo siguiente: "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal y su Reglamento, motivaron una corriente unánime de inconformidad de los núcleos ejidales con depósitos de fondos comunes ejidales, en virtud de que el artículo tercero del Reglamento desvinculava dichos fondos de los ejidos depositantes, considerandolos permanente y exclusivamente afectados al cumplimiento de los programas generales o particulares de regiones o grupos de población que aprobara el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de tal forma que contradecía flagrantemente lo dispuesto por el Código Agrario de 1942 que señalaba que los fondos comunes ejidales deberían aplicarse preferen-

(3) Ibidem p. 415



temente en obras de mejoramiento territorial, constitución del fondo de explotación, adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y demás bienes de producción del ejido propietario de los fondos; y prohibía en forma absoluta que se destinaran a fines religiosos o políticos. (4)

Los fondos comunes ejidales son el primer paso para lograr el bienestar económico de la clase campesina. Ahora los examinaremos refiriendonos también, brevemente, a sus antecedentes históricos.

En España, durante la época colonial, existieron los llamados "positos españoles", que eran lugares donde los labriegos depositaban trigo, para utilizarlo posteriormente en temporadas de escases, o bien, se vendía a otros campesinos.

En México, en la misma época, se crearon las "cajas de comunidad de los indios", cuyos recursos se constituían con depósitos de los campesinos y con la explotación de tierras comunales. Los fondos que ahí se reunían eran destinados al otorgamiento de créditos para los núcleos indígenas depositantes, así como para cubrir el tributo que debía pagarse a la Corona Española.

Las cajas de comunidad llegaron a manejar capitales bastante importantes, al grado de que, en ocasiones otorgaron préstamos al gobierno, el cual cometió muchos abusos.

La Iglesia también utilizaba los fondos comunes para financiar festejos religiosos, lo cual fué prohibido por los Reyes Españoles. Las cajas de comunidad se debilitaron durante el Virreinato y desaparecieron en el transcurso de la guerra de independencia.

(4) Lemus García Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. p. 195 Ed. Limsa. México 1971.

Las Leyes de la Reforma Agraria crean el fondo común de los núcleos de población, con finalidades semejantes a las de las cajas de comunidad. (5) (6)

El Código Agrario de 1934, que surgió como una necesidad después de las reformas, poco acertadas, que se introdujeron a la Constitución por decreto expedido el mismo año, normaba en sus artículos 153, 154 y 155 a los fondos comunes ejidales, señalando que los mismos se integrarían con recursos pertenecientes al núcleo de población en general, como son los de los montes o pastos y otros recursos resultantes de la explotación en común, así como las cuotas acordadas por la asamblea para fines de impulsión general del ejido. (7)

Hemos considerado conveniente mencionar este ordenamiento porque en los preceptos 154 y 155 se refiere a la formación de fondo común como consecuencia de la expropiación de terrenos ejidales. \*El artículo 155 expresaba que las indemnizaciones correspondientes a la expropiación de bienes ejidales debería consistir de preferencia en terrenos de la misma calidad que los expropiados y precisamente esta disposición dió resultados enteramente funestos para los poblados afectados, en virtud de que las tierras que se les otorgaban como compensación, en la mayoría de los casos, eran de calidad muy inferior a las expropiadas.

(5) Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México pp 403 Ed. Porrúa. México 1971.

(6) Lemus García Raúl Op. Cit. pp 194 y 195

(7) Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Tomo I pp 606 y 607 Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola México 1941.

\* El artículo 155 expresaba que las indemnizaciones correspondientes a la expropiación de bienes ejidales.

El Código que nos ocupa prohibía el uso de los fondos comunes para fines políticos o religiosos y establecía que el uso de los mismos debía ponerse a la consideración de la asamblea general y ser aprobado por el Departamento Agrario.

El Código Agrario de 12 de agosto de 1940 normaba lo concerniente a los fondos comunes ejidales en sus preceptos números 157, 158 y 159, de la misma forma como lo hizo el ordenamiento agrario anterior.

Los cambios que introdujo al respecto son en lo tocante a las expropiaciones ejidales, que aún cuando fueron reglamentadas en el mismo sentido se les estableció en capítulos posteriores.

Otra modificación es la que señala el artículo 159 al expresar que los fondos comunes debían depositarse en la institución crediticia ejidal constituida por el Gobierno Federal, de acuerdo con la Ley y Reglamentos respectivos (8).

Según vemos, los ordenamientos que hemos comentado no daban a los fondos comunes ejidales la importancia que tienen en realidad, como que son elementos de autofinanciamiento de los núcleos de población que los poseen y esto probablemente se deba al encauzamiento de la política agraria en las distintas etapas históricas de México, de tal suerte que cuando estos códigos rigieron los destinos del agrarismo nacional, desgraciadamente, la idea fundamental se circunscribía únicamente al reparto de la tierra en lugar de partir de una planificación integral para que desde los comienzos de la Reforma Agraria tomara el auge necesario la organización de todos los factores de la producción en los ejidos y comunidades agrarias.

La Ley Federal de Reforma Agraria, como ya lo hemos in-

(8) Idem pp 736 y 737

dicado, contiene un capítulo dedicado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y ahora lo examinaremos.

Cabe señalar que los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria que norman las funciones del organismo en cuestión, son casi idénticos a los del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

El artículo 167 de la Ley, habla de la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, señalando, asimismo, sus finalidades.

ARTICULO 167.- "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se crea para financiar la realización de los planes y programas de fomento económico y social precisamente para los ejidos y comunidades depositantes hasta por el monto de sus respectivos depósitos, conforme a lo dispuesto en el artículo 165, - en la forma y con los requisitos que se establezcan en el reglamento que al efecto se expida".

"Cuando la inversión lo amerite y lo demanden las necesidades del ejido o la comunidad, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de fomento económico y social con exceso al monto de los fondos comunes depositados; asimismo podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan calidad de cuentahabientes del Fondo, pero no podrá aplicar en ninguno de estos dos últimos casos los recursos a que se refiere la fracción I del siguiente artículo, a efecto de garantizar que cada ejido o comunidad integrante del Fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones". (9)

Este precepto cambia el concepto expresado en el artículo

(9) Ley Federal de Reforma Agraria p. 146 Ed. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, 1972.

lo tercero del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, al decir que este organismo invertirá los recursos en los depositados en programas y planes, precisamente para beneficio de los núcleos depositantes; de esta manera, deja de contrañar a la Constitución, pues ya no se apropia de los depósitos.

Además de lo anterior, protege los intereses de los depositantes al no permitir que se disponga de sus fondos comunes para financiar obras que favorezcan a otros poblados, dando así la oportunidad de que los cuentahabientes puedan, en el momento que lo deseen, retirar sus recursos económicos y por otra parte, pone de manifiesto la posibilidad de otorgar créditos para núcleos cuentahabientes, por un monto mayor al de sus depósitos y hace factible la autorización de créditos para ejidos o comunidades que no sean depositantes, lo cual amplía la esfera de acción de este organismo, ya que lo equipara a cualquier Banco o Financiera.

Por decreto de fecha 4 de mayo de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, se introdujeron varias reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, que comprenden la inclusión del segundo párrafo del artículo 167, que ya hemos transcrito y comentado, así como los artículos 167 bis y 175 bis que se refieren al incremento de la fabricación de viviendas. El artículo 167 bis tiene el siguiente texto:

**ARTICULO 167 BIS.-** "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, canalizará la inversión de sus recursos y las asignaciones económicas especiales que determine el Gobierno Federal, preferentemente a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades para el incremento de la producción agropecuaria de estos; al establecimiento de industrias

que transformen dicha producción y la comercialicen; y a la constitución de empresas ejidales que extraigan o elaboren materiales para construcción de viviendas".

"Dentro de las industrias ejidales que financie el Fondo para extraer o transformar productos destinados a la construcción, se considerarán en primer término, para recibir financiamientos, aquellas que establezcan plantas industriales para la fabricación de viviendas".

"Tratándose de obras de beneficio social, el Fondo dará prioridad al financiamiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda en ejidos y comunidades a cuyo efecto coordinará su acción con los organismos competentes".

"Para adquirir, construir o mejorar la vivienda de ejidatarios y comuneros, el Fondo gestionará y otorgará estímulos, créditos y financiamiento con los recursos disponibles para este objeto y los que reciba adicionalmente".

"En el desarrollo de estos programas se utilizará preferentemente la mano de obra de los propios campesinos cuidando de no interferir las labores normales de su producción agropecuaria". (10)

En la primera parte del precepto que ahora comentamos, se define al Fondo Nacional de Fomento Ejidal como un Organismo Público Descentralizado, al señalar que es una entidad jurídica con personalidad y patrimonio propio, en esa virtud, se inscribió en el Registro de Organismos Públicos Descentralizados, que lleva la Secretaría de Patrimonio Nacional, con el número 41 por lo que, aún cuando en un principio se haya creado como un fideicomiso, no existe dualidad en su personalidad jurídica.

(10) Diario Oficial de la Federación de mayo 6 de 1972.

Este mandamiento atribuye una importancia fundamental al aspecto de la urbanización ejidal y comunal, dando prioridad para que se constituyan empresas ejidales cuya finalidad sea la construcción de viviendas.

Por lo que toca a la regularización de zonas urbanas en ejidos y comunidades, creemos que es un problema que se debió abordar, desde hace mucho tiempo en la legislación agraria, - porque en diversos ejidos se han construido zonas urbanas sin que los ejidatarios disfruten de sus beneficios y no obstante que estas hayan surgido al margen de la ley, de hecho existen y por lo tanto, deben legalizarse.

Por último, nos parece justo que en los planes de urbanización ejidal y comunal se utilice de preferencia la mano de obra campesina, pues de esta manera se crean fuentes de trabajo, que tanta falta hacen en el campo y en general en nuestro país.

El artículo 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se encarga de determinar los recursos económicos que integran al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y tiene su antecedente en artículo primero del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, que lo hacía en forma similar. La norma que nos ocupa señalarlo siguiente:

ARTICULO 168.- "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

- I. Fondos Comunes Ejidales;
- II. Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados;
- III. Remanentes de las utilidades que obtengan las instituciones a que se refiere el Artículo 117 de esta Ley,-

de los fraccionamientos urbanos, suburbanos e -- --  
industriales, realizados en terrenos ejidales y comu--  
nales, después de otorgar la compensación correspon--  
diente a los núcleos agrarios o a los ejidatarios --  
afectados en los términos de esta Ley;

- IV. Intereses derivados de las operaciones que se reali--  
cen en el Fondo o con la inversión de sus disponibi--  
lidades;
- V. Fondos que obtengan mediante la suscripción de Bonos  
Agrícolas, obligaciones y cédulas en los términos de  
Ley;
- VI. Recursos financieros que capte con la garantía de --  
los recursos propios del Fondo;
- VII. Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y--  
de los municipios;
- VIII. Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos --  
obreros para el sector campesino; y
- IX. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro --  
concepto". (11)

Este precepto dá la posibilidad de obtener recursos eco--  
nómicos por otros medios que no señalaba el Reglamento men--  
cionado y que, evidentemente, brindan una buena oportunidad--  
al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para fortalecer su si--  
tuación financiera.

La fracción primera del artículo 168 señala a los fon--  
dos comunes como el primer recurso que integra al fondo Na--  
cional de Fomento Ejidal, pero al mismo tiempo, estos quedan  
fuera de la esfera de propiedad del Organismo en estudio, ya  
que, según hemos visto, el artículo 167 indica que tales re--

(11) Ley Federal de Reforma Agraria F.P. 146 y 147



cursos unicamente serán destinados a obras de beneficio para el titular de los mismos, de tal suerte que el Fondo solo se encarga de manejarlos para el logro de planes en favor de sus propietarios. (12)

De acuerdo a las observaciones que sobre los fondos comunes ejidales hemos indicado y considerando también sus antecedentes históricos es claro que tienen una enorme importancia pero sobre todo, desde la vigencia del Código Agrario de 1942 que contenía disposiciones, a este respecto muy semejantes a las de la Ley Federal de Reforma Agraria, y en la actualidad resulta muy singular la trascendencia que estos recursos económicos tienen en la vida material de los núcleos de población agraria, ya que en ellos se ve cristalizada la labor colectiva de los campesinos, o bien, el pago de sus bienes colectivos expropiados. Estos fondos comunes significan, para los labriegos, la posibilidad de salir de su miseria por si mismos y no en forma individual, sino en conjunto. Por ello los consideramos como la principal fuente de ingresos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; en este punto no nos referimos en forma absoluta al monto que puedan alcanzar, hacemos hincapié en el hecho de que son los medios económicos propios de los núcleos de población, los cuales, al utilizarlos, pueden tener una mentalidad de independencia y de libertad económica que es básica para un sector de la población que ha vivido siempre sojuzgado por alguien que ostenta el poder, pues, aún en esta época, tomando en cuenta que la tierra es un bien que debe poseer aquel que lo trabaje directamente, nada se logra cuando no existe libertad económica y en tal virtud, aunque el campesino posea la tierra, sigue dominando por quien detenta los medios económicos para explotarla.

(12) Ver infra Artículo 167 Ley Federal de Reforma Agraria.

Los artículos 213 y 215 del Código Agrario anterior señalaban los recursos que debían constituir a los fondos comunes ejidales, el artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria se refiere a lo mismo y en forma muy similar, al decir lo siguiente:

ARTICULO 164.- "En cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan por los conceptos siguientes:

- I.- La explotación de los montes, bosques, pastos y -- otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad;
- II.- Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;
- III.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por la expropiación de terrenos ejidales;
- IV.- Las cuotas o reservas acordadas por la Asamblea General de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;
- V.- Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;
- VI.- El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al Artículo 88; y
- VII.- Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular" (13)

Únicamente la fracción sexta de este precepto es nueva, en lo demás, con algunas modificaciones intrascendentes, se dispone lo mismo que en el Código Agrario de 1942.

(13) Ley Federal de Reforma Agraria p.p. 143 y 144.

En nuestra opinión, esta norma se enfoca casi de manera exclusiva a los ejidos agrícolas de explotación individual, a aquellos en los que cada ejidatario cuenta con una parcela para su sostenimiento, teniendo, además, recursos para aprovechamiento colectivo. Partiendo de esa base, vemos que esa disposición no es aplicable para ejidos de explotación colectiva, puesto que según la fracción primera de este artículo, los recursos provenientes de la explotación de los montes — bosques y pastos ingresarán al fondo común, lo cual es absurdo si se aplica al pie de la letra, porque los ejidatarios — no contarán con medios económicos para sus sostenimiento particular inmediato. En estos casos se debe adoptar un criterio distinto, para que un porcentaje de esos recursos, que sea acordado por la asamblea general de ejidatarios, se destine al reparto directo entre los individuos que integran el núcleo de población y tengan derecho a ello por virtud de haber participado en los trabajos para la explotación de esos recursos.

La fracción tercera del artículo en cuestión establece que ingresarán al fondo común las indemnizaciones que correspondan al núcleo por la expropiación de terrenos ejidales y en este aspecto debemos entender que se trata de terrenos de uso común, o sea, de tierras que no han sido repartidas en forma individual, pues, por lo que hace a ellas, la indemnización correspondiente se considera especialmente en el artículo número 123, que comentaremos en su oportunidad.

Las finalidades del fondo común están encauzadas, como es obvio, a la satisfacción de necesidades colectivas del poblado. El Código Agrario de 1942, en su artículo 214 las determinaba y la Ley Federal de Reforma Agraria lo hace en su diverso 165, con algunas variantes.

ARTICULO 165: "El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes:

- I. Trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros servicios urbanos;
- II. Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes.
- III. Constitución del capital de trabajo que acuerde el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria);
- IV. Pago de las cuotas de cooperación que se establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social;  
y
- V. Obras de asistencia social de emergencia.

Queda absolutamente prohibido el empleo de fondos para fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común, con acuerdo de la Asamblea previa aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos". (14)

Las fracciones primera y tercera de este precepto, corresponden a la primera y segunda del artículo 214 del Código Agrario, están modificadas pero su esencia es la misma. Por lo que toca a las fracciones cuarta y quinta de este mandamiento de la Ley Federal de Reforma Agraria, son completamente nuevas. Por otra parte el Código Agrario indicaba que para disponer de los fondos comunes, era la Secretaría de Agricultura y Fomento quien debía dar autorización respectiva y ahora se señala que es el Comité Técnico y de Inversión de Fondos el que deberá hacerlo.

Este precepto además, establece un orden de prioridad -- para el uso de los fondos comunes, encauzando las inversiones de los mismos, hacia fines que vigorizan las condiciones económicas de esos núcleos de población y según obtengan beneficios mayores o menores los poblados que poseen dichos -- fondos.

El artículo 216 del Código Agrario se refería a la forma como debían depositarse los fondos comunes, señalando que esto se haría en las Agencias del Banco Nacional de Crédito-Ejidal. El artículo 166 de la Ley de Reforma Agraria se refiere al mismo aspecto, pero sus disposiciones, por cierto -- poco acertadas, son muy diferentes a las del Código.

ARTICULO 166: "El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A., o en sus corresponsales, para concentrarse al Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El Comisariado lo depositará con -- intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a la primera Asamblea General que se efectue en el ejido después del depósito, notificando asimismo y por escrito al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (Secretaría de la Reforma Agraria) y a su Delegado en la Entidad.

Por su parte el Banco de México, S.A., informará diariamente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal de los depósitos -- recibidos. Los depósitos que reciba el Banco de México, S.A., por conducto de sus oficinas o corresponsales deberá acreditarlos debidamente a la Institución Tesorera, en un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales; a su vez, la Institución Tesorera dispondrá de un plazo no mayor de -- cinco días a partir de la fecha en que reciba el dinero del-

Banco, para acreditar los depósitos en la cuenta de cada ejido.

En el caso de un Banco Oficial que financie a un ejido o comunidad que sea miembro del Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal, este banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo". (15)

Hemos dicho que las disposiciones de este precepto no son muy acertadas y esto es, quizás, una consecuencia de que, como ya lo indicamos, el Código Agrario de 1942, regulaba el depósito de los fondos comunes de otra forma, por completo diferente, además de que en sus normas no se incluía al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y por ello su intervención en este caso tiene algunas fallas.

Los Comisariados Ejidales muchas veces han cometido delitos al manejar los fondos comunes, al respecto, la ley estipula que ellos se encargarán de depositar los fondos, pero esta norma sería más congruente con la realidad si exigiera al Comisariado efectuar los depósitos conforme se fueran obteniendo los ingresos y así se evitaría que el Comisariado -- tanga en su poder durante algún tiempo ese numerario, pues -- la situación legal actual, evidentemente provoca riesgos. -- Desde luego sería más práctico y menos peligroso que el Comisariado hiciera los depósitos, utilizando para ello el tiempo estrictamente necesario, evitándose así que estas personas tengan mayores oportunidades de disponer de los fondos -- comunes para otros fines.

Además de la mala redacción del precepto en estudio, podemos observar dos errores en su último párrafo, toda vez -- que señala que el Banco Oficial que financie a un ejido o comunidad, que sea miembro del Fondo Nacional de Fomento Eji--

dal, podrá recibir los depósitos de los fondos comunes de ese núcleo. Encontraremos el primer error cuando se dice -- "ejido o comunidad miembro del Fondo . . ." porque todos los ejidos son miembros del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en virtud de que en el se depositan sus fondos comunes. Por -- otra parte al estipular que el Banco Oficial que financie al ejido podrá recibir los depósitos de fondos comunes, se rompe la idea que contemplan, en forma unitaria, otras disposiciones y la relación que debe existir entre el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y los ejidos, trayendo como consecuencia una dilusión de responsabilidades y pérdida de control -- en el manejo de los recursos.

Con este breve estudio monográfico, hemos precisado la fisonomía de los fondos comunes ejidales, que son indispensables para el desarrollo colectivo de los núcleos de población agraria. Comparamos su concepción actual con los preceptos relativos del Código Agrario de 1942, en razón de que resulta conveniente notar la evolución que han tenido esos recursos desde hace algunos años y considerando también la participación que lleva en su operación el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Ahora tocaremos en forma global a los demás recursos -- que integran al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

El organismo que analizamos posee la titularidad de los recursos que se describen en las fracciones segunda a la novena del artículo 168 de la Ley, en esta forma encontraremos algunas modificaciones en relación con su antecedente ya mencionado. (16)

En las fracciones quinta, sexta y octava se ofrecen nuevas posibilidades para ampliar la esfera de acción económica del Fondo.

(16) Ver infra pp 5 y 6

La Fracción segunda señala que integrarán al Fondo Nacional de Fomento Ejidal los remanentes que queden de las indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que sustituyan a las expropiadas, o de la creación de las fuentes de trabajo para el mismo efecto. Sin embargo el artículo 122 indica que en todo caso la indemnización corresponderá al núcleo de población afectado. Sobre el particular, consideramos que esa compensación deberá destinarse, por completo, para satisfacer las necesidades de esos poblados y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, aunque su función sea contribuir, en parte, a redimir a los campesinos, no tiene porque recibir un beneficio por una expropiación practicada a un poblado específico, porque además de la contradicción que se manifiesta en los preceptos mencionados, no es equitativo que se impida que un núcleo de población agraria pueda mejorar sus condiciones después de haber sufrido una expropiación, otorgándole únicamente bienes que compensen a los expropiados, cuando se ha pagado una cantidad, supuestamente equivalente al valor de esos bienes, que les brinda la oportunidad, poco común, de progresar más de lo previsto.

Se establece en la fracción quinta la facultad del Fondo para suscribir bonos agrícolas, obligaciones y cédulas en los términos de Ley, pero es necesario que esta forma de obtener ingresos se explique con mayor amplitud, porque si se le promueve adecuadamente, puede tener una buena proyección en el futuro.

En la fracción octava se menciona otra fuente de ingresos del Fondo, que últimamente ha tomado bastante importancia. El Gobierno Federal ha signado aportaciones presupuestales de gran cuantía a esta Institución, durante los años anteriores, para realizar programas de desarrollo agropecuario, industrial y turístico en los ejidos y comunidades agrarias.



Esto ha tenido su origen en la necesidad de propiciar un desenvolvimiento económico, a nivel nacional, más armónico y equilibrado, que tenga capacidad para coadyuvar al incremento sostenido de la producción de bienes primarios que se requieran para el desarrollo industrial en general y de la industria rural en particular.

Estos recursos financieros que se han canalizado hacia el campo, como dijimos, han permitido que el Fondo inicie diversos programas de desarrollo rural pero la variabilidad y complejidad de las nuevas actividades de esta Institución, han dado lugar a un crecimiento enorme en su estructura organizativa y sistemas de trabajo, lo que motivó a este Organismo para actuar con criterios sumamente flexibles, produciéndose una desorganización en su origen y por lo tanto, mal funcionamiento en general. En nuestra opinión, esto también es consecuencia de la raquítica promoción que tuvo el Fondo Nacional de Fomento Ejidal hasta la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque, si bien, no es un Organismo nuevo en su creación, si lo es en la participación que de hecho ahora tiene en la economía agraria de nuestro país.

Ahora podemos dar una idea de los objetivos y funciones que se han encomendado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para después comentar su organización interna.

El objetivo fundamental y general del Fondo, es coadyuvar al mejor desarrollo económico y social de los ejidos, mediante el financiamiento de programas y planes, de obras y establecimiento y operación de industrias y empresas ejidales de todo tipo.

Para llevar a cabo la finalidad que hemos mencionado, este organismo tiene a su cargo diversas funciones, entre las que destacan las siguientes:

- a) Administración de los fondos comunes ejidales y comunales con toda la eficacia y seguridad que se requiere;
- b) Financiar la realización de programas y planes de fomento económico y social, de cualquier índole, para beneficio de todos los ejidos y comunidades de México;
- c) Asesoramiento técnico a los ejidos y comunidades agrarias para el óptimo aprovechamiento de sus recursos;
- d) Coadyuvar en la comercialización de los productos en los mercados, tanto nacionales como extranjeros;
- e) Establecer o propiciar la constitución de empresas o programas que extraigan o elaboren materiales para la construcción de viviendas. Fomentando, asimismo, la creación de empresas ejidales forestales, turísticas, ganaderas. Construcción de todo tipo de fraccionamientos y en general, toda clase de empresas que representen una inversión productiva en beneficio de ejidatarios y comuneros;
- f) Establecimiento de programas y coordinación con otros Organismos Públicos para mejorar la vivienda de los ejidatarios y comuneros;
- g) Intervenir en los procedimientos expropiatorios de bienes ejidales y comunales para vigilar la entrega, justa y oportuna, de la indemnización correspondiente a los núcleos agrarios afectados, llevando a cabo los planes de inversión que se elaboren para sustituir los bienes expropiados;
- h) Administración de los recursos económicos de los ejidos y comunidades, que provengan de la regulariza-

ción o legalización de las zonas urbanas ejidales y -  
consecuentemente, opinar sobre los procedimientos re-  
lativos a las regularizaciones mencionadas;

- i) Asegurar la generación de utilidades en favor de ejidos, comunidades y del propio organismo por cuanto hace a los fraccionamientos urbanos, suburbanos, residenciales o industriales, a cuya construcción deban abocarse el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Departamento del Distrito Federal en los términos del artículo 117 de la Ley de Reforma Agraria.
- j) Capacitar en cuanto sea posible a ejidatarios y comuneros para el manejo y operación de las empresas y programas que se establezcan utilizando sus fondos disponibles, a efecto de evitar el fracaso de los mismos como resultado de deficiencias en su funcionamiento humano.

Con respecto a la organización del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la Ley Federal de Reforma Agraria contiene disposiciones un poco complicadas, que tienen sus antecedentes en el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

El artículo 169 de la Ley, crea al Comité Técnico y de Inversión de Fondos para el manejo del organismo que examinamos. Este precepto tiene su antecedente en el artículo segundo del Reglamento que hemos mencionado, pero con algunas modificaciones.

ARTICULO 169: "Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente - -  
d e l Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrado con representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza- -

ción, (en virtud de las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 29 de diciembre de 1974 que transformó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, debe entenderse que en el Comité Técnico y de Inversión de Fondos habrá un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria y no del Departamento, pues ya no existe) y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, de la Nacional Financiera, S.A., y del sector campesino ejidal, este último nombrado por el Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos estará presidido por el Delegado Fiduciario Especial, designado por la Nacional Financiera, S.A., como Institución Fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, mismo que fungirá como Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal". (17)

El artículo segundo del Reglamento multicitado, no incluía en el Comité Técnico y de Inversión de Fondos a un representante de la Secretaría de Industria y Comercio pero en cambio, si había representación por parte del Instituto Indigenista. Entre estos preceptos existen otras modificaciones, pero son aún menos importantes que el que hemos señalado.

En los artículos cuarto y quinto de este Reglamento se consideraba al Fondo como un fideicomiso entregado al Banco Nacional de Crédito Ejidal y ahora, según el artículo 170 de la Ley Federal de Reforma Agraria se le entrega a la Nacional Financiera, S.A.

ARTICULO 170: "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregará en fideicomiso a la Nacional Financiera, S.A., para que esta institución lo represente en los términos de su-

(17) Ley Federal de Reforma Agraria p. 148

Reglamento, del contrato de fideicomiso que se celebre y de las normas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos con la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a lo dispuesto por esta Ley.

Asimismo, la Nacional Financiera, S.A., actuará como institución tesorera y agente financiero del Fondo teniendo la obligación de rendir cuentas mensualmente al Fondo Nacional de Fomento Ejidal por conducto del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, el que a su vez informará de la realización de los programas que haya autorizado y de los estados de cuenta a los ejidos depositantes". (18)

Este precepto no es muy acertado, su redacción es mala y cae en descripciones que si no son absurdas e incoherentes, por lo menos parecen serlo. Partiendo de este punto, tenemos que en el primer párrafo, en su parte final, se establece que las normas de operación del Fondo serán formuladas por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos y aprobadas por la Secretaría de la Reforma Agraria así como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual resulta completamente incongruente, ya que el Comité Técnico entre sus integrantes cuenta con representantes de esas Dependencias, de tal suerte que cada una de esas entidades del sector público designará en su representación a una persona suficientemente capaz y conocedora de la política y los ideales que representa, por lo que actuará conforme a ellos, de manera que si esta disposición se cumple, solamente va a entorpecer el funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, además de limitar demasiado las funciones o facultades del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

(18) Idem p.p. 148 y 149

El segundo párrafo de esta norma, expresa que la Nacional Financiera, S.A., actuará como Institución tesorera y agente financiero del Fondo. Aún cuando no se explican los lineamientos a que se sujetará esta institución como agente-financiero del Fondo, en nuestra opinión sus funciones deberán circunscribirse a las disposiciones que dicte el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, esto es evidente, porque el principal objetivo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es canalizar sus recursos hacia inversiones productivas en el campo y no a inversiones financieras en la industria o el comercio.

Por último, se dice que la Nacional Financiera, S.A., - rendirá cuentas al Fondo mensualmente, por conducto del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, pero es el caso que el Fondo está manejado por el Comité Técnico y entonces deberá comunicar al estado de cuentas "a si mismo".

Para entender este precepto es necesario tener muy buena voluntad e interpretar con un criterio muy bien definido todo lo que en el se establece, porque, en verdad, es demasiado confuso.

Hata aquí llegan los mandamientos de la Ley Federal de Reforma Agraria con respecto al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y por lo demás sigue vigente el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y es aplicable en cuanto no se oponga a las disposiciones de la ley mencionada.

El análisis que hemos venido desarrollando sobre el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, solamente trata de dar una idea relativa a sus funciones, objetivos y organización, para posteriormente ser encauzado hacia el procedimiento de las expropiaciones de bienes ejidales y comunales y de ninguna manera pretendemos llevar a cabo un estudio exhaustivo

que contemple todas las normas que lo rigen.

Para finalizar el análisis de este organismo mencionaremos en forma breve otros puntos que están contenidos en el Reglamento multicitado y que se encuentran en estrecha relación con el tema central de este estudio.

El artículo séptimo del Reglamento aludido señala las funciones del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, estableciendo en su fracción séptima que dicho Comité debe opinar sobre la procedencia de las permutas o expropiaciones ejidales, y determinar en este último caso sobre el valor y monto de la indemnización que deba pagarse, diciendo, además que el pago de esta deberá hacerse en forma simultánea a la expropiación.

Por otra parte, el artículo decimoprimer, manifiesta que en ningún caso se expropiarán terrenos ejidales para destinarse a la construcción de fraccionamientos urbanos y suburbanos o que tengan cualquier otra finalidad, sin que medie la opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, por la cual se determine la procedencia de la expropiación, el monto de la indemnización y su pago simultaneo a aquella. —  
(19)

Podemos observar en ambos preceptos la misma idea, al decir que el Comité Técnico deberá opinar sobre la procedencia de las expropiaciones ejidales, sin embargo no se aclara hasta que punto tiene trascendencia la opinión del Comité en estos procedimientos.

Sin duda, en base a estos preceptos actualmente, en los casos de expropiaciones de bienes ejidales, se solicita la opinión del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, empero, esta —

(19) Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes y Ejidales p. 147

no tiene el respaldo legal necesario para hacerse valer y esto es consecuencia de que en la Ley Federal de Reforma Agraria no se menciona nada al respecto. Cabe señalar que los preceptos séptimo y decimoprimeros del Reglamento indicaban que el Comité Técnico era quien debía opinar y ahora esa opinión la da el Departamento de Captación de Recursos del Fondo y solamente gira en torno al avalúo de los terrenos ejidales que se pretenden expropiar.

Por lo pronto, hemos tratado de dejar apuntado este problema, pero en su oportunidad lo analizaremos con la profundidad que requiere.

Existen otros artículos en este Reglamento que se refieren a expropiaciones ejidales y su importancia radica en cuanto a que de ellos han derivado disposiciones semejantes que encontramos en la Ley de Reforma Agraria, por lo cual es más conveniente que los comentemos en el capítulo correspondiente a las expropiaciones ejidales.

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales, también contiene algunas disposiciones relativas a la permuta de terrenos ejidales por particulares, pero esos preceptos ya no tienen importancia, en virtud de que la Ley suprime esas permutas, ya que en muchos casos resultaron demasiado perjudiciales para los campesinos, aunque de esto no tuvieron la culpa ellos, ni los particulares, sino las autoridades agrarias, que sin ningún sentido de responsabilidad se ocupaban de la tramitación de estas transacciones, que en ocasiones también pudieron resultar benéficas para los campesinos.

Con lo anterior, consideramos que han quedado agotados los pormenores relacionados con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que de alguna manera se encuentran ligados con nuestro trabajo y con esta idea general sobre el Fondo, podremos



fijar con mayor precisión conceptos muy interesantes en la etapa correspondiente al análisis de las expropiaciones de bienes ejidales y por lo que hace a este capítulo, llegamos a las conclusiones siguientes:

Primera.- El ejido constituye un elemento esencial dentro de la economía de nuestro país y por lo tanto es necesario vigorizar su régimen interno, a efecto de que surja la autodeterminación consciente de los ejidatarios, logrando con ello dar un importante paso para que la agricultura produzca lo suficiente para abastecer el mercado nacional y ofrezca también la posibilidad de exportar en condiciones favorables.

Segunda.- La autodeterminación de los campesinos no puede existir mientras estos no alcancen la libertad económica y para lograrla es factor fundamental la existencia de los fondos comunes ejidales, que cuando se invierten de manera adecuada proporcionan a sus propietarios, no sólo beneficios económicos, sino también morales; propiciando mayor fuerza en la unión del núcleo por medio del trabajo colectivo, que a su vez, será más poderoso, logrando el equilibrio entre la expansión económica y el crecimiento demográfico de los ejidos y comunidades agrarias.

Tercera.- El crédito es indispensable para el desarrollo económico de los núcleos de población agraria, por ello debe proporcionarse a los campesinos en cantidad suficiente y en forma oportuna, barata y a los plazos de pago más largos, asesorando siempre a los ejidatarios en su inversión.

Cuarta.- Considerando la estrecha y constante relación que guarda el Fondo Nacional de Fomento Ejidal con los ejidos y comunidades agrarias, por ser el organismo encargado del manejo de sus fondos comunes, trata de conceptuarse como la financiera ejidal y en esa virtud es necesario promoverlo

en gran medida, con el propósito de que sea capaz de canalizar hacia el campo una gran parte del crédito que se requiera.

Quinta.- Para realizar los objetivos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es importante tomar en cuenta que:

a) La entrega de los fondos comunes a los núcleos de población debe realizarse mediante inversiones productivas para los mismos, evitando la entrega en efectivo, pues por las características culturales de los ejidatarios se producen fracasos económicos como consecuencia de la mala administración, teniendo como resultado la descapitalización de los ejidos.

b) Deben tener prioridad para su establecimiento las industrias ejidales que aprovechen los recursos naturales de esos núcleos de población y que además ofrezcan mejores oportunidades para ocupar la mano de obra campesina.

Sexta.- Es indispensable que se defina con absoluta certeza la trascendencia que tiene la opinión del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en los procedimientos expropiatorios de bienes ejidales, porque hasta ahora carece de las facultades necesarias para hacer valer su criterio, que en muchas ocasiones es positivo y podría evitar perjuicios al sector campesino ejidal.

**CAPITULO II**

## CAPITULO II.-

### GENERALIDADES SOBRE LA EXPROPIACION

Este trabajo pretende analizar los preceptos jurídicos que se encargan de normar las expropiaciones de bienes ejidales y para ello es necesario que primero estudiemos los elementos que se relacionan con el tema central de esta disertación. De tal manera, ya hemos examinado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con el propósito de describir su forma y características generales, pues como sabemos, participa en las expropiaciones de bienes ejidales con diferente carácter, en principio, opinando sobre la procedencia de la expropiación y después manejando los fondos comunes constituidos por la indemnización que ha de pagarse al núcleo agrario afectado.

En este capítulo comentaremos diversos factores fundamentales que encierra la expropiación por causa de utilidad pública, porque aún cuando existen diferencias entre la expropiación de bienes de propiedad privada y expropiación de bienes ejidales, sus elementos esenciales son los mismos y además podremos contemplar diversos conceptos que son indispensables para realizar el estudio en particular de las expropiaciones de bienes ejidales.

Con el fin de tener una idea suficientemente amplia acerca de la expropiación por causa de utilidad pública, citaremos varias definiciones que nos darán un concepto preciso para conocer sus características esenciales.

El maestro Gabino Fraga, define a la expropiación de la siguiente manera: "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 cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le

le otorga por la privación de esa propiedad. (1)

El ilustre doctor Andrés Serra Rojas expresa que -- -- --  
 "...la expropiación es una operación de la administración pú  
 blica, por la cual procede en contra de su propietario, a la  
 cesión forzada de su propiedad mediante indemnización, o com-  
 pensación justa o previa de los bienes necesarios para el --  
 funcionamiento de los servicios y demás actividades del Esta-  
 do, siempre que existan razones de utilidad pública". (2)

El doctor Lucio Mendieta y Nuñez señala que "la expro-  
 piación es un acto de la administración pública, derivado de  
 una ley, por medio del cual se priva a los particulares de -  
 la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperati-  
 vo de interés, de necesidad o de utilidad social". (3)

El diccionario define a la expropiación como una de las  
 limitaciones que la propiedad privada debe soportar en inte-  
 rés público, o sea que consiste en extraer derechos reales -  
 por causa de utilidad pública y mediante indemnizaciones. (4)

El Diccionario Jurídico de la Legislación Mexicana nos-  
 dá la siguiente definición: "Es la cesión o venta que una --  
 persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad

- (1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo P. 391 Ed. Porrúa - México 1969.
- (2) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo P. 88 Ed. Porrúa México 1965.
- (3) Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucio-  
 nal p. 46 Ed. Porrúa México 1966.
- (4) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Español-  
 la. 15a. Ed. Madrid 1925. P. 552.

por motivo de utilidad pública". (5)

No es preciso que nos detengamos a examinar los aciertos y las deficiencias de cada una de las definiciones que hemos transcrito, lo que interesa ahora es extraer de cada una de ellas los elementos sustanciales.

A pesar de la aparente diferencia existe entre las definiciones mencionadas, podemos observar que el fundamento de la expropiación es siempre el mismo y contiene dos elementos fundamentales que son:

- a) Causa de utilidad pública;
- b) Indemnización

Comentaremos estos dos puntos de singular importancia al referirnos al criterio que adopta la Constitución de 1917 y la Ley de Expropiación, pues resulta importante que primero citemos algunos antecedentes históricos de la expropiación, en virtud de que es necesario conocer como ha ido evolucionando la concepción sobre la misma a través del tiempo y las diferentes legislaciones, hasta llegar a la actual.

Como señalamos anteriormente, el fundamento de las expropiaciones de bienes de propiedad privada y de bienes ejidales es el mismo y por lo tanto, lo son también sus antecedentes históricos.

La expropiación por causa de utilidad pública existe según afirman algunos autores, desde el Derecho Romano. Villers dice que en el Digesto, libro VIII, título V, Ley XIII, párrafo I, podemos ver un precedente de la expropiación, de la siguiente forma: "Si consta que en tu campo hay piedras canteras, nadie, que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedras contra tu voluntad, con título ni privado ni público, a no ser que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiera extraer piedras de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello al dueño el tributo acostumbrado, pero debe extraer las piedras, después que satisfaga al dueño de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño con derecho se le quite la propiedad de la cosa". (6)

El mismo autor afirma que en el Derecho Español encontramos la concepción de la expropiación en la Ley II, título I, partida II, en los terminos siguientes: "Otrozi decimos que cuando el Emperador quisiese tomar heredamiento, o alguna otra cosa a algunos, para si o para darlo a otros, como quiera que sea señor de todos los del Imperio para ampararlos de fuerza, e para mantenerlos en justicia, con todo uso no puede tomar a ninguno lo suyo ni su plazer, si no fiziese - - - -"

(6) Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales p. 485 Ed. - -  
Porrúa México 1972.

tal cosa, porque lo debiese perder según la ley. E por si --  
 aventura que lo ouiesse tomar o por razón que el Emperador --  
 ouiesse menester de fazer alguna cosa en ello, que se torna--  
 se a pro comunal de la tierra, tenuto es por derecho de le --  
 dar buen cambio, que vala tanto o más de guisa ante que el --  
 finque pagado a bien vista de omes buenos. Ca maguer los ro--  
 manos que antiguamente ganaron con su poder el Señorío del --  
 mundo, fiziessen Emperador, e le otorgasen todo el poder, e --  
 el señorío que havian sobre las gentes para mantener e defen--  
 der derechamente el pro comunal de todos, con todo esso non--  
 fué su entendimiento, de lo fazer señor de las cosas de cada  
 uno, de manera que las pudiese tomar a su voluntad, sino tan  
 solamente, por algunas de las razones que de usso son dichas.  
 E este poder ha el señor, luego que es escogido de todos --  
 aquellos, que han poderío de lo escoger, o de la mayor parte,  
 seyendo fecho Rey en aquel lugar, onde se acostumbraron a fa--  
 zer antiguamente, los que fueron escogidos para Emperadores".  
 La ley XXXI del título XXVIII, de la partida tercera dijo: --  
 "Contra derecho natural non deve dar preuillejo, nin carta, --  
 Emperador, nin Rey, nin otro Señor. E si la diere, non deve--  
 valer; e contra derecho natural serfa si diesen por preuille--  
 jo las cosas de un ome a otro, non auiendo fecha cosa, por--  
 que las deudiesse perder aquel cuyas eran. Fueras ende, si el  
 Rey las ouiesse menester, por fazer dellas, o en ellas algu--  
 na lavor, o alguna cosa, que fuesse a pro comunal del Reyno,  
 asi como si fuesse alguna heredad, en que ouiesse a facer --  
 castillo, o torre o puente, o alguna otra cosa semejante des--  
 tas, que tornase a pro, o amparamiento de todos, o de algún--  
 lugar señaladamente. Pero esto deuen fazer en una destas dos  
 maneras: dándole cambio por ello primeramente o comprandose--  
 lo según que valiere" (7).

(7) Idem P. 486



En el año de 1303 Felipe el Hermoso dictó una Ordenanza que es también un importante antecedente de la expropiación, dice así: "Acontece que los poseedores de las cosas que se destinan para las Iglesias o casas de los párrocos que deban construirse con un nuevo cerco de la ciudad, no como cosa su perflua, sino como necesidad de adquirirlos, deben ser pagados a su justo precio". (8)

Durante la Edad Media, en el Derecho Feudal, tenemos otro precedente, ya que el Príncipe o Señor tiene la facultad de ocupar la propiedad privada en beneficio público en virtud del dominio eminente que ejerce sobre sus súbditos. (9)

En Francia en el año de 1798, junto con la caída de la monarquía se hace la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que consagra los principios de la propiedad privada, estableciendo y garantizando el derecho sobre la misma. Como excepción a estos principios, el artículo 17 de la citada Declaración define a la expropiación forzosa, la cual depende de la existencia de una causa de utilidad pública que esté determinada por la ley, o sea, que se compruebe la necesidad pública debiendo pagarse, además, indemnización previa. Según podemos apreciar en estas disposiciones, en Francia la expropiación adquiere una evolución importante y definitiva, que forma los verdaderos cimientos de esta en todas las legislaciones del mundo.

En México encontramos antecedentes de la expropiación desde la Época Colonial, con el derecho que tenían los Reyes Españoles, para recuperar, en cumplimiento de un servicio general, los bienes que habían dejado de ser del dominio de la

(8) Idem p. 482 y sigs.

(9) Mendieta y Nuñez Lucio. Op. Cit. p. 49

Corona por venta o merced; este era el llamado "derecho de reversión" y cuando se aplicaba, se indemnizaba al afectado.

Desde el comienzo de la Guerra de Independencia y en las distintas Constituciones Políticas de México, existe la idea de proteger la propiedad privada. Miguel Hidalgo con gran visión exterioriza su intención de dictar leyes para desterrar la pobreza, fomentar las artes, avivar la industria, moderar la devastación del país y hacer libre uso de la producción del suelo.

El ideario político de José María Morelos, presentado en su documento denominado "Sentimientos de la Nación", muestra, en síntesis, el camino para moderar la opulencia y la indigencia, mediante un cuerpo de leyes que lograsen aumentar el jornal del pobre, garantizar la posesión de sus tierras y aún la posibilidad de adquirir parcelas que pudiesen cultivar quienes carecían de ellas.

El movimiento de independencia no sólo se propuso lograr la desvinculación política de España, sino también, transformar la estructura económica y social que vivió México durante casi trescientos años de colonialismo.

Abolir la esclavitud y repartir la tierra, fueron los ideales de Hidalgo y Morelos y los elementos que conformaron el programa y la estrategia del movimiento insurgente.

La Constitución de Apatzingán, de 1814, aunque no tuvo vigencia, expresa el deseo de liberación política y en su artículo número 35 norma la expropiación por causa de utilidad pública al decir que ninguna persona podía ser privada de la más pequeña parte de sus bienes, sino cuando fuera por una exigencia motivada por necesidades públicas, teniendo derecho a una justa compensación. Este precepto establecía la obligatoriedad del pago de una compensación, pero no determinaba si esta debía ser previa o posterior al acto expropiato

rio. En este precepto vemos el espíritu de protección a la propiedad privada, pero sin menoscabo del interés colectivo.

Cuando culminó el proceso insurgente se enfrentaron la tendencia monárquica, que encabezada por Iturbide se impuso en un principio y la republicana federalista, que triunfó al expedirse la Constitución Política de 1824.

Esta Ley Fundamental regula la expropiación por causa de utilidad pública, dando al Senado la facultad de realizar las declaratorias respectivas y en sus recesos, al Consejo de Gobierno, señalando además, que en todo caso debía indemnizarse previamente a los afectados.

En la primera de las Siete Leyes Constitucionalistas de 1836 se norma la expropiación. El artículo número dos, en su fracción tercera, disponía que la expropiación debía efectuarse por causa de utilidad pública y previa indemnización.

El artículo 27 de la Constitución de 1857, consagraba el mismo principio establecido en la Carta Magna de 1836, disponiendo lo mismo para la realización de la expropiación forzada.

Todas las leyes que hemos mencionado, como antecedentes de la expropiación forzada actual, contienen el mismo principio básico sobre la expropiación y a excepción de la Carta Magna de 1814, se estableció siempre que la indemnización en favor del afectado tenía que pagarse previamente al acto expropiatorio.

El problema agrario sufre su más grave crisis en el período comprendido entre los años de 1856 a 1910, en esta época la tierra cambia de dueños, pero la explotación fincada en las masas campesinas continúa. La iglesia ya no era el propietario de la tierra, en virtud de la expedición de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas pertene-

cientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, decretada el 25 de junio de 1856, y posteriormente por la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859.

Durante la dictadura porfirista los latifundistas existentes se asientan con mayor fuerza y los latifundios aumentan su extensión territorial, creandose, además otros muchos. Esto hace que la situación política y económica en el país — se torne insoportable, el latifundismo llega al extremo de — concentrar en unas cuantas familias más del 80% de la superficie laborable. A mayor abundamiento, el 1% de la población era propietario del 95% del territorio laborable. Los pequeños propietarios tenían el 2% de la propiedad rústica y a — los pueblos indígenas correspondían el 1%, constituyendo estos dos últimos sectores el 96% de la población dedicada a — la agricultura.

Como respuesta a la drámatica situación que brevemente hemos descrito, surge, en forma inevitable la revolución. El Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, establece la restitución de tierras a los campesinos que fueron despojados — de ellas.

El gran caudillo Emiliano Zapata proclama el Plan de — Ayala el día 28 de noviembre de 1911 y en sus fundamentos — sostiene que deberán restituirse los ejidos a su legítimos — propietarios, fraccionarse los latifundios y confiscarse las propiedades de quienes se opusieran a la realización de la — reforma contenida en el Plan. El artículo séptimo de este documento encierra conceptos de una trascendencia excepcional — al decir lo siguiente: "En virtud de que la inmensa mayoría — de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que — del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria — sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedi — carse a la industria o a la agricultura, por estar monopoli — zadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por

esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

El Plan de Veracruz recogió estas ideas reivindicadoras del Plan de Ayala y aunque no disponía la creación de ejidos si ordenaba la restitución de tierras a las comunidades indígenas y creaba la pequeña propiedad.

Al promulgarse la Constitución Política de 1917, encontramos conceptos verdaderamente importantes y encaminados a redimir a los campesinos, en el artículo 27 podemos ver un principio fundamental, al no reconocer a la propiedad privada como un derecho congénito o natural del hombre, sino como un derecho que otorga la nación a los particulares, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público.

La Constitución de 1917 se aparta de las ideas de la anterior legislación, al establecer en el segundo párrafo del artículo 27 que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa pública y mediante indemnización; o sea que no se especifica la época de pago.

Por otra parte, el párrafo segundo de la fracción sexta del citado artículo señala lo siguiente: "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 el 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 objetivos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". (10).

Resulta sumamente difícil dar una idea general en la que quede reducida la idea de utilidad pública y más aún el dar una definición de ella. La mayoría de los escritores considera que es todo aquello que representa ventaja para el interés público, por lo cual, una expropiación responderá a tal condición solo cuando satisfaga la necesidad de la comunidad.

Para Alvarez Gendín, la expropiación se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, social o nacional. En el caso de utilidad pública, el bien debe destinarse a una obra pública o pasar a ser propiedad del Estado, para que este lo destine a un uso de utilidad general. (11)

La utilidad social se percibe difusamente, no es inmediata, existe cuando la sociedad obtiene ventajas por la expropiación de un bien y sin que este se destine a una obra pública. Por lo que toca a la utilidad nacional, la expropiación se lleva a cabo por exigencias de seguridad o bienestar de una nación. (12)

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - pp. 38 y sigs. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1971.

(11) Alvarez Gendín Sabino la expropiación Forzosa p.p. 35 y sigs. Madrid, 1928.

(12) Idem p. 36 y sigs.

En nuestro concepto el legislador mexicano, en la Constitución, aunque solo habla de utilidad pública, abarca los tres conceptos.

Según la opinión del licenciado Gabino Fraga nuestros tribunales se han inclinado por considerar que si es posible fijar en abstracto un criterio unitario acerca de la causa de utilidad pública en las expropiaciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación indica que la causa de utilidad pública contiene dos elementos esenciales, que son los siguientes:

- a) Que sea impuesta por una necesidad pública y que por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad y
- b) Que la cosa expropiada pase a ser del goce del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos.

Sin embargo ese criterio ha cambiado al decir que la utilidad puede ser pública, social o nacional y conceptuando a estas tres formas de la misma manera que lo hace Alvarez Gendín. La Constitución prohíbe que exista una expropiación por causa de utilidad privada, pero de ninguna manera en interés social o nacional, pues en última instancia todo interés social es un interés público. (13)

Tal es el caso de la dotación de tierras a los pueblos necesitados, ya que el beneficiario no es el Municipio, Estado o Nación; además de que esta expropiación es por causa de utilidad social, en virtud de que sirve para satisfacer las necesidades de un grupo social, al mismo tiempo es de interés público en cuanto que el mejor reparto de la tierra beneficia a la colectividad entera.

(13) Fraga Gabino Op Cit. p.p. 398 y sigs.

El maestro Gabino Fraga señala que el concepto de utilidad pública si puede ser definido y lo hace de la siguiente forma: "... pensamos que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos de derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado (14).

La utilidad pública es variable según las necesidades que en un lugar y en un momento determinado pueden existir y dejar de existir en otro tiempo, por tal motivo la Ley faculta a las legislaturas de los Estados para que decidan, de acuerdo a sus respectivas jurisdicciones, los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada.

Esta facultad concedida a los Estados existe en virtud de que ellos pueden precisar mejor sus propias necesidades, empero, está limitada por la garantía de permitir la expropiación únicamente en el caso de que exista utilidad pública, manifestada en leyes, aparte de que los tribunales federales son competentes para opinar si en verdad contienen casos de utilidad pública esos ordenamientos.

El artículo primero de la Ley de Expropiación vigente, se funda en el párrafo segundo de la fracción cuarta del artículo 27 constitucional y determina las causas de utilidad pública, pero lo hace de una manera caprichosa, lo cual resulta peligroso para la propiedad privada. La enumeración de las causas de utilidad pública es como sigue:

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

(14) Idem p. 397 y sigs.



II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, caminos, puentes 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 o de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

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

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;

IX.- La creación, conservación o fomento de una empresa para beneficio de la colectividad;

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida; y

XII.- Los demás casos previstos en las leyes especiales". (15)

Como se puede apreciar, la Ley de Expropiación vigente admite variantes de las causas de utilidad pública que enumera y evidentemente no tiene una idea precisa y clara de lo que es la utilidad pública y, en la fracción novena que se refiere a la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad podría interpretarse literalmente y entonces tendríamos que todas las empresas serían susceptibles de expropiación, habida cuenta de que todas ellas han sido creadas para producir algún beneficio para la sociedad. En este caso, el criterio que debemos adoptar, será de expropiar aquellas empresas que debiendo producir algún beneficio social, no lo hacen por virtud de causas imputables a los particulares que las manejan.

El concepto de la Suprema Corte de Justicia en este aspecto es sumamente elástico, podría decirse que todavía no ha sido bien delimitado.

Para complementar las ideas anteriores y finalizando este breve comentario acerca de la utilidad pública transcribiremos una Ejecutoria de la Suprema Corte, que menciona el licenciado Raúl Lemus García en su "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada":

"Es más amplio el alcance de la facultad de expropiar,-

que el restringido que sostuvo la antigua jurisprudencia de la Corte. La nueva concepción jurídica de la propiedad permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no solo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sostenido en al antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia".

"En efecto, de una recta comprensión del concepto de — utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27— constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la posibilidad de expropiar que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada, y se dice que es más amplio— porque comprende, además de los casos en que el estado se — sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y— explotar por si mismo un servicio público, o bien, emprender una obra que reporta una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares mediante su autorización fueren los encarga— dos de realizar estos objetivos en beneficio de la colectivi— dad".

"La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no — la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, — no solo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además de razones de interés social; ya que el — individuo no tiene derecho a conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo,— con menoscabo del bienestar general".

"Ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir— con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de — administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a favorecer las imperiosas necesidades populares, tiene — el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa,—

que el progreso nacional se estanque".

"La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o inmediatamente las de la colectividad, sino que los bienes expropiados dejan de continuar bajo el régimen de propiedad privada, así acontece tanto con los fraccionamientos de los grandes latifundios, o su colonización en beneficio de la clase campesina, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para los obreros. En estos casos es indudable que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre esta y aquella".

"Finalmente, la facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias y terremotos, con las proporciones y caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de prever con toda eficacia la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional, que las expropiaciones solo podrían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación, el de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando. (Promovido por Guadalupe Escandón de Escandón, - Toca 12914+32 1a. Fallado en 6 de mayo. Sobreseyendo. Sacado del informe anual del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ps. 45, 46 y 47. 2a. Sala 1935)". (16)

(16) Lemus García Raúl. Op. Cit. pp. 149 y 150

Ahora bien, la expropiación es un acto autoritario unilateral del Estado, sin embargo, según lo expresa el maestro Ignacio Burgoa, tiene la apariencia de ser una venta forzosa. Por ello, el acto que comentamos, no es gratuito sino oneroso, ya que para que una expropiación se lleve a cabo, deberá ser mediante indemnización.

La importancia de la indemnización, además de ser un elemento sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo entre este y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de los bienes de particulares, sin otorgar a estos ninguna contraprestación. (17)

La Constitución indica que el Estado puede expropiar mediante indemnización y en este punto, la idea del constituyente de 1910 difiere de las anteriores Constituciones Políticas que, con excepción de la de 1814, especificaban que el pago de la indemnización tenía que ser previo al acto expropiatorio.

El término mediante, que establece la Constitución vigente, ha suscitado cierta controversia, en virtud de que no define la época de pago y al no determinarlo, este podría ser previo, simultáneo o posterior a la expropiación.

En opinión del maestro Gabino Fraga existen varias tesis opuestas, bien fundadas. La primera de ellas sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de pago de la indemnización y que subsiste el sentido de la Constitución de 1857 y que por lo mismo, la indemnización debe ser previa a la privación de la propiedad, para hacer tal afirmación, se funda en las siguientes consideraciones: Si la Constitución no señala de manera expresa que la indemnización de

be ser posterior no hay motivo para considerar lo contrario; además, como la expropiación es una venta forzada, a falta — de cláusulas expresas, debe existir simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones de las partes, y por último, — sostiene que la Constitución usa el término mediante con el significado de previo, como es el caso del artículo 14 que — dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos sino mediante juicio ..., es obvio que el juicio que se menciona debe ser previo.

Existe una tésis contraria que sostiene que el significado de la palabra mediante no se refiere a ser previo, aunque en otros conceptos si lo sea, pues el cambio que al emplear este vocablo hizo del término usado en la Constitución de 1857, revela que hubo el propósito de variar este requisito, no siendo, por lo mismo, necesario que la indemnización sea previa.

La Suprema Corte afirma que como la indemnización es — una garantía, es necesario que sea pagada, si no en el momento mismo del acto expropiatorio, sí a raíz de este. La Corte también sostiene que cuando la expropiación se realiza para cumplir funciones sociales urgentes, el Estado puede ordenar el pago dentro de sus posibilidades.

El problema debe resolverse en el sentido de que la — Constitución no precisa una época de pago como requisito — esencial, corresponde a las leyes secundarias determinar esta época, pudiendo dichos ordenamientos establecerla como — previa, simultánea o posterior a la expropiación, pero siempre, en este último caso, existiendo una justificación irrefutable; el plazo debe guardar relación con las posibilidades presupuestales del Estado y dar una garantía eficaz para su cumplimiento. (18)

Existen casos en que la necesidad social es preponderante e inaplazable, pero en otras situaciones el pago de la indemnización es tan importante como la expropiación misma, ya que el bien jurídico que se afecta, o sea la propiedad privada, es tan importante como muchas necesidades sociales.

La Ley de Expropiación es demasiado beligerante, puesto que acepta, en todos los casos de expropiación, el pago posterior de la indemnización, dando un plazo máximo de diez años para que quien resulte beneficiado lo cubra. Este concepto de la ley es erróneo, porque en muchas ocasiones el interés social puede esperar y evidentemente no debería tomarse como regla general que la indemnización se pague posteriormente, "hasta que el Estado tenga posibilidades", en virtud de que esta circunstancia demerita a la propiedad privada.

Al respecto, la opinión del doctor Lucio Mendieta y Nuñez, resulta muy interesante: "No pueden, en justicia, en equidad, equiparse las expropiaciones agrarias o de bienes cuantiosos, que responden a urgentes necesidades nacionales o sociales, con las expropiaciones de predios urbanos para la construcción o ampliación de vías de comunicación o de jardines por ejemplo".

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

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

Exagerar las facultades del Estado en materia de expropiación es contrario al espíritu del artículo 27 constitucio

nal y a los genuinos intereses sociales". (19)

No hemos querido decir que el interés individual pueda equiparse al legítimo interés colectivo, eso resultaría absurdo, lo que tratamos de expresar es que dentro del régimen político y económico en que vivimos es muy importante respetar la propiedad privada, hasta donde sea posible sin perjudicar a la colectividad y viceversa, procurar el beneficio común sin menoscabo de los intereses particulares y definitivamente, cuando surja una necesidad social de urgente satisfacción, que implique la expropiación de algún bien de propiedad privada, esta deberá realizarse, aún cuando se aplace el pago de la indemnización, por no contar, el Estado, en ese momento con recursos económicos suficientes para hacer frente a la situación, pero determinando siempre el plazo en que se pagará esta, ya que de ninguna manera es conveniente que llegue a quedar incierta la época de pago de una indemnización; es decir, el Estado puede diferir el pago de una indemnización, pero no quedar exento de él.

Con relación al precio que ha de pagarse como indemnización por el bien expropiado, como hemos visto anteriormente, el artículo 27 constitucional en su fracción sexta se ocupa de determinar la forma como se fijará su monto y ello se hace tomando como base el valor final que el objeto tenga en las oficinas catastrales. (20)

De acuerdo a esta disposición, es la autoridad administrativa la que se encarga de fijar el precio que se pagará como indemnización y solo en casos excepcionales, o sea cuando el objeto expropiado haya sufrido cambios que alteren su valor, intervendrá la autoridad judicial o bien cuando no se encuentre inscrito en las oficinas rentísticas.

(19) Mendieta y Nuñez Lucio. Op. Cit. p. 54

(20) Constitución Política p. 45



El valor que se fija a la propiedad expropiada, evidentemente, es mucho menor al real, ya que el dueño de un bien, por lo general no declara el valor verdadero de sus propiedades, sino uno inferior, con el propósito de pagar menos impuestos. Por esta razón, las mismas autoridades, consideraron que el precio que debía pagarse por el bien expropiado sería el de su valor fiscal más un 10%, aceptando así que el avalúo de las propiedades que se ha fijado en las oficinas catastrales no es veráz, sin embargo, aún cuando exista este incremento, el precio que en base a esta disposición se paga como indemnización sigue siendo inferior al real y esto se manifiesta en forma contundente tratándose de propiedades agrarias, donde encontramos casos en que una propiedad puede estar inscrita en la mitad o en la tercera parte de su valor.

La Ley de Expropiación establece que sólo cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia. Después de que los peritos rindan su dictámen, el juez resolverá con vista de lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa recurso alguno, debiendo procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado, o en su rebeldía, por el juez. (21)

La Ley de 6 de enero de 1915 estableció que los propietarios afectados con una expropiación contaban con el plazo de un año para hacer valer su derecho de indemnización, -- siendo reglamentada esta disposición por la Ley de la Deuda Pública Agraria, de fecha 10 de enero de 1920.

La Ley que comentamos crea una deuda federal mediante la cual el poder ejecutivo puede emitir bonos hasta por la cantidad de cincuenta millones de pesos en oro. Empero, la deuda agraria es muy superior a lo que estipula esta ley y por lo tanto parece imposible que pueda ser pagada.

De acuerdo a lo dispuesto en este ordenamiento, el Estado dá al efecto un título en el cual se reconoce como dador por una cantidad determinada, en esa virtud, la obligación existe, pero queda aplazado su cumplimiento al día del vencimiento del bono.

Estimamos que no es preciso entrar en más detalles relativos a la Ley de la Deuda Pública Agraria, ya que no es tema de este capítulo, que solamente ha pretendido dar una visión general de las expropiaciones.

Hemos tratado de encauzar este estudio hacia el examen de los elementos fundamentales que sostienen a la expropiación forzosa y con ello formamos un criterio que involucre algunos conceptos esenciales relacionados con la propiedad, con las consecuencias que puede acarrear la existencia de -- una mala legislación o aplicación de las leyes en lo referente a las expropiaciones y ya con estas ideas que encierran a los factores sustanciales que hemos venido enumerando, podemos emitir las siguientes conclusiones y puntos de vista personales:

Primera.- El principio básico sobre el cual descansa la expropiación consiste en que al efectuarse esta satisfaga alguna necesidad pública que debe estar determinada en leyes y siempre se llevará a cabo mediante el pago de indemnización.

Estos son los elementos esenciales de toda expropiación y siempre deben tomarse en consideración para evitar el demérito de la propiedad privada, toda vez que la protección de este bien jurídico resulta tan importante como la satisfacción de muchas necesidades públicas.

Segunda.- Sería conveniente llevar a cabo una revisión de las causas de utilidad pública que se mencionan en el artículo primero de la Ley de Expropiación, pues de la manera como han sido expresadas el criterio que puede adoptarse al respecto es demasiado elástico y por lo tanto, peligroso para la propiedad privada.

De acuerdo con las ideas que predominan en la actualidad, el interés social es siempre superior al interés individual, sin embargo es indispensable ser en extremo cuidadosos al practicar esta idea, porque dentro del régimen en que vivimos, la propiedad privada existe y es un factor muy importante dentro de la economía nacional.

Tercera.- La Constitución Política no establece la época de pago de la indemnización, por lo cual toca a las leyes secundarias señalar si este debe ser previo, simultáneo o posterior al acto expropiatorio, debiendo existir siempre en este último caso una justificación irrefutable.

Cuarta.- Habida cuenta de que no existe un avalúo de toda la propiedad nacional, además de que el valor de los bienes inscritos en las oficinas catastrales es, generalmente muy inferior al valor real de esas propiedades, sería mejor que en todo caso de expropiación se realice un avalúo-

del bien objetivo de la expropiación.

Quinta.- Tratandose de expropiaciones efectuadas para satisfacer necesidades agrarias, no es ilegal que el Estado expida bonos para cubrir el pago de la indemnización en virtud de que no se libera del cumplimiento de la obligación, sino unicamente lo difiere para otro tiempo. Sin embargo, - esta forma de cumplir con la indemnización debe circunscribirse a casos excepcionales, en los cuales las necesidades sociales sean estrictamente urgentes y el Estado, en ese momento, no cuente con efectivo suficiente para hacer frente a esas circunstancias.

CAPITULO III

### CAPITULO III.-

#### ANALISIS JURIDICO DE LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Hasta ahora hemos examinado al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a la expropiación forzosa, de manera genérica y lo hicimos así, con el propósito de cimentar perfectamente el capítulo que ahora iniciamos y que es la parte central de nuestro estudio.

Con los conocimientos que nos han dejado los capítulos anteriores, tendremos en el presente mayor facilidad para efectuar un análisis jurídico que nos de una visión más amplia sobre las normas que se encargan de regir las expropiaciones de bienes ejidales y comunales y de otros aspectos que si no forman parte de las mismas, si están en estrecha relación con ellas.

Previo al análisis de los preceptos jurídicos que reglamentan el procedimiento para la expropiación de bienes ejidales y comunales, es conveniente señalar la importancia de estos bienes y la función social que deben desempeñar.

La propiedad ejidal y comunal, así como la pequeña propiedad, constituyen las formas fundamentales del régimen de la tenencia de la tierra, según lo establece la Constitución Política de 1917. Esta última forma de dominio de la tierra es la única limitación a las acciones dotatorias; está elevada al rango de garantía individual y solamente en el caso de que no se encuentre en explotación podrá ser objeto de acción agraria.

La legislación agraria desde sus bases fundamentales tiene un enfoque socializador; y si bien, admite a la pequeña propiedad y le concede una importancia trascendental, ordenando que el mismo Estado le brinde apoyo para su desarro-

llo, también es cierto que le impone como requisito estrictamente indispensable, que se encuentre en explotación y en esa virtud, se hace innegable el ideal socializador del constituyente.

El concepto de propiedad ha cambiado, ya no existe como el derecho absoluto que concedían los romanos, o sea el "ius utendi", "ius fruendi" y "ius abutendi". El propietario tenía legalmente la facultad de usar, disfrutar, disponer y de destruir el objeto si lo creía conveniente.

En la actualidad el concepto de propiedad se ha modificado, mas no en su esencia. Aún se reconoce como el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa, pero con las modalidades que las leyes establezcan, según lo dicte el interés público y es en este punto donde vemos la función social — que ahora debe cumplir la propiedad y según este principio, — el propietario de un bien no puede utilizarlo en perjuicio de terceros y además debe usarlo de una manera que la colectividad obtenga mayores beneficios. Según el Derecho Romano, un terrateniente podía negarse a vender las cosechas de sus tierras; ahora, en nuestro derecho, negarse injustificadamente a vender cosechas de sus tierras, constituye un ilícito penal en contra de la economía pública y así lo sanciona el artículo 253 del Código Penal para el Distrito Federal, con prisión de nueve años, como máximo y multa de cien pesos a cincuenta mil. (1)

El derecho de propiedad es, por lo tanto, limitado, ya que la misma Constitución así lo señala, es exclusivo pues — solamente su titular o su representante legal pueden usarlo — y es perpetuo, pues no tiene temporalidad o sujeción a un término.

(1) Código Penal para el Distrito Federal pp 81 y 82 Editorial Porrúa. México 1969.

El Estado tiene la facultad de imponer las modalidades que considere pertinentes a la propiedad, en virtud de que forma parte de la sociedad y tiene poder para llevar a cabo las finalidades condicionadas a los problemas y necesidades de la colectividad y para beneficio de la misma, procurando organizar los factores de la producción de tal forma que sea posible crear para los individuos la libertad económica, sin la cual, resultan utópicas todas las demás formas de libertad.

Esta libertad económica, en el mundo actual, es el fondo de los fines del Estado, por ello encauza la Reforma Agraria hacia la redistribución de la propiedad de la tierra, formando los núcleos de población ejidal.

El sistema ejidal y comunal es muy especial, ya que el Estado transmite la propiedad de la tierra, a los núcleos de población pero para que esta situación se dé y permanezca impone varias limitaciones y requisitos.

La Ley Federal de Reforma Agraria no define a los ejidos o comunidades agrarias, pero impone modalidades a los derechos agrarios que ostentan esos centros de población. El artículo 52 de dicho ordenamiento señala que tales derechos serán inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles y en ningún caso podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte. Además, este mismo precepto expresa que las tierras cultivables que puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. (2)

El artículo 27 constitucional señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites

(2) Ley Federal de Reforma Agraria Ed. D.A.A.C. 1972 p. 102



del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Es obvio que entre ellas se encuentran las tierras y aguas que se otorgan a los núcleos de población ejidal. En este caso, la nación transfiere el dominio de las tierras y aguas, pero con las modalidades que dicta el interés público y que precisamente son las que hemos señalado en el párrafo anterior. En nuestra opinión el concepto de propiedad ejidal y comunal, está en un plano de discusión en estricto derecho, porque no reúne los elementos esenciales de la propiedad tradicional.

La propiedad es un derecho real que ahora primordialmente debe cumplir una importante función social y en base a ello la misma ley priva de sus derechos al ejidatario que no trabaja la tierra como es su deber, ya sea colectivo o individual el régimen de explotación de esta.

Los cimientos donde se apoya la existencia de la propiedad ejidal están en la sociedad misma, ya que su cometido va dirigido al beneficio de la humanidad y en este punto radica su sostén jurídico, toda vez que el hombre creó al derecho para su mejor desenvolvimiento como ente social, visto como parte de un grupo y no en forma individual, de manera que las instituciones creadas por si mismo deben cambiar junto con la sociedad que les ha dado vida y si los intereses y valores materiales y morales cambian, deben transformarse también las normas y principios regidores de ellos.

De tal suerte que la propiedad ejidal ha sido concebida para cumplir una noble función social y resulta claro que los núcleos de población que nos ocupan no deben verse como conglomerados sociales formados por individuos que realizan sus actividades independientes unas de otras, po-

seyendo sus parcelas individualmente, sin importar la trascendencia del trabajo en común, al contrario, el ideal es imbuir en la mentalidad del campesino, como meta, la colectivización de los recursos susceptibles de ser explotados y de su trabajo, pues, desde luego, resulta más fácil y productivo el aprovechamiento de los medios con que se cuenta cuando la labor es organizada en conjunto. Al respecto, el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria indica que el aprovechamiento individual terminará, el resolverse de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando esta termine. (3)

La forma de explotación colectiva en muchos casos es necesaria y la Ley Federal de Reforma Agraria así lo expresa en su artículo 131. Además de evitar los esfuerzos aislados de los campesinos, tiende a generar unidades económicas verdaderamente importantes, cuya capacidad les permita competir con otros productores, a la vez que se crean fuentes de trabajo para un mayor número de individuos; eso tiene una gran proyección, ahí se concentra la misión que tienen estos bienes en la sociedad, ya que cuando la organización colectiva funciona, estos núcleos pueden alcanzar un desarrollo notable, dentro del cual sus integrantes llegarán a un nivel muy superior. Cuando resulta imposible mantener la unión del grupo mediante el trabajo en común y las personas que lo forman no tienen recursos y se dedican al trabajo individual, no pueden generar producción suficiente para competir con otros productores más fuertes, teniendo como consecuencia que carezcan de oportunidades de desarrollo económico, rédundando todo esto, en un problema creciente, pues el campesino en esas circunstancias abandona su parcela y se traslada a las grandes ciudades buscando mejores condiciones de vida, que no

(3) Idem p. 102

le permitan subsistir sin tantas penurias, pero enfrenta una situación todavía peor, no solo para él, sino para la sociedad en general, toda vez que se incrementa el desempleo, de suerte que si un gran número de personas viven sin trabajar, otras deben realizar un esfuerzo mayor y el país obtiene una productividad menor de sus propios medios, pues si se abandonan las tierras no habrá suficientes materias primas para la industria, que a su vez no logrará satisfacer las necesidades nacionales, al mismo tiempo que se desarrolla para dar cabida a la población con capacidad laboral que día a día aumenta.

Por las razones expresadas, podemos afirmar que es indispensable que los campesinos sin recursos logren coordinar sus esfuerzos a fin de obtener mayores ingresos que les permitan "vivir", no "sobrevivir", meta que puede realizarse por medio del trabajo colectivo, creando unidades económicas fuertes, con lo que el ejido cumplirá un compromiso social de enorme trascendencia.

Por otra parte, creemos firmemente, que no es conveniente establecer en forma forzosa el régimen de explotación colectiva, dado que se estaría coartando el principio de libertad que plasma la Constitución en su artículo quinto.

Debemos aceptar que la idea de colectivización es loable, pero hasta ahora, en la práctica ha fracasado en muchas ocasiones, por la mala administración que realizan sus dirigentes.

Finalmente, aunque la organización de un núcleo agrario sea colectiva, sus integrantes deben poseer sus títulos individuales de propiedad, porque esto da una especie de seguridad interna, al sentirse dueños de su tierra, aspecto que es muy importante para el desenvolvimiento del grupo.

Ahora bien, nos podemos preguntar ¿Qué sucede cuando en

lugar de que un núcleo de población crezca y se desarrolle sosteniendo a un número de personas, cada vez mayor, desaparece, por la expropiación de sus bienes, por los que se paga una indemnización, pero no se crean fuentes de trabajo nuevas, para estas personas? Podemos encontrar la respuesta a esta interrogante en los párrafos precedentes, porque el resultado es casi el mismo cuando se disgrega un núcleo de población agraria que vive en la miseria, a cuando lo hace teniendo cada individuo en su poder una parte proporcional de la indemnización que se paga al grupo por la expropiación de sus tierras y bienes inherentes a ellas, dado que el campesino no es todavía demasiado ignorante y aunque tenga dinero, en la generalidad de los casos no sabe emplearlo correctamente y por tal motivo vuelve a la miseria, sobreviniendo el problema que hemos expresado antes.

El capítulo de la Ley Federal de Reforma Agraria materia de este estudio, es muy superior a su correlativo del Código Agrario de 1942, en virtud de que contiene una serie de modificaciones encaminadas a proteger los intereses económicos de los ejidos y comunidades, tratando de evitar en lo posible, la proliferación de los grandes negocios que han nacido de las expropiaciones fincadas en los núcleos agrarios, con el consiguiente detrimento de los recursos de estos poblados. Sin embargo, al igual que toda creación humana, estos preceptos no son perfectos, algunos de ellos tienen errores en su esencia misma, otros en su redacción.

Es importante promover cambios cuando percibimos errores en el fondo de las disposiciones jurídicas, toda vez que la aplicación de una ley puede verse quebrantada por los mismos, provocando problemas mayúsculos, aunque en apariencia sea difícil notar sus consecuencias, o todavía más, se presenten como aciertos en lugar de errores.

En lo tocante a las fallas relacionadas con la redac-

ción de un instrumento jurídico, con el alcance propio de una Ley, si bien, no se traducen en trastornos mayores para su cumplimiento u observancia, si trascienden en cuanto a la técnica jurídica que se emplea en la concepción de un ordenamiento legal con esta jerarquía.

En las páginas siguientes trataremos de analizar los aciertos de la parte relativa a la expropiación de bienes ejidales y comunales en la Ley Federal de Reforma Agraria así como sus errores y defectos, proponiendo en cuanto nos sea posible, algunas correcciones, pues al escribir estas líneas nos sentiremos sumamente satisfechos si aportamos alguna idea útil para lograr un pequeño progreso en materia agraria.

Tomando en consideración el somero examen que hemos realizado sobre la expropiación en general, del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, así como de la importancia que para el desenvolvimiento de nuestra sociedad tienen los núcleos agrarios, pasaremos directamente al análisis jurídico de las normas que se encuentran en el Capítulo Octavo, del Título Segundo, Libro Segundo, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Cabe hacer ahora la aclaración de que únicamente comentaremos los preceptos en cuestión, comparándolos con sus equivalentes del Código Agrario de 1942, ya que el llevar a cabo un estudio comparativo con las leyes anteriores no nos dejaría mucho provecho.

El artículo 112 de la Ley invocada, limita los casos que pueden dar lugar a una expropiación de bienes ejidales o comunales y al mismo tiempo impone ciertos requisitos para su ejecución todo esto, con el propósito de impedir que esos bienes se expropian para saciar los intereses personales de algunos individuos, que en muchas ocasiones, aprovechando su investidura o sus influencias con quienes la tienen, han cometido actos que son verdaderamente lesivos contra la sociedad.

El texto del mandamiento que nos ocupa es el siguiente:

"Artículo 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y en general, servicios del Estado para la producción;

IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;

V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

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

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de-

obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares — que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX.— Las demás previstas por las leyes especiales". (4)

Este artículo cambia algunas ideas con relación al Código Agrario anterior, que señalaba las causas de utilidad pública en su artículo número 187. Las modificaciones a que nos referimos son las siguientes: En primer término, señala que la causa de utilidad pública que se invoque para solicitar una expropiación de bienes ejidales y comunales, debe ser, evidentemente de mayor importancia que la utilidad social del ejido o comunidad. Además se ordena que en igualdad de circunstancias la expropiación se finque preferentemente en bienes de propiedad particular. Considerando lo anterior cuando se hace del conocimiento de un núcleo de población agraria, que serán afectados sus bienes por una expropiación, los campesinos pueden tratar de defender sus intereses tratando de demostrar que la unidad del grupo y la fuente de su subsistencia es más importante que el beneficio público que se obtendrá con la expropiación; por otra parte, sería también un medio de defensa, el que los integrantes de ese grupo hicieran lo posible por encontrar bienes de propiedad particular susceptibles de ser utilizados para satisfacer la misma necesidad en que se apoya la expropiación.

Otra novedad está constituida por la fracción tercera, que incluye la procedencia de la expropiación para el establecimiento de postas zootécnicas y en general, servicios del Estado para la producción.

Por lo que toca a la fracción quinta, resulta oportuno citar un comentario del doctor Lucio Mendieta y Nuñez, quien al respecto dice: "La Fracción V, es igual a la del artículo

(4) Ibidem

relativo del Código Agrario de 1942 y considera el caso con-  
indudable estrechez de miras y una redacción vaga, pues por-  
colectividad ¿qué se entiende? ¿La del núcleo de población -  
ejidal? ¿la del núcleo de población al que se dotó? ¿la Na-  
ción toda? habría sido mejor decir con claridad "que" sig-  
nifique un beneficio indudable para el núcleo de población,-  
para la región o para los intereses nacionales". (5)

El artículo 113 señala que no pueden expropiarse bienes  
ejidales o comunales sin la intervención del Jefe del Depar-  
tamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretario de la  
Reforma Agraria). (6)

Este requisito se refiere al hecho de que las expropia-  
ciones ejidales y comunales no pueden llevarse a cabo por --  
otras autoridades, distintas al Secretario de la Reforma --  
Agraria, antes Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y --  
Colonización, ni aún apoyándose en otras leyes. Todas las De-  
pendencias del Ejecutivo Federal o los Ejecutivos locales o --  
municipales, así como los Organismos Descentralizados y de --  
más Instituciones que necesiten obtener la propiedad de al --  
gún bien ejidal, deberán hacer su solicitud de expropiación --  
ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 114, expresa lo siguiente: "La expropiación  
podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al  
núcleo de población, como sobre aquellos que adquiera por --  
cualquier otro concepto". (7)

El artículo 188 del Código Agrario decía lo mismo y es-  
obvio que una expropiación puede comprender a todos los bie-

(5) Mendieta y Nuñez Lucio. El problema Agrario de México.  
p. 380 Ed. Porrúa México 1971.

(6) Ley Federal de Reforma Agraria p. 124

(7) Idem p. 124



nes que le sean necesarios para satisfacer la necesidad que la ha provocado. Es precepto es claro, se explica por si mismo, pero es importante destacar el hecho de que todos los bienes que se circunscriben al régimen ejidal, sea cual fuere su procedencia, se encuentran cumpliendo la misma función y por ello es que esta disposición los coloca en la misma situación.

Con respecto a la expropiación de aguas, el artículo 115 señala que: "Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

I.- Para usos domésticos o servicios públicos;

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para expropiación total de tierras". (8)

El antecedente de este precepto se encuentra en el artículo 188 del Código Agrario, pero la disposición actual contiene varios cambios; el primero de ellos es que ahora se señala, tomando la misma idea expresada en el artículo 112, que la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. En el último párrafo encontraremos otra modificación, al decir que se estará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras cuando la afectación de-

(8) Ibidem pp. 124 y 125

de las aguas implique la desaparición de su productividad. -- Es obvio que si estas tierras dejan de producir se pagará -- una indemnización por ellas y desde luego, formarán parte de la expropiación.

En relación con este precepto, resulta muy atinado un comentario del doctor Lucio Mendieta y Nuñez, en el sentido de que en cualquier caso de expropiación de aguas, comprendido por este artículo, se deben respetar las necesidades para los usos domésticos de los ejidatarios y se requerirá también el dictámen previo del Cuerpo Consultivo Agrario. (9)

El artículo 116 indica que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o pública a que se refieren las fracciones números I, II, III y IV del artículo 112 de esta Ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente. (10)

Evidentemente que si las causales de expropiación a que se refiere esta norma comprenden servicios y obras que realiza el Estado, como parte de sus funciones, él será el único que pueda solicitar una expropiación con apoyo en las -- fracciones mencionadas.

El artículo 117 se encarga de regular lo correspondiente a las expropiaciones que se realizan para resolver los -- problemas de la vivienda y al igual que el 122 fué reformado recientemente, por medio de Decreto Presidencial de fecha 30 de diciembre de 1974 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año con el propósito de --

(9) Mendieta y Nuñez Lucio, Op. Cit. pp. 380 y sigs.

(10) Ley Federal de Reforma Agraria p. 125

normar lo relativo a expropiaciones ejidales y comunales cuya finalidad sea la regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas. El texto del artículo 117, al modificarse, quedó de la siguiente manera:

"Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales o comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, o del Departamento del Distrito Federal y -- cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o -- regularizados. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo -- siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios -- afectados la proporción dispuesta en el artículo 122".

"A cuenta de las utilidades previsibles del fracciona-- miento con autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo".

"Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas -- convenientes para el incremento de la vivienda popular".

"En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en -- los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala esta Ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccio

nar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables" (11) (12).

Este precepto corresponde al 193 del Código Agrario, aunque contiene cambios sustanciales. En nuestra opinión su finalidad es buena, aunque adolece de varios defectos en su redacción.

Consideramos que es una medida inteligente el restringir la procedencia de la solicitud de expropiación, para cuestiones habitacionales, a los organismos públicos descentralizados que se mencionan y al Departamento del Distrito Federal, que por otra parte, solamente puede intervenir dentro de su jurisdicción.

También es preciso hacer hincapié en la disposición de este precepto que incluye a los ejidatarios afectados y a los ejidos colindantes en los beneficios que se crean con una nueva zona de urbanización, pues es notable el cambio que se opera en la propiedad inmueble al ser transformada de rústica a urbana.

Además, la norma que nos ocupa termina con la especulación que siempre ha existido con la expropiación de bienes ejidales y comunales para creación de fraccionamientos urbanos, porque en la gran mayoría de los casos, los ejidatarios o comuneros afectados, lejos de disfrutar de los beneficios que reporta el urbanismo, han sido perjudicados; así, por ejemplo, en ocasiones se les ha obligado a aceptar como parte de la indemnización casas de pésima calidad y quienes se negaron a aceptarlas no recibieron ningún pago. Lo mismo ha sucedido con las permutas hechas con particulares, que por

(11) Idem p. 125 y 126

(12) Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1974.

medio de engaños, les daban tierras de calidad muy inferior a las expropiadas y a veces ni siquiera eso. En virtud de lo anterior, la ley ahora establece que el pago de la indemnización debe ser previo a la expropiación, señalando también — quienes pueden solicitarla.

Durante el procedimiento expropiatorio debe garantizarse la subsistencia de los ejidatarios y de sus familias y — controlarse en forma eficiente el pago de anticipos en efectivo de las utilidades que se obtengan, porque en caso contrario estos no redundarán en beneficio de los campesinos, — sino por el contrario, llegarán a perjudicarlos.

Transcribiremos una interesante Ejecutoria relacionada — con la utilidad pública que representa la creación de una zona urbana, que incluye el maestro Raúl Lemus García en su — Ley Federal de Reforma Agraria Comentada: "Cuando se decreta la expropiación de un terreno, para el establecimiento de — una colonia urbana, el fundamento de la Utilidad Pública no sólo radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación con el fin de poblar la colonia, sino — en el beneficio que esa colonia reporta al Estado, al Municipio y a los vecinos inmediatos y en general a los habitantes, ya que la creación de una colonia urbana viene a determinar el aumento de trabajo que reclaman las construcciones y por último contribuye a librar a la clase media de las difíciles condiciones en que se encuentran los que no tienen hogar propio. (Revisión. Pág. 2942 el 10 de diciembre de 1931. Número 271/30, Sec. 1a. Juzgado Primero de Distrito de Puebla. (13)

La reforma de este precepto obedece al hecho de que el elevado incremento demográfico del país y la migración de — los habitantes del campo a la ciudad ha ocasionado en muchas poblaciones, entre otros problemas, conflictos sobre la te—

(13) Lemus García Raúl. Op. Cit. p. 152

nencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, carencia de servicios públicos, viviendas que no cuentan con las condiciones satisfactorias mínimas y fenómenos similares, — por lo que es necesario prevenir el desarrollo urbano, tratando de impedir la formación de asentamientos humanos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidal y comunal y — que, por lo tanto, están fuera del comercio, lo que dificulta enormemente que ese desarrollo urbano pueda realizarse — con apego a la ley.

Al modificar este artículo se tratan de adoptar medidas eficaces para regular las situaciones que hemos mencionado, — procurando que la expansión demográfica no grave sobre terrenos ejidales o comunales y en cuanto estén ocupados irregularmente sea posible decretar su expropiación, a efecto de que sus poseedores obtengan los beneficios inherentes a la urbanización y que además causen impuestos, pues el gravamen es mucho mayor cuando el terreno es urbano en lugar de rural.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se creó por Decreto de fecha 8 de noviembre de 1974, — que abrogó un Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 de donde nació el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

El artículo 118 encuentra en el 194 del Código Agrario a su equivalente y se ocupa de las expropiaciones ejidales — para la creación, fomento o conservación de empresas que beneficien a la colectividad. Cabe señalar que este precepto — contiene grandes modificaciones en relación con su precedente.

Artículo 118.— "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del Artículo 112 de esta ley, se harán siempre a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el cual realizará la venta

de los terrenos en su verdadero valor comercial".

"Dicha institución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiesen realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público".

"Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin" (14).

Este mandamiento prohíbe que la expropiación sea solicitada directamente por particulares, organismos públicos descentralizados o gobiernos locales, al señalar que obligatoriamente se hará en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el cual venderá los terrenos en su verdadero valor comercial.

Además trata de evitar que la plusvalía de los terrenos, al dejar de ser rústicos, sea aprovechada únicamente por particulares, organismos públicos descentralizados o gobiernos locales que pretendan explotar tales empresas. Al igual que el artículo anterior, tiene la finalidad de evitar la especulación comercial con este tipo de inmuebles.

Por otra parte este precepto, en sí mismo, viene a confirmar que por los bienes expropiados en ocasiones se ha pagado un precio inferior al que les corresponde, al decir que "el Banco Nacional de Obras y Servicios, Públicos, S.A., ha-

(14) Ley Federal de Reforma Agraria pp. 126 7 127.

rá la venta de los mismos en su verdadero valor comercial".

Con respecto al último párrafo de este artículo conside--  
ramos que no debería admitir que se entregara la indemniza--  
ción en efectivo a cada uno de los ejidatarios, en forma pro--  
porcional y menos aún que se deje esta posibilidad exclusiv--  
mente al criterio del Presidente de la República y según las  
medidas que el mismo estime pertinentes. Más adelante hare--  
mos un examen sobre el particular con mayor profundidad; por  
lo pronto sólo queremos dejar asentado lo que a nuestro pare--  
cer es un error de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En la última parte de esta norma no debería usarse la--  
palabra "... ejidatarios o comuneros expropiados", pues no --  
se está expropiando la persona de los ejidatarios o comun--  
ros.

La Ley que comentamos se inclina porque sean los ejida--  
tarios o comuneros quienes exploten los recursos naturales --  
con que cuentan, ya sea creando empresas ejidales, o bien, --  
por medio de asociación con el estado o particulares. El ar--  
tículo 119 se refiere a expropiaciones que se fundan en el --  
establecimiento de empresas que lleven a cabo el aprovecha--  
miento de los recursos naturales de los ejidos, pero trata --  
de restringirlas al máximo, para que sean los mismos núcleos--  
agrarios quienes efectúen esas explotaciones.

Artículo 119.- "Las expropiaciones para establecer em--  
presas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo pro--  
cederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede --  
por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los parti--  
culares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este--  
caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados --  
en los trabajos de instalación y operación de la empresa de--  
que se trate". (15)

(15) Idem p. 127



El precepto en cuestión es muy atinado, pues por una parte, protege los intereses de los núcleos de población agraria, evitando que sean privados de sus recursos naturales, al expresar que únicamente se permitirá la expropiación de los mismos cuando sus propietarios, de ninguna manera, sean capaces para aprovecharlos, empero al dejar esta estrecha posibilidad, también se están protegiendo los intereses del país, en virtud de que se impide que tales recursos permanezcan estériles e improductivos.

Además, el beneficiario de este tipo de expropiaciones queda obligado a dar preferencia a los ejidatarios o comuneros para laborar en la empresa de que se trate, lo cual es loable porque se crean fuentes permanentes de trabajo para esos núcleos y obviamente esto tiene consecuencias muy positivas para la sociedad en general.

El artículo 120 hace mención a una situación similar a la anterior y encuentra su antecedente en el número 190 del Código Agrario.

Artículo 120.- "Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar, terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria). (16)

Existen varios tipos de concesiones y con respecto a --

(16) Ibidem p. 127

las mineras tenemos que la legislación actual no admite la expropiación de bienes ejidales y comunales para su otorgamiento. En efecto, el artículo 11 de la Ley Minera así lo indica, estableciendo que sólo se permite la ocupación temporal de estos terrenos, aún cuando en ellos deban construirse instalaciones costosas, de tal suerte que los núcleos agrarios no perderán sus propiedades.

Sin embargo, podemos afirmar que si es posible efectuar expropiaciones para la finalidad señalada en el párrafo anterior. El precepto de la Ley de Reforma Agraria debe prevalecer con fundamento en el artículo segundo transitorio de la misma, el que, en su parte relativa dice lo siguiente: - - - "... Se derogan todas las leyes, reglamentos, decretos circulares y demás disposiciones expedidos que opongan a la aplicación de esta Ley".

En nuestra opinión esa resulta ser la interpretación legal correcta, por otra parte, atendiendo a los casos en los que por el otorgamiento de una concesión para explotar recursos naturales pertenecientes a la nación, que se encuentran en terrenos ejidales y comunales, estos se ven inutilizados para continuar dedicados a las labores agrícolas o ganaderas de esos núcleos, en nuestro concepto, deberá estarse a lo dispuesto para la expropiación de tierras, por lo que toca a esas extensiones, pues aunque la Ley Minera no acepte, si de esos terrenos no podrá obtenerse algún beneficio posterior, corresponde indemnizar al poblado afectado, como si se le hubiera expropiado esa superficie o de hecho, expropiarsele.

En cuanto a los convenios que se celebren a efecto de regir el pago de regalías y demás prestaciones que el concesionario está obligado a otorgar al núcleo agrario sería más correcto que este precepto expresara que están sujetos a la aprobación por parte del Secretario de la Reforma Agraria, según lo señala la fracción VIII del artículo 10 de la Ley.-

Además, conforme a los artículos 144 y 145 de esta Ley, tales convenios serán de asociación en participación y su temporalidad de un año, con la posibilidad de ser prorrogados.

El artículo 121 se refiere a la indemnización que se pagará a los núcleos agrarios por la expropiación de sus bienes y equivale al 192 del Código Agrario.

ARTICULO 121.- "Toda expropiación de bienes comunales y ejidales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avaluo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos".

"De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros".

"No podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el Gobierno Federal" (17).

Al respecto, el Código Agrario de 1942, estipulaba que la expropiación debía hacerse mediante indemnización inmediata. Además, este Código no disponía que la Secretaría del Patrimonio Nacional fuese la encargada de practicar el avalúo de los bienes solicitados en expropiación, sin embargo esa Dependencia siempre cumplimentaba este requisito.

Sobre el último aspecto que hemos señalado, es conveniente hacer un comentario más extenso, ya que es muy importante el avalúo, pues de él depende el monto de la indemnización y por lo tanto la creación de las nuevas fuentes de trabajo para el núcleo afectado. Seguramente sería mejor que una institución de la banca privada se encargara de practicar el avalúo en cuestión, a costa del beneficiario de la misma, de esta manera se evitarían todos los problemas que constantemente surgen con la Secretaría del Patrimonio Nacional, ya que esta Dependencia en sin número de ocasiones ha practicado avalúos que crean notables perjuicios a los ejidatarios, quienes ven lesionados sus legítimos intereses al no pagárseles sus bienes a su justo precio.

Para ilustrar un poco más lo que estamos afirmando, haremos la breve exposición, a manera de ejemplo, del caso tocante a la expropiación de terrenos pertenecientes al ejido-colectivo "Ing. Eduardo Chávez Ramírez", ubicado en el municipio de Cárdenas, del estado de Tabasco, en donde los hechos se desarrollaron de la siguiente forma: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., solicitó la expropiación de 100-00-00 hectareas, cuyo propietario era el núcleo mencionado, a efecto de que se instalara en esa superficie un ingenio azucarero, denominado "Presidente Benito Juárez" y las obras inherentes al mismo. Se llevó a cabo el procedimiento expropiatorio. La Secretaría del Patrimonio Nacional practicó el avalúo de rigor, mismo que lleva el número ... 51 - C.21 - 00125, de fecha 29 de enero de 1973 y se fijó el valor de cada hectárea en la cantidad de \$ 3,500.00- y \$ 22,830.00 por las pertenencias ejidales distintas a la tierra, cantidades que sumadas totalizan \$ 372,830.00; sin embargo este "avalúo", resulta verdaderamente absurdo e irrisorio, pues considerando las inversiones realizadas en esa zona, por conducto de la Comisión del Grijalva y por los mismos ejidatarios que contrataron créditos de habilitación y -

y avio y refaccionarios con el Fideicomiso Plan Chontalpa, con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. y con el Banco Agropecuario del Sureste, S.A., tenemos que el valor real de cada hectárea es de más de \$ 20,000.00, pues tales inversiones van, desde demonte y obras de infraestructura, hasta la plantación de árboles ornamentales, instalación de cercas, etc. Empero dicho avalúo prevaleció, no obstante la opinión en contra que emitió el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y por Decreto Presidencial de fecha 5 de junio de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de agosto del mismo año, se expropiaron las 100-00-00 hectáreas en cuestión. Como es obvio, la indemnización que se le pagó al núcleo no fué suficiente para cubrir los adeudos contraídos con las diversas instituciones crediticias que hemos señalado y menos aún, para crear nuevas fuentes de trabajo que substituyeran a las anteriores o para adquirir otras tierras similares. Es evidente que esta situación provocó mayores dificultades que no mencionaremos, únicamente hemos querido señalar un caso concreto y desconocemos si las raíces de estas calamidades se encuentran en la ineptitud de quienes realizan estos avalúos o bien, en motivos de otra índole, pero sea cual fuere la razón los resultados de ello son demasiado perjudiciales para los ejidatarios y comuneros, teniendo consecuencias funestas en la producción agrícola del país.

Con el ejemplo anterior corroboramos nuestra proposición de que sean otras instituciones las encargadas de evaluar los bienes ejidales y comunales sujetos a expropiación, ya que no forman parte de la maquinaria burocrática gubernamental y su desarrollo depende en gran medida de la aceptación social que sean capaces de lograr.

El precepto en examen, además, prohíbe la expropiación de bienes ejidales o comunales cuando exista la posibilidad de que sean adquiridos por extranjeros; estableciendo así

una excepción más a las ya impuestas en el artículo 27 de la Constitución Política, relativas a las fajas costera y fronteriza. Esta prohibición es correcta, en virtud de que evita que los extranjeros puedan lucrar con propiedades agrícolas—siendo de elemental justicia no permitir la desaparición de núcleos ejidales para beneficio de personas ajenas a nuestro país.

El artículo 122, que como antes señalamos, fué reformado recientemente, se ocupa de normar el destino que ha de dársele a la indemnización, según el caso y equivale a los artículos 189, 192 y 193 del Código Agrario.

ARTICULO 122.— "La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población".

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

I.— Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del Artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en Asamblea convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes—conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria) cuya base será el importe de la indemnización; y (18)

II.— Si se trata de expropiaciones originadas por las -

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

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

En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo" (19).

La fracción I de este precepto trata de mantener la unión del núcleo agrario que llega a verse afectado con una expropiación, al decir que con la indemnización se adquirirán tierras equivalentes a las expropiadas o se invertirá dicha compensación; en fuentes de trabajo que designará la mayoría compuesta por el 66% de los ejidatarios en asamblea general.

Estimamos que el principio en el cual se apoya esta disposición de la Ley Federal de Reforma Agraria o sea la unión del poblado, es plausible por su contenido social y también porque sería absurdo que cada ejidatario manifestara tener un plan de inversiones propio y de acuerdo a esto se repartiera la indemnización entre todos los integrantes del núcleo, que tuvieran derecho, para que cada quien hiciera consus parte lo que le pareciera mejor. Empero la norma que nos-

(19) Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.

ocupa está en franca contradicción con el artículo quinto de nuestra Constitución Política, en lo que corresponde al 33% de los ejidatarios que no estuvieren conformes con los planes de inversión propuestos, o en su caso, con la adquisición de tierras equivalentes, pues resulta que se les obliga a aceptar un trabajo en contra de su voluntad.

Como podemos apreciar, el problema planteado es difícil de resolverse, pues este artículo viola una norma de la ley Suprema y eso es inaceptable de pleno derecho, aunque la causa sea, realmente en justicia y equidad, el tomar una medida eficaz ante la posible desaparición de un poblado.

Este precepto debería ajustarse, de alguna manera a la disposición constitucional, porque de otra forma, aún cuando encierra un concepto capaz de resolver conflictos trascendentes, al no contar con el apoyo de la Ley Fundamental, es endeble y en un momento dado puede perder toda su fuerza jurídica.

Debemos señalar además, que esta es la norma que esencialmente rige a la indemnización en la Ley Federal de Reforma Agraria y en tal virtud, si contraría a la Constitución y por esa razón llega a perder efectividad, todas las demás disposiciones de este capítulo de la ley, que dependen de ella correrán la misma suerte. En la parte relativa al análisis del artículo 125, haremos un comentario más extenso a este respecto, pues de esa manera es posible tener una visión completa del problema de nuestra atención, tocándolo desde diversos puntos y en lo posible, dando algunas soluciones.

A partir de su fracción II este artículo fué reformado para otorgar mayores beneficios a los ejidatarios que ven expropiados sus bienes con el propósito de resolver problemas relativos a la expansión demográfica, ya sea para creación de zonas urbanas o para la regularización de la tenencia de la tierra, de acuerdo a lo que comentamos al referirnos al artí



culo 117 de la Ley.

El artículo 123 continua normando el destino que ha darse a la indemnización y equivale a los preceptos 193 y 194 del Código Agrario de 1942, aunque contiene varias modificaciones.

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

"Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará, a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera del Artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización se estará a lo dispuesto en el artículo anterior" (20).

Como lo señalabamos anteriormente, este precepto de la Ley Federal de Reforma Agraria introduce varias modificaciones a lo establecido en el Código Agrario. En principio, el Código de referencia permitía cubrir la indemnización a los ejidatarios afectados con "tierras equivalentes", lo que en muchos casos se tradujo en perjuicios para los campesinos, toda vez que se les entregaban tierras de calidad muy inferior a las expropiadas. La Ley en vigor, no acepta esa forma

(20) Ley Federal de la Reforma Agraria p. 129

de cubrir la indemnización, lo cual nos parece muy atinado.

Por otra parte, esta norma se refiere a algunos aspectos en general que no mencionaba el ordenamiento anterior, — con relación a la adquisición de otros bienes que substituyan a los expropiados.

El artículo 124 sanciona lo relativo al pago de las indemnizaciones por bienes distintos a la tierra y en el Código Agrario de 1942 no se encuentra algún precepto similar. — Su texto es el siguiente:

ARTICULO 124.— "En todo caso, el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual" (21).

Esta norma viene a apoyar una disposición de carácter administrativo vigente desde hace varios años, sin embargo, — cae en el mismo error que hemos señalado al autorizar que se le pague a cada ejidatario en lo particular, la indemnización que le corresponda por los bienes distintos a la tierra. En lugar de eso debería garantizarse la substitución inmediata de esos bienes en cuanto fuera posible y por lo que corresponde a lo demás, sería más conveniente se depositara en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la indemnización pagada por ellos, para invertirse después de acuerdo a las necesidades de cada quien. De esta manera habría un control mayor, — aún cuando no completamente eficaz, porque una disposición más rígida quedaría fuera del marco constitucional; para evitar que los ejidatarios malgasten el monto de sus inversiones realizadas en las superficies expropiadas, tales como — sus casas, corrales, siembras, etcetera. Resulta muy perjudicial que un grupo de ejidatarios, como de costumbre, con escasos recursos económicos, construya sus casas, posteriormente se le expropian los terrenos que estas ocupan, se les pague su valor en forma individual, entonces el campesino —

víctima de su propia ignorancia, no dedique esa cantidad de dinero a la construcción de otra casa y en poco tiempo se quede sin dinero y sin casa. Lo mismo puede decirse de corrales, huertos, siembras y demás.

Corresponde ahora referirnos a la parte medular de nuestro estudio, el artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 125, no tiene antecedentes en el Código Agrario de 1942, ni en el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, su texto es el siguiente:

ARTICULO 125.- "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversión individuales o colectivos que haya aprobado el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria) en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar el importe de la indemnización.

En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia". (22):

Ahora bien, antes de emprender el análisis de este precepto, se requiere que precisemos con exactitud, cual es la participación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal en el procedimiento expropiatorio de bienes ejidales. La Ley Federal de Reforma Agraria en su parte relativa, lo considera como tesorero de los fondos comunes ejidales y este precepto lo señala como la institución ejecutora de los planes de inver-

sión y por otra parte, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales le otorga algunas funciones durante el procedimiento expropiatorio, que ya hemos indicado.

En la práctica sí participa el Fondo Nacional de Fomento Ejidal en las expropiaciones ejidales y existe un procedimiento administrativo que se encarga de definir la acción de este Organismo durante la tramitación de las mismas, o en su caso su intervención para el pago de las indemnizaciones correspondientes. Estos lineamientos han sido creados con el propósito de establecer un criterio unitario para evitar la disparidad de ideas, que entorpecerían el procedimiento expropiatorio.

El trámite para la expropiación de bienes ejidales o comunales se inicia con la presentación de la solicitud ante la Secretaría de la Reforma Agraria la cual se ocupa de cumplimentar las disposiciones que contiene el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tales como la notificación al ejido afectado, publicación de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado, se recabán, asimismo, las opiniones del Gobernador Constitucional del Estado, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco Oficial que opere con el ejido, deben realizarse también los trabajos técnicos informativos y por último se solicitará a la Secretaría del Patrimonio Nacional efectuar el avalúo correspondiente.

En cuanto se satisfagan los requisitos mencionados la Secretaría del Patrimonio Nacional, envía el avalúo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a efecto de que este Organismo emita su opinión al respecto. Con esa finalidad, el Fondo comisiona a un técnico experto en avalúos para que realice una investigación en los terrenos que pretenden expropiarse y de terminará si el avalúo practicado por la Secretaría del Pa-

Patrimonio Nacional, es verdaderamente justo para los intereses de los ejidatarios y congruente con el destino final que se dará a los terrenos. En caso de existir inconformidad con el valor dictaminado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, se debe tramitar un reavalúo del terreno.

Posteriormente, el Fondo formula su opinión oficial por escrito y la envía a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con los datos obtenidos y en caso de resultar procedente, la Secretaría de la Reforma Agraria elabora el proyecto del Decreto Expropiatorio y adjuntando los documentos que se requieran lo somete a la consideración del Presidente de la República, para que él resuelva en definitiva y si lo hace en sentido afirmativo, se publica su resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado al cual pertenezcan los terrenos expropiados.

Ahora bien, en cuanto se establezca la procedencia del avalúo, se iniciarán los trámites ante la Dependencia beneficiada con la expropiación a efecto de que se cubra el importe de la indemnización de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Fondo solicitará a la Secretaría de la Reforma Agraria se le proporcionen, los nombres de los ejidatarios con derechos para recibir la indemnización, y para tal efecto, deberá realizarse una depuración censal. En cuanto se obtenga dicha información, se hará una relación de ejidatarios sin problemas legales para recibir el pago correspondiente y a los que no se encuentren en este caso se les orientará para que concurren ante las autoridades competentes a fin de que legalicen su situación.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en Asamblea General de ejidatarios, motivará a los interesados para que inviertan el total o parte de la indemnización en fuentes de trabajo -- productivas, que les brinden ocupación permanente. Cuando se deba cubrir parte de la indemnización en efectivo, se acordará el lugar y fecha para llevar a cabo este acto.

En cuanto se determine el destino de la indemnización, -- de acuerdo con la voluntad de los ejidatarios afectados y habiendo sido depositados los recursos en el Fondo, se tramitará su pago; o en su caso, la compra de tierras o la instalación de la empresa propuesta. Cuando se trate de entregas directas, el Subdirector General adjunto dará instrucciones al Director Administrativo para que el Departamento de Contabilidad realice los trámites correspondientes, enviando al Departamento de Captación de Recursos el estado de cuentas del ejido, que será previamente confirmado en la Nacional Financiera, S.A., u otras instituciones. El Director Financiero recibirá la orden del Subdirector General Adjunto, para elaborar en -- esa Dirección los cheques por conducto de la Tesorería General.

Los ejidatarios beneficiados firmarán de conformidad - la recepción de los cheques y el acta respectiva, donde darán su aprobación para realizar alguna inversión en caso de que así lo deseen (23)

Este procedimiento presenta algunas fallas, que quizás sean motivadas por la obscuridad que con respecto al Fondo Nacional de Fomento Ejidal se manifiesta en la Ley Federal de Reforma Agraria; sin embargo, es muy conveniente que - - exista una metodología firme que defina las funciones de este Organismo tratándose de las expropiaciones ejidales, aunque en algunos aspectos no sea posible que se realicen sus disposiciones.

En principio y según lo señalamos en el capítulo correspondiente al estudio del Fondo, su opinión acerca de las expropiaciones ejidales está en entredicho, porque la Ley no señala que esta deba emitirse durante el procedimiento expropiatorio.

En segundo término, tenemos que aún cuando el Fondo opina sobre la procedencia o improcedencia de las expropiaciones ejidales, su criterio no hace valer con la fuerza que se requiere. Generalmente cuando emite un juicio señalando como improcedente una solicitud de expropiación, se funda en que el avalúo es bajo, pero no apoya su dictámen en

(23) Manual de Procedimientos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal México 1974. Captación de Recursos.

un avalúo que contemple los pormenores de la situación, sino que únicamente tiene una visión superficial de los factores— sin entrar en detalles y esta forma de normar su criterio, — aún cuando refleje la realidad de las circunstancias del caso concreto, no le dá la suficiente precisión y probablemente a eso se debe que cuando el Fondo señala que una expropiación es improcedente por estar bajo el avalúo, su juicio solamente se hace constar en el proyecto del decreto expropiatorio y en rarísimas ocasiones la Secretaría del Patrimonio Nacional realiza un reavalúo en base a ello.

Al comentar el procedimiento expropiatorio con el enfoque particular que tiene en el mismo la participación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, hemos expresado algunas cuestiones relativas a los trámites internos que para tal fin se efectúan en ese Organismo y esto se debe a que queremos poner de manifiesto que el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para nada interviene en las expropiaciones y la participación del Fondo en estas únicamente puede apoyarse en el hecho de que así lo señalan los artículos séptimo, — fracción séptima y decimo primero del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, que en forma, por demás clara expresan que corresponde emitir esas opiniones a dicho Comité, de manera que con esta apreciación es todavía más dudosa la validez del juicio que formula el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, toda vez que no lo hace a través del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Conforme lo indica el artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar los planes de inversión a favor del núcleo agrario afectado, que hayan sido aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria teniendo para ello, el plazo



máximo de un año.

El procedimiento administrativo que venimos comentando, obviamente se inclina por entregar la indemnización en efectivo a los ejidatarios, según les corresponda. No queremos - decir con esto que el criterio del Fondo sea ese, sino que - únicamente tiene posibilidades de "motivar" a los integrantes del núcleo agrario, para que realicen inversiones productivas que les brinden fuentes permanentes de trabajo, ya que de acuerdo a nuestra Carta Magna no se puede obligar a los - ejidatarios a aceptar otras tierras en substitución de las - expropiadas, o inversiones distintas en contra de su voluntad. Por este motivo el procedimiento en cuestión no va de - acuerdo a las necesidades de los ejidos o comunidades, pero - tampoco se aparta de la realidad, por cuanto hace a la aplicación de las normas que le conciernen.

Continuando con el análisis de esta primera parte del - precepto 125, tenemos que en el caso de que los ejidatarios - afectados quieran efectuar algunas inversiones, ya sean de - carácter individual o colectivo, el Fondo debe "ejecutarlas", contando para ello con el plazo de un año, lo cual es evidentemente un principio cuya idea básica es proteger los intereses de los ejidatarios, porque en el supuesto de que no se - pusiera límite de tiempo a este Organismo para ejecutar esos planes, podrían pasar años y la indemnización otorgada a un - núcleo de población permanecería guardada. Por lo tanto, en - caso de no realizarse la inversión, los ejidatarios podrán - solicitar la entrega de la indemnización, en efectivo. Es precisamente en este punto donde radica la problemática del - - asunto que nos ocupa, por que si el Fondo Nacional de Fomento Ejidal reparte la indemnización en efectivo a los ejidatarios que tengan derecho a ella, lo más probable es que cada - individuo tome la parte que le corresponde y el núcleo se - disgregue, provocando que una unidad económica susceptible - de expansión, quede reducida a su mínima expresión. Además -

los ejidatarios, víctimas de su propia ignorancia, de su falta de previsión y de una carencia total de visión financiera, dilapidarán su único patrimonio, sobreviniendo entonces calamidades, como son, ya en conjunto la desintegración del núcleo de población, con la inherente descapitalización de una unidad económica de cierto valor, la desaparición de fuentes de trabajo con las cuales pueden sobrevivir las personas que forman un poblado y por último, la miseria en la que al cabo de algún tiempo quedará sumergido cada uno de los ejidatarios a que nos referimos, porque en la generalidad de los casos, se puede decir que un ejidatario sólo, con un poco de dinero, es nada frente al mundo económico que se mueve en nuestros días y por esto, el pagar una indemnización en efectivo, lejos de beneficiar a un poblado lo perjudica grandemente, lo descapitaliza aunque parezca absurdo.

Continuaremos exponiendo este problema, a la vez que tratamos de dar algunas soluciones que implican la reforma de artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Para efectuar la entrega de la indemnización en efectivo existen dos posibilidades que son las siguientes:

Primera: Que los ejidatarios afectados con la expropiación de sus bienes, no deseen que se realice algún tipo de inversión, ni individual ni colectiva, con la indemnización que les corresponde, aceptando la intervención del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para tal efecto.

Segunda: Que habiendo acordado los ejidatarios algún plan de inversión, que sea aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria transcurra un año sin que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal lo ejecute, motivo por el cual, los ejidatarios con derecho a recibir indemnización podrán retirar su parte.

Para resolver este problema debemos considerar que lo

verdaderamente importante es mantener la unión del núcleo -- afectado. Los ejidatarios se unen por la tierra y esa unión debe fortalecerse y mantenerse siempre por medio del trabajo. Es válido aseverar que el futuro de nuestro país depende, en gran parte, del trabajo colectivo del sector campesino ejidal, porque los pequeños propietarios ya no pueden soportar el peso de toda la Nación y observando esta situación es claro que si un núcleo agrario sufre la expropiación de sus bienes, es indispensable promover su unión y para ello, lograr que posea las fuentes de trabajo que necesite para su subsistencia y desarrollo.

Al consumarse cualquiera de las dos hipótesis que hemos señalado, el resultado va a ser el mismo, empero sus causas son diferentes y por lo tanto, requieren de distintas soluciones.

Analizando el primer supuesto, tenemos que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal no puede negarse a entregar a los ejidatarios, que así lo soliciten, la indemnización que les corresponde ya que sería contrario a las normas constitucionales que, ese Organismo, se opusiera a la voluntad libre de los campesinos afectados.

Según el procedimiento administrativo establecido en el Fondo, cuando los ejidatarios deseen el pago en efectivo de la indemnización, deberá entregarseles en un "acto agrario", cumpliendo los trámites que hemos indicado anteriormente. Es evidente que esta forma de efectuar el pago de la indemnización no se encuadra completamente dentro de las disposiciones del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual acepta que cada ejidatario, en forma individual, pueda retirar el monto que "proporcionalmente" le corresponde de dicha indemnización. Por otra parte, también se opone este procedimiento a lo señalado en el artículo sexto del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las In-

versiones de los Fondos Comunes Ejidales, en cuanto que tal precepto indica que para retirar cualquier depósito que se encuentre en el Fondo, se requiere el acuerdo escrito del Comité Técnico y de Inversión de Fondos; sin embargo, también resulta conveniente recordar que este requerimiento no se señala en el artículo 125. Es de suponerse que la forma de entregar la indemnización en efectivo, se debe a razones de índole eminentemente políticas, pues en los factores sociológicos y aún financieros, nada tiene que ver la realización de un "acto agrario" para la finalidad que ocupa nuestra atención.

Para dar una solución satisfactoria al problema que comentamos, es preciso que en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se imponga el criterio de no dar dinero a los ejidatarios, sino realizar inversiones productivas y asesorar a los individuos que sean sus propietarios para obtener óptimos resultados.

El artículo 122 de la ley, por lo que hace a expropiaciones totales y el 123 que se refiere a expropiaciones parciales, que ya hemos analizado, tratan de dar un remedio eficaz a esta situación, pero según explicamos en su oportunidad, quedan al margen de la Constitución.

Ahora haremos un estudio más amplio sobre todos estos conceptos que se encuentran en diferentes artículos de la Ley de Reforma Agraria que se refieren a una misma cuestión jurídica.

Continuando con nuestras observaciones acerca del destino de la indemnización y partiendo del principio señalado en los párrafos precedentes, tenemos que en todo caso de expropiación ejidal, ya sea total o parcial, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, necesariamente debería elaborar un estudio en

el cual se expusieran todas las posibilidades de inversión para el núcleo, que presenten las mayores probabilidades de éxito, brindando así a los ejidatarios la oportunidad de escoger una o varias formas de inversión de acuerdo a su libre voluntad.

Con lo anterior, no pretendemos decir que cada ejidatario pueda escoger un plan distinto, eso sería absurdo y es lo que tratamos de evitar. Lo que queremos hacer notar es que pueden existir diversos tipos de inversión que se adecuen a las necesidades, aptitudes y voluntad de varios grupos de ejidatarios dentro de un mismo núcleo, de manera que al realizar las inversiones ese núcleo no se disgrega y tampoco se cae en el error de los artículos 122, 123 y 125 de la Ley de Reforma Agraria, porque puede respetarse la voluntad de todos los ejidatarios, conforme a las disposiciones constitucionales sin que desaparezca ese poblado. Además, esto es benéfico en cuanto que no se está forzando y oprimiendo a algunos individuos para que ejecuten cierta actividad, por lo que podrán desenvolverse libremente y alcanzar metas superiores cumpliendo así con los conceptos esenciales de la justicia social que son inherentes a todo ser humano y necesarios para su desarrollo y superación.

En síntesis, con estos planes de inversión flexibles, puede mantenerse al grupo unido, aunque exista disparidad de criterios entre sus integrantes.

Ahora bien, a efecto de que sea posible que todos los núcleos acepten los planes de inversión que se les propongan, y que obviamente habrán sido proyectados para su beneficio y que permitirán obtener los resultados que hemos venido mencionando, será un requisito indispensable que no se les ofrezca dinero, sino fuentes de trabajo que substituyan a las expropiadas, haciendoles notar que las leyes no los contemplan como individuos aislados, como entes singulares, si-

no como grupos, como núcleos de población y en ese carácter el Estado lleva a cabo las dotaciones de tierras y aún cuando el ejido sea parcelado, el ejidatario no es propietario de una parcela, únicamente tiene el usufructo de la misma, el cual está sujeto a las disposiciones, muy peculiares, que la ley señala destacando entre ellas las plasmadas en los artículos 51 y 52 que sin dejar duda consideran como propietario de los bienes ejidales al núcleo de población y a mayor abundamiento, aunque el ejidatario cumpla con los requerimientos legales puede dejar de poseer su parcela si el ejido se colectiviza, ya sea por voluntad de la mayoría de sus integrantes o por caer en alguno de los supuestos del artículo 131 de la ley de la materia. Con este enfoque entendemos que la indemnización pertenece al núcleo porque es el dueño de los bienes que se expropián, de manera que no debemos pensar que esa cantidad de dinero tenga que repartirse entre los individuos que forman un núcleo ejidal o comunal. El primer párrafo del artículo 122 de la ley así lo indica, sin embargo, según lo hemos explicado, después complica el problema.

Es absurdo que se entregue dinero a los campesinos, cuando lo que el Estado ha querido es proporcionarles el verdadero reconocimiento de una importantísima conquista de la Revolución y que es precisamente dotarlos con la tierra que se merecen, por ser sus auténticos propietarios para que la trabajen y les sea asequible vivir en condiciones humanas. Es demasiado el perjuicio que puede ocasionarse al dar dinero a los campesinos. Las leyes han sido creadas por el hombre y para su beneficio como ente social y en base a esto, no es congruente separar a la legislación agraria de la realidad del campo mexicano, ya que las leyes agrarias deben ser interpretadas en el sentido más favorable para la sociedad en general.

Para realizar los planes de inversión que hemos sugerido, nos atrevemos a proponer algunos lineamientos a los que

podrían ajustarse y que son únicamente una idea para lograr en la práctica y de conformidad con las leyes los fines que hemos expresado:

1.- Nunca ofrecer a los ejidatarios el pago efectivo de la indemnización, sino fuentes de trabajo, previos los estudios realizados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria a efecto de que el núcleo escoja con toda libertad entre varios -- proyectos el más viable. De esta manera, poco a poco iremos -- acostumbrando a los campesinos a no darles dinero, sino trabajo, seguridad y al cabo de algún tiempo dejarán de existir los problemas que obviamente al comienzo de la aplicación de esta disposición habrán de surgir. Al cambiar la mentalidad de la gente del campo comprenderán que es más importante tener un trabajo seguro, que les permita subsistir y desarrollarse sin más limitaciones que su propia capacidad, a tener un poco de dinero que se les va de las manos dejándolos en la miseria.

El Estado tiene un compromiso con los campesinos y es precisamente el de promover su superación, para bien de todo el país. Esa superación empieza reconociendo sus derechos y si se les ha otorgado la tierra que merecen, con el fin de que la trabajen para si mismos, sin ser explotados por terceros, el mismo Estado puede cambiar esa fuente de trabajo por otra que garantice su subsistencia, reivindicación e independencia porque lo verdaderamente importante y fundamental es esto y debemos tener presente que el concepto de indemnizar es resarcir o reparar un daño y eso es lo que pretendemos que se haga. Es necesario aceptar el cambio, dar a cada cosa su valor, pero no en dinero, pues con esta concepción -- quién más perjudicado resulta es el sector campesino, ya -- que es muy lejana a la realidad socioeconómica del labriego -- mexicano.

Otro problema que podría derivarse de la aplicación de esta disposición, sería que pretendiera darse el núcleo afectado una inversión menor al monto de la indemnización que ha sido pagada y que por lo mismo no compensa el valor de las tierras expropiadas. Sin embargo, en este caso tenemos varias posibilidades que poco a poco explicaremos y que están encaminadas a proteger los intereses ejidales, de las ambiciones de algunas autoridades que en muchas ocasiones han obrado de mala fé y deslealmente en contra de quienes deben servir.

En las siguientes líneas veremos algunas sugerencias encaminadas a lograr el buen funcionamiento y ejecución de lo que estamos proponiendo.

2.- Una vez que el núcleo agrario ha aceptado algún plan de inversión y concluido el procedimiento expropiatorio, se ejecutará dicho plan y para tal efecto, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal establecerá coordinación con la o las Dependencias Gubernamentales que por la índole de sus funciones, tengan mayores aptitudes y capacidad para colaborar en la instalación de las empresas o cualquier tipo de inversión que los ejidatarios deseen.

Esta sugerencia encuentra su fundamento en el hecho de que así será más fácil ejecutar los planes de inversión porque es imposible que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal cuente con un equipo de técnicos expertos en la instalación de toda clase de empresas, o en la realización de todo tipo de inversiones, de tal suerte que no posee la capacidad necesaria para efectuar estos trabajos. Únicamente en el caso de que ninguna de las Dependencias Gubernamentales pudiera colaborar en la ejecución de los planes de inversión, sería conveniente solicitar el auxilio de particulares, porque si se abusa de su intervención resultaría demasiado oneroso para los núcleos afectados, además de que se prestaría a riesgos-



mayores en la operación de sus fondos.

Desde luego que no es una tarea fácil establecer la -- coordinación que hemos mencionado, presenta obstáculos, ante todo, de carácter político, pues es bien sabido que siempre existe rivalidad entre las dependencias del Gobierno, por lo cual, el comienzo de la aplicación de esta disposición se -- suscitarían conflictos; sin embargo, si este cambio se trata de realizar con una buena planificación, el propósito firme de cooperación entre los organismos del Gobierno y siguiendo una política bien determinada, puede funcionar con éxito.

Parece fácil que surjan otros problemas derivados de -- una aparente dilusión de responsabilidades entre las autoridades ejecutoras de los planes, pero esto unicamente depende del estudio previo que se elebre para cada inversión, el -- cual como ya hemos indicado, será concebido en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal para después ser aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria, por los ejidatarios beneficiados y por la dependencia que participe en su ejecución, -- la cual suscribirá un convenio de cooperación con el Fondo, -- conociendo todos los pormenores del proyecto tales como costos, mano de obra, tiempo de ejecución y todos aquellos que sirvan para formar una idea precisa y completamente exacta -- de las condiciones y características que se reunan en cada -- caso. Por otra parte, también se detallarán los beneficios -- que deben resultar del proyecto, como son, las fuentes de -- trabajo que se pondrán a disposición de los ejidatarios, las ganancias aproximadas que se generarán y todas las que se relacionen con su producción en general. Considerando todo lo anterior, puede delimitarse con facilidad el índice de responsabilidad de cada quien en la ejecución del proyecto. Este mismo principio nos dá la solución para el problema que planteamos en el punto anterior, relativo al supuesto de que se entregue a los ejidatarios una empresa u otro tipo de in-

versión, que no compense a los bienes expropiados, ya que -- ahora observaremos que hasta este momento interviene la de-- pendencia beneficiada con la expropiación, que paga la indem-- nización correspondiente, misma que queda depositada en el -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal y sujeta a un plan de inver-- sión previamente aprobado por tres o más dependencias, que -- son: El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la Secretaría de -- la Reforma Agraria y la o las dependencias que deban colabo-- rar para su ejecución, por lo que resulta bastante difícil -- que estas "coordinen" sus actividades para actuar en forma -- fraudulenta.

3.- Como quedó asentado, el proyecto establecerá tam-- bién el tiempo máximo con que se contará para ejecutarlo y -- dado el caso de que al vencimiento de este plazo el Fondo -- y/o la Dependencia que colabore en la ejecución del plan no -- lo hayan concluido, indemnizarán al núcleo de población, -- con una cantidad cuyo monto se determinará según las ganan-- cías aproximadas que se establezcan en el estudio económico-- del proyecto, mismas que, evidentemente, el núcleo dejó de-- percibir por la negligencia de esos organismos.

Como resulta obvio, en este punto estamos discrepando -- profundamente con el artículo 125, el cual marca en forma ar-- bitraria que el Fondo cuenta con un año para ejecutar el -- plan. En nuestra opinión es necesario fijar el plazo en cada -- caso particular, porque habrá ocasiones en las que el proyec-- to pueda ejecutarse en pocos meses, por lo que el término de -- un año resulta excesivo y desde luego que las Dependencias -- Gubernamentales tomarán todo el tiempo del que puedan dispo-- ner para el cumplimiento de esta obligación, de tal suerte, -- que si son capaces de ejecutar un proyecto en tres meses pe-- ro cuentan con un año, en la generalidad de los casos, ocupa-- rán ese plazo completamente. Claro que también pueden exis-- tie otros proyectos que, por ser más complejos, requieren de -- un término mayor de un año para realizarse, por lo cual po--

dría estipularse un plazo más largo.

Con la aplicación de esta sugerencia se resolverían graves problemas, ya que las autoridades que se avocan a la solución de estos asuntos no les conceden la importancia que realmente tienen y en todo caso la creación de fuentes permanentes de trabajo es una misión sumamente delicada y trascendente, que requiere de especial atención.

Tal y como está ahora el precepto 125, cuando al Fondo Nacional de Fomento Ejidal se le vence un plazo no llega a verse en dificultades y el problema concluye cuando entrega a los ejidatarios la indemnización en efectivo. En cambio, con lo que hemos propuesto las Dependencias Gubernamentales extremarán sus precauciones, porque cuando aprueben un proyecto estarán suscribiendo un convenio de cooperación que las comprometerá a cumplir con obligaciones bien delimitadas y de no hacerlo tendrían que pagar por ello, lo que modifica substancialmente la situación, pues de no actuar con la suficiente diligencia, este compromiso se convertiría en una carga muy pesada.

Lo que modestamente hemos propuesto es sólo una idea que puede aceptar variaciones y para llevarse a la práctica requiere de una planificación y reglamentación rigurosa, además de realización estricta, porque los conflictos que tratamos de resolver son demasiados importantes.

Los conceptos que hemos expuesto pueden aplicarse en cualquier caso de expropiación de bienes ejidales o comunales. Con respecto a la reforma propuesta, creemos que podría enfocarse únicamente a la ejecución de los planes de inversión, aunque lo ideal sería llevarla a cabo en todos los aspectos que hemos comentado y que pretenden no dar dinero al campesino, sino realizar junto con él una labor indeclinable, para alcanzar con certeza los postulados de nuestra Carta

Magna.

Por último, según nuestras apreciaciones nos atrevemos a proponer el texto reformado para el primer párrafo del precepto en estudio.

ARTICULO 125.- "La indemnización por expropiación de bienes ejidales o comunales deberá invertirse siempre de acuerdo a planes de que beneficien a todo el núcleo de población en conjunto o para grupos de ejidatarios que no serán menores de veinte individuos.

En ningún caso se permitirá la ejecución de planes individuales.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal deberá elaborar los planes de inversión, los que a su vez se someterán a la consideración de la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de que posteriormente se propongan para ser aprobados por parte del núcleo afectado.

Cuando el núcleo apruebe algún o algunos planes, el Fondo los ejecutará, en coordinación con las Dependencias Gubernamentales, que por las características de sus funciones, estén mejor capacitadas para su desarrollo. Al efecto, las Dependencias y Organismos que participen en la ejecución de dichos planes suscribirán convenios de cooperación, en los que se determinarán con exactitud las condiciones inherentes a su realización.

En cada plan se indicará necesariamente el plazo para su ejecución y en el caso de que llegue a su término sin haberse concluido, la Dependencia responsable de esta anomalía deberá indemnizar al núcleo afectado con una cantidad que será proporcional a las ganancias que se dejaron de percibir como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Fondo y otras Dependencias y Organismos res-

ponsables".

Ha quedado concluido el estudio del primer párrafo del artículo 125 y ahora analizaremos la segunda parte, la cual dispone que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal debe proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia, en tanto se realizan los planes de inversión que deban substituir a los bienes expropiados.

Esta disposición trata de proteger al núcleo agrario — afectado, procurando su subsistencia, en cuanto que temporalmente ve disminuidas o nulificadas sus fuentes de ingresos; además de que obliga al Fondo a entregar los intereses que produzca el monto de la indemnización a los ejidatarios que hayan sufrido la expropiación de sus bienes, evitando así — que este Organismo Público pueda apropiarse de unos recursos que no le pertenecen. Sin embargo, aunque no es mala la idea de esta norma logra solamente parte de su propósito, — porque en pocas ocasiones los intereses que produzca una indemnización podrán sostener a esos núcleos y es evidente que conforme se vaya invirtiendo la indemnización en las nuevas fuentes de trabajo, el monto depositado será cada vez menor y en consecuencia los rendimientos que produzca serán más pequeños.

La norma que comentamos en la práctica no es muy funcional, aunque si resuelve, en parte, un problema de considerable importancia, pero cabe decir que no resulta factible que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal pueda hacer más para procurar la subsistencia de un poblado, puesto que esta cuestión no es en forma exclusiva de carácter jurídico, además — de que el Fondo no tiene porque imponerse la carga que implica sostener a un núcleo o a algunos ejidatarios en tanto se substituyen sus fuentes de trabajo.

Sería conveniente y necesario que en algunos casos de expropiación, la entidad beneficiada con ella entregara al núcleo afectado una cantidad extra por concepto de las ganancias que los ejidatarios dejan de percibir. No queremos decir con esto que una dependencia expropiante deba incrementar la indemnización hasta el punto de que cubra completamente unas percepciones que no llegaron a existir, y por lo tanto, sujetas a diversas eventualidades, que cambiarían su valor; únicamente estamos sugiriendo que se proteja más a esos ejidatarios, porque, si bien, el núcleo no puede asegurar que fuesen a dejarle rendimientos los bienes que se le expropián, si es seguro que al expropiarse se nulificará de plano, la posibilidad de que produjeran algún beneficio. Consideramos que de esta manera sería aún más equitativo el pago indemnizatorio y entonces si se estaría tratando de procurar la subsistencia de esos campesinos en forma más eficaz.

Hacemos hincapié en el hecho de que no en todos los casos se podrá aplicar este criterio, porque en muchas ocasiones se podrá utilizar la mano de obra de los ejidatarios para la instalación de las nuevas fuentes de trabajo y esto, aunado a los intereses que produzca el monto de la indemnización, será suficiente para substituir y aún acrecentar los ingresos de ese núcleo. Lo que proponemos podría realizarse en los casos en que verdaderamente un ejido, al sufrir la expropiación de sus bienes carezca de los medios indispensables para subsistir mientras se crean otras fuentes de trabajo.

Con esto hemos terminado el análisis del último párrafo del artículo 125 y con ello la parte fundamental de este trabajo. Continuaremos ahora comentando los preceptos restantes del capítulo dedicado a la expropiación en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 126 encuentra su antecedente en el precepto

número 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales y es una buena medida para tratar de exterminar los negocios particulares que en innumerables ocasiones se han llevado a cabo como consecuencia de una expropiación de bienes ejidales. Su texto es el siguiente.

ARTICULO 126.- "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización". (24).

La inclusión de este precepto en la Ley Federal de Reforma Agraria y en el Reglamento mencionado, encuentra su motivación en el artículo noveno de la Ley de Expropiación, que señala que en el caso de que el bien expropiado no se destine a la satisfacción de la causa de utilidad pública en que se fundó su expropiación, volverá a su propietario. Desde luego el precepto de la Ley de Reforma Agraria es distinto, en cuanto que en el supuesto de que los bienes expropiados no cumplan su función, pasarán a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no del núcleo que sufrió la expropiación.

Sería conveniente que esta "condición" se reglamente en forma administrativa, porque debe tener un procedimiento bien delineado a efecto de que opere en forma eficaz.

El artículo 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, señalaba que sus disposiciones debían incluirse en

(24) Ley Federal de Reforma Agraria p. 130

todo decreto expropiatorio de bienes ejidales. Este mandamiento ya no se establece en la Ley Federal de Reforma Agraria, sin embargo, en muchos decretos se incluye el texto del artículo 126. Al respecto, el precepto número 347 de la ley de la materia, indica que los títulos de propiedad de los bienes expropiados contendrán las prevenciones del artículo 126.

Por último, el artículo 127 prohíbe autorizar la ocupación de los bienes solicitados en expropiación, en tanto no se concluya el procedimiento respectivo.

ARTICULO 127.- "Queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de expropiación" (25).

Esta norma no tiene antecedentes en el Código Agrario de 1942. Consideramos que es adecuada la prohibición que establece, porque en caso de permitir la ocupación anticipada de los bienes sujetos a expropiación podrían surgir conflictos, sobre todo cuando la resolución que recaiga a la solicitud de expropiación sea en sentido negativo. Cabe señalar que tal prohibición se establece para las autoridades agrarias, pues por lo que toca a los ejidos ocurre con frecuencia que, estando de acuerdo con la expropiación de sus bienes, admiten que estos sean ocupados, antes de que concluya el procedimiento, quedando tal ocupación, al margen de la ley.

Hemos tratado de demostrar que el capítulo de la Ley Federal de Reforma Agraria, relativo a las expropiaciones de bienes ejidales contiene deficiencias notables, y en particular el artículo 125, según el enfoque particular de nuestro



estudio, no responde a las necesidades socio-económicas que le han dado cabida en la ley. Las fallas de este precepto fomentan el burocratismo y la irresponsabilidad de los funcionarios públicos, por lo que requiere de una revisión consciente que acepte modificaciones y promueva, realmente, el cumplimiento del compromiso que todos los mexicanos tenemos con el sector campesino, de otra manera veremos consecuencias funestas, aún más de las que ahora y siempre hemos observado en el campo mexicano.

CAPITULO IV

**CONCLUSIONES.-**

PRIMERA.- Tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales, se debe tener cuidado para fijar el monto de la indemnización, ya que a mi juicio esta debe destinarse a la sustitución de fuentes de trabajo que los núcleos agrarios pierden por causa de utilidad pública.

SEGUNDA.- Sería conveniente reformar el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a efecto de que se establezca que el avalúo de bienes ejidales y comunales sujetos a expropiación se realice por una institución de la banca privada, porque la Secretaría del Patrimonio Nacional en la práctica ha cometido errores muy costosos.

TERCERA.- Es importante que se defina con certeza cuáles es la participación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y hasta donde debe ir en su esfera de acción en el procedimiento expropiatorio de bienes ejidales o comunales, pues, hasta ahora, su intervención carece de fuerza legal.

CUARTA.- La propiedad ejidal y comunal ha sido concebida con el propósito de satisfacer intereses colectivos y no individuales, por lo tanto, al ejidatario que no cumple con sus obligaciones, trabajando la tierra, se le puede privar de sus derechos. Por la misma razón, siempre que sea posible, en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará en bienes de propiedad particular y no ejidal.

QUINTA.- El Estado tiene la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que considere pertinentes para que sea posible alcanzar los fines condicionados a las necesidades sociales, procurando crear para los individuos la libertad económica, sin la cual resultan utópicas todas las demás formas de libertad. En mi opinión, la propiedad ejidal ha sido creada partiendo del mismo principio, ya que-

está sujeta a diversas modalidades, siendo el núcleo de población el propietario de los bienes ejidales, pero sin tener facultades de traslado de dominio y otros tipos de actos sobre dichos bienes. Es obvio que las condiciones peculiares que rodean al régimen de propiedad ejidal y comunal, tienen su origen en la idea de propalar el beneficio de los mismos núcleos de población agraria y consecuentemente de la sociedad en general, al garantizar los derechos posesorios de los individuos que forman esos poblados.

SEXTA.- Cuando la explotación de la tierra en un núcleo agrícola se realiza en forma individual, los ejidarios tienen derecho a disfrutar de su parcela, siempre y cuando la trabajen en forma directa, o de acuerdo a las excepciones establecidas en el artículo 76 de la ley de Reforma Agraria, pero el propietario de esas tierras es el núcleo de población de tal suerte que en caso de expropiación, la indemnización, en mi concepto corresponderá al núcleo agrario, el cual deberá destinarla al beneficio del ejido en general, o a sustituir las fuentes de trabajo que se pierden con la expropiación de parcelas en forma individual por ejidatarios que forman el poblado.

SEPTIMA.- Es necesario efectuar una revisión de las normas de la Ley Federal de Reforma Agraria, concernientes a las indemnizaciones que deben pagarse por las expropiaciones que nos ocupan y adecuarlas a la realidad social y económica de los campesinos, pues, por una parte, es indispensable mantener la unión de los centros de población agrícola, pero, por otra, no se puede obligar a los ejidatarios a aceptar cualquier forma de inversión, porque desde el punto de vista la ley actualmente, se contrarían disposiciones de orden constitucional.

OCTAVA.- Sugiero se lleve a cabo una reforma en la Ley Federal de Reforma Agraria, con el propósito de que no se dé

a los ejidatarios el monto de la indemnización en efectivo, sino que se sustituyan las fuentes de trabajo, en virtud de que es sumamente perjudicial el que se individualice en cada sujeto y en forma proporcional el monto de ésta, motivando que desaparezca un núcleo, que como unidad económica puede dar más beneficios a sus integrantes y a la sociedad en general.

NOVENA.- En especial, es muy importante que se realice una reforma substancial al artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria, según los términos que se expresaron a efecto de que en cada caso concreto de expropiaciones ejidales, se establezca coordinación entre la Secretaría de la Reforma Agraria, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el núcleo agrario que sufra la expropiación y las dependencias que, en razón de sus funciones, puedan colaborar para sustituir las fuentes de trabajo afectadas, ejecutando los planes de inversión que se convengan, determinando un plazo razonable para su realización, sin que tenga que ser arbitrariamente de un año, y suscribiéndose también una cláusula penal para el caso de incumplimiento, por parte del Fondo o de las dependencias que intervengan en cada asunto.

DECIMA.- Nuestra proposición de que no se entregue la indemnización en efectivo a los ejidatarios, no se encuentra en discrepancia con la Constitución Política, pues el propietario de los bienes expropiados ha sido un núcleo de población, visto como un ente colectivo, y no cada uno de los individuos que lo integran en forma particular, por lo que no existe motivo alguno para repartir esa indemnización entre todos.

A los miembros de los núcleos que sufran expropiaciones, deben garantizarse sus derechos en la adquisición de otras tierras o en la sustitución de sus fuentes de trabajo por otras equivalentes, aunque sean de distinta especie, pa-

ra promover su subsistencia, superación, reivindicación e in  
dependencia.

**BIBLIOGRAFIA**

## B I B L I O G R A F I A .

- Alvarez Gendín Sabino. La Expropiación Forzosa. Madrid, 1928.
- Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1972.
- Diccionario Jurídico de la Legislación Mexicana. Editorial Porrúa.
- Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Editorial Banco Nacional de — Crédito Agrícola. México, 1941.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1969.
- Lemus García Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Editorial Limsa. México, 1971.
- Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. México, 1971.
- Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. México, 1966.
- Manual de Procedimientos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. México, 1973.
- Nueva Ley Federal de Reforma Agraria y Leyes Complementarias. Editores Mexicanos Unidos. México, 1973.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Decimaquinta Edición. Madrid, 1925.



Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México, 1965.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Talleres Gráficos de la Nación.

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales. Editorial Porrúa, México, 1969.

Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 1972.

Diario Oficial de la Federación de 8 de noviembre de 1974.

Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1974.

Ley de Expropiación. México, 1965.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Talleres — Gráficos de la Nación. México, 1973.

Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia — de las Inversiones de los Fondos Comunes y Ejidales.

**Impresiones "ARIES"**

**Colombia 2 altos 2 5-26-04-72**

**México 1, D. F.**