

658



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

“EL JUICIO DE REVERSION”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EN TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANDRES OCLICA SANCHEZ**

ASESOR: LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

291215

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

FEBRERO DEL 2001



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.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES: por haberse esforzado en otorgarme una preparación con calidad en la mejor Universidad del país; por haberme apoyado moral y económicamente para la realización de mi uno de mis grandes objetivos en la vida; por haberme impulsado día con día a ser un buen ciudadano y por cimentar mi educación familiar con fuertes principios morales que me han permitido ser un hombre de bien, útil a la sociedad y por creer en mi gracias.

A MI ESPOSA GABY: por ser la pareja de excelencia, que nunca imagine que pudiera llegar a tener y a merecer, gracias por alentarme en la elaboración de este trabajo el cual te dedico con mucho amor por todo el apoyo y comprensión que me has dado como amiga y como esposa.

A MIS HIJOS CARLOS, CAROLINA y PAOLA: fuente constante de motivación que me impulsa a superarme como profesional y a procurar ser mejor padre, este trabajo esta dedicado a ustedes con mucho amor ya que son ustedes la razón más fuerte que tengo para dedicar mi vida a serles útil y ayudarles aún fuera de mis posibilidades para que alcancen su felicidad y sus objetivos en la vida.

A MIS HERMANAS LAURA Y MARGOT: ,por ser quienes a través de mi infancia compartieron mis sueños y mis ilusiones de llegar a ser alguien en la vida, por haber sacrificado junto con misa padres parte de las cosas materiales que pudieron ser para ellas y que con toda nobleza cedieron para que yo pudiera obtener una preparación profesional. Las quiero mucho.

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, que gracias a su carácter de pública y gratuita me dio la oportunidad de cursar una carrera profesional.

A MI FACULTAD DE DERECHO: que me dio la oportunidad de desarrollarme como profesional y como persona ya que al permitirme obtener una preparación optima que me ha permitiéndome crecer en todos los ámbitos de mi vida.

A MIS PROFESORES: por compartirme sus conocimientos y su experiencia en el campo profesional, gracias por su dedicarse a labor más noble que existe en este mundo, gracias por haberme orientado y aconsejado no solo en el ámbito profesional sino en el personal.

A MI ASESOR DE TESIS, LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES: por orientarme siempre tan acertadamente en la elaboración de mi trabajo, por tener la paciencia y disposición necesarias para corregirme, sugerirme y encaminarme en la conclusión de mi tesis. Gracias profesor.

EL JUICIO DE REVERSION

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION ORIGENES Y GENERALIDADES

- 1.- Evolución Histórica.
- 2.- Antecedentes Legislativos de la Expropiación en México.
- 3.- Expropiación. Concepto y Definición.
- 4.- Características de la Expropiación.
- 5.- Fundamento Jurídico de la Expropiación.
- 6.- Naturaleza Jurídica de la Expropiación.
- 7.- Elementos Constitutivos de la Expropiación.
- 8.- Semejanzas y Diferencias de la Expropiación con otras Figuras Jurídicas.

CAPITULO SEGUNDO

DERECHO DE REVERSION

- 1.- Concepto.
- 2.- Antecedentes del Derecho de Reversión.

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y AGRARIA

- 1.- Autoridades que intervienen en la Expropiación Administrativa.
- 2.- Derecho de Reversión en la Expropiación Administrativa.
- 3.- La Expropiación de terrenos Ejidales y Comunales.
- 4.- Derecho de Reversión en la Expropiación Agraria. El Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria y su correlativo en la Nueva Ley Agraria.

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO DE REVERSION EN MATERIA AGRARIA

- 1.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Constitución y Finalidades.
- 2.- Titular del Derecho de Reversión en Materia Agraria.
- 3.- El Juicio Agrario de Reversión y su regulación en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- 4.- El Tribunal Superior Agrario y los Unitarios en el Juicio de Reversión. Etapas Procedimentales.
- 5.- Beneficiario de la Reversión, Aplicación y Administración de recursos provenientes de ésta.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

La propiedad agraria no es algo puramente privado, puesto que admite limitaciones acordes al bien de la colectividad y a los altos fines del Estado, que por su trascendencia tienen inscripción en nuestra Constitución Política de 1917.

Los derechos del propietario individual o social de un predio rústico, están equilibrados por deberes que nacen de la vocación productiva del suelo y sus requerimientos de conservación y protección, motivos estos que nos impulsaron a proponer el título de nuestro trabajo que es "El Juicio de Reversión", dado que si bien la preceptiva agraria se ha liberalizado, ello no significa consagrar en nuestro país un absolutismo privatístico en materia de dominio rural.

El objetivo del juicio de reversión es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad.

El cumplimiento de los objetivos del cambio constitucional exige la coordinación de un esfuerzo compartido por los tres niveles de Gobierno, para lograr su eficaz aplicación. Federación, Entidades Federativas y Municipios tendrán que hacer lo que les corresponde para propiciar el uso óptimo de las tierras y de los demás recursos naturales del país en beneficio de los hombres y mujeres del campo.

Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias.

La seguridad en la tenencia de la tierra ha sido base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo.

La inseguridad destruye expectativas, genera resentimiento y cancela potencialidades.

El juicio de reversión es esta nueva Ley ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria.

El reto actual consiste en promover la justicia, la productividad y la producción con recursos crediticios, asistencia técnica y vías abiertas para la comercialización.

Pero aún de mayor importancia es lograr que lo agrícola, lo ganadero, lo forestal, la industria y los servicios presenten un frente común a la pobreza, al desempleo y a la marginación.

Desde luego, tanto la propiedad individual como social de la tierra, han de responder a un interés público que no puede desvirtuarse en aras de un individualismo excluyente y antisocial.

En ninguna de las formas admitidas de propiedad agraria, es válido desentenderse de la producción agropecuaria.

Por lo que a ejidos y comunidades atañe, llega a su hora crepuscular el pupilaje ejercido sobre los campesinos, que recuperan su libertad para adoptar las decisiones que mejor convenga a los intereses del núcleo; ello en un marco autogestionario, de corresponsabilidad y asesoría, para que sus determinaciones se produzcan de una manera informada y acorde a sus legítimos intereses.

De lo que sí estamos seguros es de las bondades de la Ley Agraria, de la pertinencia social de las nuevas instituciones como son los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, y de que el aporte mexicano a la seguridad jurídica harían concurrir al campo capitales, experiencia directiva y creativas formas de asociación; haciendo compatibles la productividad y la justicia social.

Este Trabajo lo elaboro con la finalidad de poner algo al servicio de los campesinos, al servicio de los mexicanos, al servicio de la Universidad y al servicio de la Facultad de Derecho.

1

EL JUICIO DE REVERSION

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION ORIGENES Y GENERALIDADES

- 1.- Evolución Histórica.**
- 2.- Antecedentes Legislativos de la Expropiación en México.**
- 3.- Expropiación, Concepto y Definición.**
- 4.- Características de la Expropiación.**
- 5.- Fundamento Jurídico de la Expropiación.**
- 6.- Naturaleza Jurídica de la Expropiación.**
- 7.- Elementos Constitutivos de la Expropiación.**
- 8.- Semejanzas y Diferencias de la Expropiación con otras Figuras Jurídicas.**

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION ORIGENES Y GENERALIDADES

Conociendo la vida del hombre en sociedad y su actuación ante determinadas circunstancias, estaremos en aptitud de obtener una explicación adecuada de nuestro presente y asimismo, voltear al futuro, vislumbrar nuestras posibilidades y entender nuestras limitaciones; no inferimos de lo anterior que los sucesos históricos hayan de ignorarse en el análisis de la sociedad, todo lo contrario son indispensables, pero sólo nos serán útiles si los relacionamos en su conjunto, en la conducta de la sociedad, y no como acontecimientos aislados e individuales.

1.- EVOLUCION HISTORICA DE LA EXPROPIACION

La expropiación ha variado a través del tiempo, principalmente por lo que respecta al pago de la indemnización que en muchos casos se sujeta a la capacidad económica del Estado.

En los primeros tiempos de la humanidad, en los que el hombre aún no reconocía la propiedad de la tierra, es seguro que no existió la expropiación; esta institución jurídica debe su aparición a la sedentariedad de las tribus, a la creación dentro de ellas de un poder robusto respetuoso de las propiedades particulares y finalmente deseoso de construir grandes obras monumentales.

La mayoría de los autores se inclinan en considerar la existencia de la expropiación como verdadera.

Ihering, confirma la existencia de tal institución al consignar varios ejemplos de ella. "La expropiación era decretada por

el Senado y ejecutada por los Censores y en su defecto por los Pretores." (1)

Así vemos los grandes monumentos que edificaron, las innumerables vías que cruzaron su imperio, añadidas a la legalidad de los pueblos hacen suponer con razón que la expropiación forzosa fue conocida y practicada por el pueblo romano.

Así también es loable citar, que debía considerarse como expropiación por causa de utilidad pública, la que tenía que soportar con indemnización o sin ella, el propietario de un fundo contiguo a una vía pública destruida por alguna causa, donde se le impone obligación de prestar su vía aunque fuera temporalmente.

En cuanto a la forma de pago de la indemnización, sostienen algunos tratadistas que no siempre se hacía en metálico; en ocasiones se efectuaba una verdadera permuta al entregársele al expropiado un bien de valor equivalente a aquél de que había sido desposeído, otras, se les conferían ciertos derechos económicos o meramente sociales como títulos nobiliarios y otros de naturaleza política al propietario expropiado en compensación". (2)

Todo lo anteriormente expuesto, cobra validez si se toma en cuenta que Roma fue en la antigüedad una de las ciudades que más sobresalieron por sus obras públicas. Lógico parece pensar, en consecuencia, que los tratadistas aducidos no están desacertados, quienes sostienen la realización de tales obras, debió ser necesario, recurrir a la expropiación.

Las profundas transformaciones que en el transcurso del tiempo han venido operándose en el concepto jurídico de la propiedad, se reflejan necesariamente en la expropiación, ya que ésta es la consecuencia inmediata de aquélla.

1) IHERING. El Fin del Derecho. Editorial Botad. Buenos Aires. 1946. p. 309

2) ARANGIO RUIZ, V. Historia del Derecho Romano. Editorial Reus. Madrid. 1963. p. 120.

Quienes se han dedicado a profundizar en las raíces más remotas de esta institución, entre ellos citamos a Bonfante, que nos dice: "el acto en virtud del cual se priva a un particular de sus fincas para el bien común, ha de ser tan antiguo como la existencia del derecho de propiedad, ya que no se comprende una sociedad medianamente organizada sin obras públicas que la demanden y, así como en los tiempos antiguos del absolutismo de los déspotas emperadores o de la liberalidad de los opulentos y contados ciudadanos la hacían innecesaria, cuando los pueblos más cultos establecieron reglas para rodear de respeto y garantía a la propiedad privada, debiendo establecer también, como corolario indispensable, la expropiación" (3)

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, nos dice que "la expropiación debió de existir porque los romanos hicieron numerosas e impresionantes obras públicas que no pudieron haber realizado en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad privada. (4)

Si es indiscutible que las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la Edad Media.

Los autores al tratar la expropiación en sus antecedentes históricos durante la Edad Media, tienen un concepto sumamente distinto y hasta contradictorio.

Sostienen por un lado que, como consecuencia del desmembramiento de los gobiernos de la época, ante la ausencia de un poder estatal absoluto originó ésta, el feudalismo, haciendo brillar el bien particular del señor Feudal, obscureciendo con ella todas las formas, la idea del bien común de la colectividad.

Y por otro lado la precaria situación del derecho de propiedad del individuo, no se modificó en lo general en el feudalismo, de lo cual cada señor en el ámbito de su beneficio prevé a las necesidades colectivas de sus vasallos, y el señor de la tierra no necesita recurrir a la expropiación.

(3) BONFANTE, S. Historia del Derecho Romano. Volumen I Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. S/F. p. 68

(4) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. p. 48

Existe, es verdad, la libre propiedad, pero parece hoy pacífico en el campo de la historia que el título de tal propiedad no fue nada más que una concesión especial del príncipe y como tal siempre revocable.

El Maestro Mendieta y Nuñez, al efecto expone: "Se considera que la facultad de ocultar la propiedad privada en beneficio público, se deriva del dominio eminente que tiene el Príncipe o Señor Feudal sobre los bienes de sus súbditos". Esta doctrina es desarrollada, durante la Edad Media, por los glosadores del Derecho Romano en una forma brillante, entre ellos Marino y Búlgaro."

"Marino, aseguraba que el príncipe tenía un derecho real sobre la propiedad de los particulares; la naturaleza de dicho derecho era incondicional y absoluta para expropiar."

"Búlgaro, afirmaba que al príncipe le asistía un derecho de protección y jurisdicción sobre las propiedades privadas, ese derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente sino tomando como razón la justa causa." (5)

En tanto los POST-GLOSADORES, encontrándose entre ellos Bartolo, quien consideró que la propiedad hallaba en la utilidad pública una limitación fundamentalmente moral y que el gobernante y sus delegados, en uso de la plenitud o potestatis, podían expropiar, teniendo siempre en cuenta la necesidad pública.

El poder de expropiarse las cosas, cuando lo exigiera el interés público, era reconocido como derecho de superioridad; el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos que se traduce, por noción general, en el IUSSEMINENS, recibiendo en el caso específico la designación de DOMINIUM EMINENS.

El derecho de superioridad atribuido al Príncipe en su primera etapa, no reconoció la limitación de normas jurídicas,

(5) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 118

implicaba casi la ausencia de derechos individuales; luego no es posible encontrar en semejante orden jurídico una institución como la expropiación.

Es una doctrina nacida al calor de las instituciones feudales en la Edad Media, poco influida por el Derecho Romano, por los comentarios de los Glosadores.

Por este dominium del príncipe, los glosadores en mayoría, sostuvieron la negociación de la indemnización, elemento que nace de una manera precisa al final de esta época, por el interés de la iglesia a que se le pagarán los bienes que se le expropiaron.

Con la decadencia del feudalismo coincide el apogeo de la monarquía (siglo XVI), en la que no obstante, el poder del rey era absoluto, con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus propiedades, mediante indemnización o sin ella si lo deseaba, ya que la Ley Suprema era voluntad del Monarca.

Así se afirma que la expropiación forzosa es legítima por la causa de utilidad pública y mediante indemnización adecuada, quedando atrás la teoría que daba al soberano, un poder absoluto con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus bienes.

Así podemos encontrar numerosas disposiciones en Francia y en España, por medio de las cuales se regula la expropiación.

De lo anterior se concluye que, la expropiación por causa de utilidad pública es una institución tan antigua como la existencia del derecho de propiedad.

En consecuencia y como es de suponerse, esta institución no se encontraba regulada por los ordenamientos jurídicos, de ahí que se ejerciera discrecionalmente y en general, por equidad se acompañará de indemnización; hasta que en base en las Ordenanzas e instituciones de Derecho lo reconocieran en sus leyes.

2.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

México, al tratar de independizarse de España, se encontraba gobernado por leyes dictadas por una Monarquía Absoluta, que en su mayor parte eran una copia de las de los Romanos en lo que se refiere a su formalismo; además se encontraba influenciado por los nuevos pensamientos revolucionarios que en aquel tiempo imperaban en Europa. Esto fue lo que dio origen a que en México hubiera transformaciones revolativas, mas que evolutivas, en su desenvolvimiento legislativo.

A) La Constitución de Apatzingán de 1814.

En la Primera Constitución llamada de Apatzingán, que se dictó en la Nueva España el día 22 de octubre de 1814, en su Capítulo Quinto titulado: "De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos", nos habla en su artículo 35 que a la letra dice: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". (6)

En este artículo no se señala el requisito de si la indemnización debe ser previa a la expropiación.

B) La Constitución de 1824.

La Constitución del 4 de octubre de 1824, que viene a ser la primera Constitución del México Independiente, en su artículo 112, prescribió que entre las restricciones de las facultades que tiene el Presidente de la República se encuentran las siguientes, en la fracción III del citado precepto legal que nos habla: "El Presidente de la República no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso

(6) TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. México. 1957. Pág. 144.

fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno." (7)

En ésta Constitución al igual que en la anterior, no se señala el requisito de si la indemnización debe ser previa a la expropiación.

C) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, en su artículo 2º, el cual se refiere a los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos, en su fracción III se señala que son derechos del mexicano no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte, sino cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, solo entonces podrá verificarse la privación, siendo que tal circunstancia debía ser calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el Gobierno y la Junta Departamental en los Departamentos y cuando el dueño fuera corporación eclesiástica o secular, o individuo particular, se debía indemnizar previamente a tasación de peritos cuyo monto podía ser reclamado por el interesado ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En estas Leyes Constitucional se señala que el requisito primordial de la indemnización debe ser previo a la expropiación.

En lo que se refiere a la restricción que tiene el Presidente de la República, se señala en la Ley 4ª de la Siete Leyes Constitucionales que no puede ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que se detallan en el párrafo 3º, del artículo 2º, de la Primera Ley Constitucional.

D) Las Bases Orgánicas de 1843.

(7) TENA RAMIREZ, FELIPE. Ob. Cit. Pág. 149.

En la Bases Orgánicas de fecha 12 de junio de 1843, se estableció la inviolabilidad de la propiedad. Estas Bases dicen que la expropiación puede decretarla el Presidente de la República sin aprobación del Senado mediante la previa indemnización, pudiéndose apelar ante la Máxima Autoridad que en este caso es la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales respectivos en los Estados.

En estas Bases Orgánicas se ve claro que la indemnización es previa a la expropiación y que el Presidente de la República la puede decretar sin que se encuentren la mayoría de los votos del Senado.

E) La Ley del 7 de julio de 1853.

Siendo Presidente de la República Mexicana el General Antonio López de Santa Ana, declaró la inviolabilidad de la propiedad privada, y exigía para la expropiación por causa de utilidad pública, los siguientes requisitos:

"1.- Que la Ley o Decreto del Supremo Gobierno que autoriza los trabajos u obras de utilidad pública o común para los que se requiere la expropiación".

"2.- La declaración de expropiación hecha por la autoridad administrativa, de las propiedades particulares a los que deba aplicarse la expropiación".

"3.- La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial, y"

"4.- La indemnización previa la ocupación de la propiedad".

En esta Ley hay un verdadero sistema de la expropiación, nos dice Luis Rojas de la Torre, en su obra intitulada: "las Causas de Expropiación", "que como se dictaron Leyes especiales que fueron la Ley Lerdo o de Desamortización de fecha 25 de junio de 1856,

la cual fue verificada por Benito Juárez, para hacer entrar al comercio los bienes de manos muertas." (8)

De acuerdo con los requisitos que nos marcó el General López de Santa Ana, empezaron a servir de base en la expropiación como lo son actualmente el órgano autorizado por la Ley, para decretar la expropiación; la utilidad pública que se trata de lograr y la indemnización al propietario expropiado.

F) La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, garantizaba el derecho de propiedad ya que señalaba en su artículo 27: "Que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determina la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos que con ésta haya de verificarse." (9)

De esta forma para que proceda la expropiación debe haber una causa de utilidad pública y pagarse previamente su valor real. Además, la Ley de la Materia determinaba la autoridad que llevaba a cabo la expropiación y los requisitos con que había de realizarse el acto expropiatorio.

Deducimos que la expropiación por causa de utilidad pública en la Constitución de 1857, procedía siempre que concurrieran los siguientes requisitos que son:

Acto que declare la utilidad pública, siendo autoridad competente para que esa declaración del Poder Legislativo o un Ayuntamiento, según su esfera de actuación administrativa. El convenio con el dueño de la propiedad privada para la enajenación. A falta de convenio, el fallo de una autoridad judicial competente, que debe

(8) ROJAS DE LA TORRE, LUIS. *Las Causas de Expropiación*. Imprenta Franco-Mexicana, México. 1956. p. 300.

(9) ZARCO, FRANCISCO. *Historia del congreso Extraordinario Constitucional de 1856-1857*. Pág 362.

decidir sobre el precio y ordene la previa indemnización, y La ley a que deba sujetarse el procedimiento.

En esta Constitución se garantiza de manera absoluta el derecho que tienen los particulares sobre sus propiedades.

Estatutos Provisionales del Imperio de 1865.

El Archiduque Fernando Maximiliano de Austria, siendo emperador de México, con fecha 10 de abril de 1865, propuso los famosos Estatutos Provisionales del Imperio; dentro de los cuales en su artículo XV que se refiere a las Garantías Individuales, nos habla de la garantía de inviolabilidad de la propiedad, al decir que la propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública mediante previa indemnización y en la forma que disponen la leyes.

Se garantiza de manera muy especial el derecho que presentaban todos los particulares en relación con las propiedades que tenían en la República.

G) La Constitución de 1917.

La Constitución de 1917, que es la que nos rige actualmente, nos dice en su artículo 27, párrafo segundo lo siguiente: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Para concluir diremos que en México al igual que en todos los países americanos, como en algunos del viejo continente, la Constitución y las Leyes Reglamentarias protegen a la propiedad privada de posibles atentados en su integridad jurídica, sujetando siempre su aplicación al interés que se persigue en relación con el afectado o afectados que pueden ser personas, e instituciones o grupos de campesinos, como es el caso de la expropiación de bienes agrarios; pero siempre como dispone el artículo 27 Constitucional

"mediante indemnización", que en el caso de bienes agrarios debe ser justa y previa a la entrega de posesión de las tierras expropiadas.

Porque a decir de Gabino Fraga, Lucio Mendieta y Nuñez y otros, el actual Artículo 27 Constitucional, en su fracción II, establece el término "mediante indemnización", sin concretizar si debe ser antes, en el momento o posteriormente a la entrega de los bienes.

3.- EXPROPIACION, CONCEPTO Y DEFINICION.

"Expropiación", procede de dos palabras latinas "Ex" y "Propietas", la preposición "Ex", equivale afuera, salir fuera, sacar fuera. El sustantivo "Propietas" es fácilmente traducible, propiedad, las dos palabras juntas significan salir de la propiedad privada, convirtiéndose en propiedad pública."(10)

El Diccionario Léxico Hispano, nos define a la Expropiación como "La acción y efecto de expropiar y ésta es desposeer a uno de su propiedad, comúnmente se dice así cuando la expropiación es legal y por motivos de utilidad pública." (11)

El Diccionario Enciclopédico Universal, nos define a la Expropiación de la siguiente manera: "Es una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público, o sea la llamada expropiación forzosa que consiste en extraer de nuestra propiedad determinados bienes o derechos reales por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente." (12)

El Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia da la definición de expropiación de la forma siguiente:

(10) MATEOS M., AGUSTIN. Etimologías Grecolatinas del Español. Sexta Edición. Editorial Esfinge. México. 1975.

(11) Diccionario México Hispano. Tomo I.W.M. Inc. Editores. México. 1976.

(12) Diccionario Enciclopédico Universal. Tomo IV. Sexta Edición. Editorial Cumbre. México. 1976.

"Es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivo de utilidad pública." (13)

El significado de la expropiación etimológicamente responde al concepto jurídico de la transmisión de la propiedad privada para convertirse en propiedad pública, técnicamente hablando, pues en los casos en los que la propia Ley lo determina puede continuar conduciéndose como privada, aunque el propietario sea la administración pública, siendo de naturaleza tal que, a pesar de ser propiedad privada, el cambio haya obedecido a un interés público.

Benjamín Villegas Billalbaso nos dice que etimológicamente la palabra expropiación se deriva del latín Ex y Propio que significa privación de la propiedad y en su amplia acepción viene a ser el desapoderamiento en virtud de sentencia, y en un sentido restringido, la expropiación es la extinción definitiva del derecho de dominio por causa de interés público o en beneficio de exigencias públicas sin perjuicio de la correspondiente indemnización." (14)

Otto Mayer autor alemán nos define a la expropiación diciendo: "Que es un acto de la autoridad, mediante el cual se transfiere o restringe un derecho de propiedad del súbdito en favor de una empresa de utilidad pública." (15)

Empero al hablar de la expropiación se refiere solo a los inmuebles, pues dice que al tratarse de los bienes muebles, se recurre a otras normas.

El concepto de expropiación, gramaticalmente hablando coincide con su connotación jurídica, toda vez que se define a dicha institución, como la desposesión que sufre un propietario a cambio de una indemnización y que se efectúa por motivos de utilidad pública.

(13) ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1979.

(14) VILLEGAS SASALVILBASO, BENJAMIN ANTONIO. Derecho Administrativo. Tomo IV. Quinta Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires. 1956. p. 310.

(15) MAYER, OTTO. Derecho Administrativo. Traducción de Wenceslao Roces. Tomo II. Editorial Labor. Barcelona. 1925. p. 300.

Esto mismo es lo establecido en el párrafo II, del artículo 27 Constitucional, que dice: "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

No obstante, en el campo de la doctrina no han logrado ponerse completamente de acuerdo; así el Maestro argentino Billalbaso, hace notar las grandes diferencias y aún contradicciones que existen respecto a la definición de la institución que se estudia.

Sin embargo, los autores convienen en que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad.

Entre las diversas definiciones que más adelante se citarán, puede distinguirse que algunos califican a la figura jurídica de la siguiente manera: Como la ocupación o adquisición de la propiedad; operación o procedimiento administrativo; desposesión forzosa al propietario; acto de autoridad; abolición de un derecho subjetivo; restricción del derecho público tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad; privación del derecho de propiedad por exigencias de interés público; o como la limitación de la propiedad agraria y su extinción, en virtud de sentencia fundada en Ley, sancionada por causa de utilidad pública social rural.

Es de señalarse también, que no en todas las definiciones aparece la nota relativa a la indemnización y, en algunos casos se le atribuye importancia subordinada al interés público.

La causa determinante de la afectación de la propiedad se extiende desde el concepto de utilidad pública, hasta el interés social que algunos estiman como acepción de aquél.

Para llegar al conocimiento más preciso de lo que en efecto es la expropiación, y por tratarse en el presente trabajo de un tema fundamental para el derecho agrario, procederemos a analizar lo que algunos tratadistas al respecto han escrito, entre ellos Lucio Mendieta y Nuñez cita en su texto "El Sistema Agrario Constitucional" al italiano Pascual Carrugno, que en su obra *Le Espropriazione Prepublic*

Utilita. Milano, 1938, pags. 1 y 2, nos dice: "que el Estado puede tener necesidad de disponer de la propiedad privada no solo para prever a una grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa social, sino también para conseguir sus fines sociales." (16)

En estos casos surge la necesidad de expropiación de la propiedad privada en interés público.

A pesar de la amplitud del concepto transitorio, Carrugno expone una definición demasiado restringida, ya que la expropiación quiere decir, substracción total o parcial del derecho ajeno, decretada por la autoridad administrativa para la ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público."

En consecuencia no aceptamos esta definición porque se refiere a un concepto de expropiación que no corresponde a la realidad de las cosas ni es ya el que priva en las nuevas corrientes del derecho.

Si la expropiación es un medio para que el Estado "consiga sus fines sociales", la definición no es congruente con este enunciado porque es imposible circunscribir a una obra pública y a un servicio público, las formas en que el Estado puede conseguir sus fines sociales.

Quedaría por consiguiente fuera de definición, aquellos casos en que la expropiación tiene por objeto favorecer a cierta clase social, en interés general pero que ni son "obra pública" ni actuación de un servicio público.

Si no que la expropiación es un acto de administración pública derivada de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad de un mueble o inmueble o de un derecho, por imperativo de interés, necesidad o de utilidad social.

16) MENDIETA Y NUÑEZ. Op. cit. p. 46.

Por amplitud y claridad de esta definición precedentemente expuesta y por conformidad en mucho a la naturaleza jurídica que a la expropiación otorga el derecho positivo mexicano, ella servirá de punto inicial en la parte doctrinal de este capítulo.

Sin dejar pasar desapercibido, que es criticable por no contener la mención del elemento "indemnización".

Consideramos sin embargo, por su importancia, mencionar la definición de expropiación de Ernesto Gutiérrez y González, es decir que, "es un acto de autoridad en virtud del cual se priva de un bien a un particular mediante el pago de una indemnización para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, que solo por ese medio puede lograrse." (17)

Esta definición se apega a nuestras regulaciones positivas y a nuestra realidad, sin ser motivo suficiente para eludir el concepto que nos da Lucio Mendieta y Nuñez.

Otros autores mexicanos opinan que, la expropiación Es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad.

Creemos que faltan varios elementos a esa expresión para poder considerarla como una definición adecuada.

El tratadista Gabino Fraga, opina que la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad." (18)

(17) GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad. Editorial Cajica. México. 1985. p. 243

(18) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Trigesima Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1994. p. 386

Como puede verse, habla de la imposición por parte del Estado al particular de la "cesión" de su propiedad, lo cual es inexacto puesto que no existe en la expropiación cesión alguna.

Germán Fernández del Castillo, escribe que la expropiación en un sentido actual se entiende restrictivamente "como el acto por el cual el Estado por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente." (19)

Andrés Serra Rojas, dice que la expropiación "es un procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública". Opina también al respecto, que "la expropiación es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y demás fines." (20)

Por su parte, el tratadista extranjero Joaquín Escriche, nos indica que la expropiación "es el acto de quitar a uno la propiedad de alguna cosa que le pertenece, úsase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público." (21)

Este autor omite referirse a la indemnización, así mismo cae en el error al igual que Gabino Fraga, al hablar de cesión.

Vistas las disparidades que en las doctrinas existen acerca del concepto jurídico de la expropiación, considerando que la sola exposición, la crítica y el análisis de la misma, es una inmensa tarea que rebasa el motivo fundamental del presente trabajo, cuyos conceptos de mayor valía consideramos son los expuestos por los autores Lucio Mendieta y Nuñez, en concordancia con las tesis

(19) FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 211

(20) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Décima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 261

(21) ESCRICHE. Op. cit.

sustentadas por Benjamín Villegas Billalbaso, Ernesto Gutiérrez y González.

Quienes han precisado que el mejor criterio para esclarecer este asunto es relacionar la definición con un mandamiento constitucional, ya que en último término, es el Derecho Positivo el que configura la estructura y los elementos de la expropiación.

4.- CARACTERISTICAS DE LA EXPROPIACION.

Andrés Serra Rojas, en su Derecho Administrativo piensa que los elementos de la expropiación son:

- 1) Un medio material de la acción administrativa
- 2) Por el cual las personas públicas
- 3) Adquieren un bien
- 4) Unilateralmente y sin consentimiento del propietario
- 5) Mediante ciertos requisitos
- 6) Fundados en una causa de utilidad pública
- 7) Siendo el más importante, la indemnización."

Mas adelante nos sigue diciendo; la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales respecto de los elementos señalados con anterioridad; y así nos cita los elementos de fondo, indicándonos los siguientes:

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

- 4) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.
- 5) La expropiación se efectúa mediante indemnización."

Con respecto a los elementos procesales manifiesta que: "La expropiación implica un procedimiento administrativo que señala la Ley, el cual debe cumplirse para poder operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública." (22)

Primeramente analizaremos, aunque sea brevemente las características que presenta con el impuesto; tienen el fin de ser un acto de soberanía, no requiere del consentimiento de los particulares afectados; discrepando en el impuesto, que el particular no recibe contra prestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación esa contraprestación si existe, reconociéndose al particular el derecho a una compensación, retribución o indemnización por la pérdida del bien afectado. Ahora bien, el impuesto es general y proporcional, la expropiación es de carácter privado o individual.

Así mismo, es de hacerse notar las diferencias substanciales que existen entre las modalidades (limitaciones) que la propiedad privada tiene que soportar en aras del interés público, y que podrían considerarse un modo de expropiación parcial, con esta institución que venimos tratando y que hace referencia expresa el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

Las modalidades son limitaciones que la Nación impone al derecho absoluto de la propiedad, a fin de que ésta pueda existir dentro del estado moderno, prestando una función social, dentro de un momento y lugar determinado, que viene a constituir e integrar el régimen jurídico de esta institución del derecho.

Las restricciones que la Ley establece, pueden ser consideradas como casos de expropiación, puesto que las

(22) SERRA ROJAS. Op. cit. p. 263

modalidades son medidas de carácter permanente, general y abstractas que configuran el estado moderno de propiedad como función social; la expropiación es de carácter individual y directa, implica la transmisión de un bien mediante la intervención del Estado, del expropiado a la Entidad, corporación o sujetos beneficiados.

La modalidad se traduce en una pérdida parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; no existiendo en tanto en la modalidad por esa extinción parcial de facultades, contraprestación de alguna naturaleza.

Nuestra Ley sustantiva del Distrito Federal, en su artículo 830 y demás relativos y aplicables en materia de propiedad, señala, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, no pudiendo ser ocupada ésta contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

5.- FUNDAMENTO JURIDICO DE LA EXPROPIACION

Existen diversas teorías tendientes a explicar "el fundamento jurídico de la expropiación", refiriéndose a ello Mateo Goldstein: cita una clasificación de las teorías relativas en la siguiente forma:

- "a) Teoría del dominio eminente;
- b) Teoría de la extensión del dominio público;
- c) Teoría de la limitación jurídica de la propiedad;
- d) Teoría de la entre el interés particular y el interés público;
- e) Teoría del consentimiento presunto;
- f) Teoría de la condicionalidad; y
- g) Teoría de los fines del Estado." (23)

(23) GOLDSTEIN, MATEO. El Agrarismo Mexicano. Editorial Grijalbo. México. 1984. p. 102

Dicho tratadista, hace énfasis fijando su atención en la última de las teorías expuestas, trata de justificar los derechos del Estado a la expropiación, fundamentalmente en las finalidades estatales extendidas por las modernas teorías sociales, hasta el grado de obligar al Estado a procurar el mayor bienestar colectivo, objetivo que requiere en muchos casos, de la afectación de la propiedad privada para aplicar la satisfacción de necesidades sociales, para lo cual el derecho prevé al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación, sin perjuicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales.

Es evidente la evolución de los "fines del Estado" moderno, cada vez más trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos en función de la realización de los ideales de justicia social.

Al respecto, Benjamín Villegas, expone: "El fundamento jurídico de la expropiación" deriva de la soberanía del Estado, como instituto necesario a la realización de sus fines. A este respecto puede concluirse, que la soberanía es la fuente de todas sus limitaciones y aún los de su extinción." (24)

Creemos acertada la opinión de Bielsa, en el sentido de que la expropiación tiene como fundamento jurídico los bienes del Estado. El autor llega a esta conclusión partiendo del artículo primero de la Ley Nacional Argentina, el cual al fijar la causa de la expropiación en la utilidad pública, define a ésta última como contentativa de todos los casos en que se persigue la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social." (25).

Aunque no hay en nuestro ordenamiento jurídico una disposición similar a la anterior, creemos que el pensamiento de Bielsa se acerca bastante a nuestro derecho.

En nuestro concepto y para entender mejor los fines

(24) VILLEGAS BASALVILBASO, BENJAMIN ANTONIO. Derecho Administrativo. Tomo II. Quinta Edición. Editorial Ley, Buenos Aires. 1956, p. 531

(25) BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo IV. Editorial Ateneo. Buenos Aires. 1949. p. 729

del Estado, se definirá, que cosa es el Estado; nos parece adecuada la siguiente: "El Estado es una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y mediante la diferencia o independencia política tendiente a la consecución del bien común, por la realización del derecho."

Por lo tanto, sostiene ésta y no otra, la orientación que más se apega a nuestra Constitución, como dice Fraga: el Estado impone las atribuciones de fomentar, limitar, velar o vigilar la actividad privada, etc. siendo el origen o la fuente de los conceptos de utilidad pública, que justifican la expropiación.

Es de imprescindible importancia referirnos aunque en forma muy breve a lo que podríamos denominar "fundamento inmediato de la expropiación". El primero de ellos lo encontramos en los preceptos constitucionales, que al respecto se mencionan; dan bases suficientes para considerar perfectamente fundada una institución en un sistema de Constitución rígida y escrita, dispone expresamente en uno de sus postulados, que será la Constitución "La Ley Suprema de la Nación."

En cuanto al segundo, el fundamento mediato de la expropiación, debemos decir que entre las finalidades básicas del Estado, está la de mantener y proteger su existencia como entidad soberana, para lograr lo que es necesario a la realización de diversas actividades, tales como aquellas que les proporcionan los recursos humanos y pecuniarios indispensables para el sostenimiento de la organización. Los medios pecuniarios de que dispone el Estado son la mayor parte de las veces suficientes, pero hay ocasiones en que para que se realice la actividad encomendada al Estado, se necesita un bien determinado que pertenece a un particular y, solo a través de ese bien, es posible la satisfacción de un bien encomendado al Estado. Es doble el fundamento mediato de la expropiación. El reconocimiento por nuestro régimen jurídico del sistema de propiedad privada, toda vez que sino perteneciera el bien en cuestión a una persona determinada, la expropiación no sería necesaria; el otro, la necesidad de que el Estado cumpla con los fines que como tal le están encomendados.

El origen de la expropiación lo constituyen "Las

causas de utilidad pública para beneficio y satisfacción de necesidades de una comunidad", y aunque la terminología ha sido basta al utilizar diversos términos para invocar las causas variando en su expresión; no así en su contenido ha sido el bien común.

La Teoría de los fines del Estado, éste como soberano, a través de sus dependencias señalarán en que casos procede la expropiación por causa de utilidad pública, a fin de prever el mayor bienestar colectivo, social o nacional, satisfaciendo con ello una necesidad imperante que es evidentemente mayor a la preexistente. Sosteniendo en consecuencia, que esta y no otra es la orientación que sigue nuestra Carta Magna , porque en diversos artículos le impone al Estado las funciones de velar y fomentar actividades que tienden al perfeccionamiento social.

6.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION

A este respecto la mayoría de los autores discrepan sobre cual sea en verdad la "Naturaleza Jurídica de la Expropiación", como veremos a continuación:

Bielsa Rafael, quien toma en cuenta dos factores o elementos para determinarla:

"1) El fundamento del ejercicio de la facultad expropiatoria de la cual dispone la administración pública."

Al expropiar, la administración actúa como Poder Público. La institución es de Derecho Público."

"2) El aspecto patrimonial y de Derecho Privado ajeno a la expropiación en cuanto concierne al Derecho del expropiado."

En la expropiación dice Bielsa: el ejercicio de dos derechos: el de administración y el del particular; concluye afirmando que la expropiación es una institución de Derecho Público, el aspecto patrimonial le da un carácter de institución mixta." (26)

La mayoría de los tratadistas concuerdan en que la expropiación es una institución que cae dentro de la esfera del Derecho Público, puesto que es el Derecho Administrativo el que se encarga de regular aquellas instituciones que se supone una inmediata actividad del Estado.

Nadie discute que la expropiación produce la transmisión de un derecho, a cambio de otro semejante, sino fuera así, no estaríamos en presencia de una expropiación.

Vista así la expropiación, como una institución de garantía, viene a ser esta en doble sentido. Por un lado, garantía para los particulares en beneficio de sus derechos (en particular del Derecho de Propiedad) y por otro lado, garantía para el Estado, quien cuenta así con el instrumento legal que le permite afectar bienes pertenecientes a particulares para los fines prevalentes de interés general.

Para determinar si la expropiación pertenece o no al Derecho Público, resulta más acertado averiguar de donde nace o procede la facultad concedida al Estado para imponer en forma obligatoria al particular que acepte la "substitución de su derecho". No cabe duda que de tal facultad se origina de una norma de Derecho Público, que le impone al Estado la obligación de velar, a través de la administración, por la felicidad y el bienestar de la colectividad.

Para García Oviedo, "la expropiación es un acto de Derecho Público." (27)

(26) BIELSA. Op. cit. 835

(27) GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo. Editorial Bosch. Madrid. 1969. p. 352

Según Otto Mayer, la expropiación se tipifica como una institución de Derecho Público, ya que el Estado le otorga el poder de secuestrar la propiedad de los particulares, en mérito al interés público y en ejercicio de una acción de justicia distributiva. Continúa diciendo, que para llegar al carácter público de la expropiación, es necesario superar la prolongada controversia existida entre los civilistas y los publicistas. Los privatistas han sostenido que todo lo relativo a la indemnización consecuente de la expropiación es del dominio del Derecho Privado." (28)

En cambio con mayor acierto, de los publicistas han definido la tesis de la homogeneidad y unicidad del instituto expropiatorio, estimándolo exclusivo del Derecho Público.

Así Marcel Waline, manifiesta "La Autoridad Judicial ha sido considerada como el guardián de la propiedad privada", (29) considera a la administración pública como el guardián del interés general.

Andrés Serra Rojas nos dice que, "la expropiación es una institución administrativa de Derecho Público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del Derecho Privado, tal como sostienen algunos autores de esta materia." (30)

Rafael Rojina Villegas, expone: "si bien es cierto que en su concepto clásico, la expropiación fue considerada como una venta forzosa, la doctrina moderna rechaza esa opinión, por no entender que no existe en aquella el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompañe la evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa ordinaria. El verdadero sentido de la expropiación forzosa, según la orientación moderna, no es otro que el de un acto de Derecho Público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los intereses colectivos."

(28) MAYER. Op. cit. p. 303

(29) WALINE, MARCEL. Citado por Otto Mayer. Op. Cit. p. 303

(30) Ob. SERRA ROJAS. Idem. p. 264

Sigue diciendo Rafael Rojina Villegas, que en términos generales la expropiación implica un acto jurídico público y estatal, por virtud del cual el Estado priva a un particular de su propiedad, o bien, establece limitaciones al dominio, crea derechos reales u ocupa temporalmente un bien determinado. Conforme a su significación escrita, el acto expropiatorio simplemente debe concretarse a la privación del dominio por parte del Estado, bien sea para que este adquiera los bienes expropiados o para que los transmita a un particular." (31)

Con todo lo precedentemente escrito, concluimos que, la expropiación es una institución de Derecho Público y, por lo tanto es facultad del Estado, a través de sus organismos correspondientes, imponer en forma obligatoria al particular, ejidatario o comunero que acepten la sustitución de sus derechos sobre la cosa o del bien de que se trate "dominio o uso", por el goce de una indemnización o compensación, según sea el caso de bienes afectados; o sea la propiedad privada es transformada en propiedad del orden común. Quedando esclarecido con ello que, la naturaleza jurídica de la expropiación, pertenece institucionalmente al campo del Derecho Público y no al Derecho Privado.

7.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA EXPROPIACION.

Unicamente en vía de enumeración señalaremos los elementos que en análisis de toda relación jurídica expropiatoria, encuentran los tratadistas, y así señalamos los siguientes:

a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública;

b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado;

(31) ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1994. p. 157

c) la segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

d) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización.

Como veremos posteriormente.

La falta de este elemento convierte a la expropiación en confiscación.

Es este último requisito el que lo diferencia del impuesto, pues en éste no hay contraprestación, sino una obligación estricta de derecho público para contribuir a los gastos públicos.

Así vemos que la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales, de los elementos que hemos señalado antes:

I.- Los elementos de fondo.

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

b) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles.

c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario.

d) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

e) La expropiación se efectúa mediante indemnización.

II.- Los elementos procesales.

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

8.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LA EXPROPIACION CON OTRAS FIGURAS JURIDICAS

Son muy variados los actos jurídicos y procedimientos a través de los cuales el Estado adquiere sus bienes y se hace de recurso para llevar a cabo sus finalidades.

Esos modos de adquisición son los siguientes:

A) La confiscación. La confiscación pertenece al grupo de las "penas pecuniarias", que junto con las penas restrictivas de la libertad, completan el cuadro general de las sanciones. Es la privación en beneficio del Estado de alguno o todos los bienes de quien ha cometido un delito, como sanción al mismo.

Andrés Serra Rojas expone; la confiscación es

la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización equivale a una confiscación." (32)

Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario no tiene legalmente este carácter, incurre en un delito del orden común. Artículo 212 y 214 del Código Penal para el Distrito Federal.

El indicado tratadista, continúa diciéndonos, que en otras épocas se aplicaba la confiscación de bienes o incautación a los casos de muerte civil o de aplicación a los bienes del reo. En cambio en el Derecho Internacional se registra la confiscación como un procedimiento despótico en los conflictos bélicos.

En el Artículo 14 Constitucional, en su párrafo primero estatuye: "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus "propiedades, posesiones" o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En el párrafo primero del artículo 22 Constitucional, se señalan las penas que quedan prohibidas, entre ellas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Es una figura jurídica que ha desaparecido de nuestro Derecho Positivo Penal y, se encuentra prohibida en el artículo citado.

Visto lo precedente, argumentamos que la expropiación se diferencia de la confiscación en que se prescinde de todas o alguna de las garantías legales en favor del propietario. Esto no ocurre en la expropiación, es por naturaleza una institución jurídica que sirve de garantía al propietario.

(32) SERRA ROJAS Idem. p. 270

Pero la diferencia fundamental existente entre ambas figuras jurídicas, radica en que, en la confiscación se omite toda indemnización, lo que resulta interminablemente imposible en la expropiación.

Y aún más, la confiscación está proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con el artículo 22 de nuestra Constitución, mientras que la expropiación está autorizada en nuestras leyes vigentes.

Es innegable que la confiscación, ya desaparecida de nuestro panorama jurídico, dista de tener características de afinidad en el Instituto Expropiatorio, pues en tanto ésta se basa en motivos de utilidad pública, la confiscación tenía el carácter de una pena.

B) El Decomiso. El decomiso o comiso, es una institución administrativa, poco estudiada en nuestro medio; más sin embargo se encuentra consagrada en el Código Penal Federal, como en los Códigos de Provincia y en la Legislación Administrativa, en el Código Sanitario y en otras importantes disposiciones, con base en nuestra Constitución Política Mexicana (artículos 14 y 16).

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, el decomiso se define como: La pena o perdimento de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos.

El decomiso aparece en nuestra Legislación Administrativa como una sanción que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos incoados del Código Penal Federal o Provincial, en que una autoridad judicial como medida de seguridad incauta los instrumentos y efectos del delito. Debemos insistir que desde el Derecho Romano el decomiso tenía el carácter de una pena accesoria, que hoy se ha dado en llamar pseudo pena.

Desde luego debemos afirmar que el decomiso como sanción debe estar expresamente consignada en la ley y su aplicación por la autoridad administrativa debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia.

Con respecto a la expropiación, equivale a la crítica hecha a la confiscación, en el sentido de que ésta es una figura penal y demás circunstancias obvias que la diferencian.

Como el embargo, que no es mas que la retención material por parte del acreedor y por conducto de autoridad judicial competente, de bienes del deudor, a fin de garantizar o hacer efectivo el pago de una deuda. (prescrito en los Códigos de Procedimientos Penales)

En el embargo, hay ocasiones en que no entraña necesariamente una privación a la propiedad, de la cual la expropiación no puede prescindir; por otra parte, en el embargo hay una relación acreedor-deudor, que jamas se da en la expropiación, ya que esta es una facultad privativa de la soberanía del Estado, en beneficio del interés público y por una causa también de utilidad pública.

Citando al despojo, vemos que es una figura penal, tipificado en los Códigos de la materia, cuyas características son totalmente diferentes a la expropiación. Consiste en que, el individuo de propia autoridad, haciendo violencia o empleando amenaza o engaño, ocupa un bien inmueble ajeno y hace uso de él, o de un derecho real que con arreglo a la ley, no le pertenece.

Como apreciamos, las diferencias son claramente notables y dar una explicación equivaldría a ignorar la institución que se estudió.

C) La requisición. La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzosa de bienes, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente. La situación

jurídica que se define varía según se trate de un acto realizado en tiempo de paz o en los casos en que se refieren los artículos 26 y 29 de la Constitución. En nuestro derecho ha existido, considerablemente el derecho de requisición en tiempo de paz.

La requisición implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen como víveres, forrajes, etc. o la sola transferencia temporal del goce, como en el caso de la requisición de empresas o de inmuebles. En la expropiación por causa de utilidad pública siempre hay una transferencia de propiedad, la requisición no tiene esa finalidad. Coinciden en el procedimiento unilateral forzado, en el interés general que con ella se realizan, y en la correspondiente indemnización." (33).

En la requisición el procedimiento es rápido y violento porque la administración toma sus providencias con urgencia, tomando y pagando en seguida en un procedimiento administrativo, en el que la administración fija el monto de la indemnización que debe pagarse al particular requisado.

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, estatuye: En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tome algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional el Gobierno Federal tendrá el derecho de hacer la requisición, en el caso de que su juicio exija la seguridad, defensa, economía, tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles o inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar al personal que estuviese al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su poder real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiera advenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados de ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio de ingreso neto en los años anteriores y posteriores a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación.

(33) TRIGUEROS, EDUARDO. La Nacionalidad Mexicana. Editorial Jus. México 1940. p. 3

Relaciones y diferencias entre la expropiación y la requisición:

El procedimiento de requisición guarda algunas relaciones y diferencias con el procedimiento de expropiación. Desde luego ambos procedimientos permiten a la administración procurarse en forma unilateral los recursos que le son necesarios.

Se distinguen de acuerdo con la doctrina en numerosos puntos, a saber:

1.- En cuanto a la fuente.

En que el régimen de expropiación es uno, el régimen de la requisición es menos homogéneo.

Se distinguen: "Las requisiciones militares, las requisiciones para las necesidades de la Nación; y las requisiciones de alojamiento.

2.- En cuanto a las circunstancias que autorizan su empleo.

La expropiación es una institución permanente. El derecho de requisición, por el contrario, no se abre sino en las circunstancias previstas por las Leyes citadas: movilización, estado de guerra, periodos de tensión internacional, situaciones excepcionales, tales como la carencia de alojamiento.

3.- En cuanto a su objeto. El procedimiento de requisición es mucho más diversificado que el de la expropiación.

La requisición se puede llevar:

a) Sobre el uso de un inmueble; su adquisición no puede ser mas que por la vía de la expropiación.

b) Sobre la propiedad o el uso de todos los bienes mobiliarios.

c) Sobre los servicios de las empresas que el Estado puede utilizar según las necesidades de la Nación.

d) Sobre los servicios de cualquier persona.

Constituye según los casos, sea una ocupación forzosa, una prestación de bienes o de servicios, en éstos últimos casos los bienes requisados son puestos a la disposición del propietario cuando la requisición ha terminado.

4.- En cuanto a los motivos. La fundamentación es siempre como la expropiación; de utilidad pública, pero inicialmente la requisición se realizó en el interés de la defensa nacional. Esto ha sido propiamente, a partir de los conflictos modernos; luego se ha extendido a las necesidades de la Nación; "Necesidades económicas (requisición de empresas); necesidades sociales (requisición de locales de habitación en los casos de crisis grave de alojamiento); y necesidades administrativas (alquiler de servicios).

5.- En cuanto al procedimiento. La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación, lo que se explica a la vez por circunstancias por las cuales interviene, por su carácter provisional y por el hecho de que, cuando es definitiva comprende solamente los bienes mobiliarios.

a) A diferencia de la expropiación ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión estricta es inmediatamente ejecutoriada;

b) La indemnización no tiene carácter previo; esta regida por reglas bastante restrictivas. Cuando una valuación directa es necesaria, está confiada a Comisiones Consultivas en donde reciben una variedad de representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte el Estado está obligado a reparar los daños que se han podido causar a los bienes durante la duración de una requisición provisional.

c) La autoridad judicial no interviene más que para resolver los litigios en materia de indemnización; es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

La requisición administrativa en tiempo de paz no debe aceptarse por constituir una amenaza al derecho de propiedad y por ser inconstitucional. Mas no debe de confundirse con las sanciones administrativas.

Una diferencia notable, consiste en que la expropiación se trasmite definitivamente la propiedad de un bien, y en la requisición únicamente hay ocupación temporal, en el goce de un bien inmueble.

D) La Compraventa. El poder publico puede adquirir de manos de los particulares la propiedad de un bien, por los medios jurídicos normales, como una compraventa en que el propietario y el Estado discuten libremente sus condiciones.

Pero los particulares pueden resistirse a que la administración pública realice sus propósitos y de este modo paralizar la actividad oficial, negándose a tratar y poniendo condiciones no aceptables para el Gobierno.

Para estos casos el Derecho Administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causa de utilidad pública. Desde la antigüedad se ha reconocido este derecho como un acto de soberanía.

Se estudia a la expropiación forzosa entre las modalidades de la propiedad que afectan al derecho de disponer: 1° La de vender al objeto de su propiedad; y 2° a vender al Estado o a otra entidad o persona como representante (directo o subrogado) de la colectividad que necesita de este medio para cumplir los fines de interés general, dice Rafael Rojina Villegas, pero aún cuando esto sea cierto, no cabe desconocer que la expropiación priva al expropiado de la cosa individual y específicamente considerada y, por consiguiente, es con relación a ésta una causa de extinción del derecho de propiedad.

Se arguye que, de acuerdo con la doctrina moderna, la expropiación de ningún modo puede considerarse como un venta forzosa, porque en ella no existe el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompañe evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa ordinaria; por lo tanto, la expropiación, según la orientación moderna, es un acto de derecho público derivado de la autoridad del Estado como representante de los derechos colectivos.

Ignacio Burgoa, establece que, "la expropiación aún que sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso, pero comporta la siguiente diferencia; el Estado al expropiar al particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización (a ella se refiere el artículo 27 Constitucional en su fracción II)." (34)

El tratadista Gabino Fraga, acepta que, la expropiación es una "venta forzosa", al decirnos lo siguiente: "como la expropiación es una venta forzosa que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de sus obligaciones del vendedor, y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio." (35)

(34) BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1994. p.

368

(35) FRAGA. Op. cit. p. 390

Así pues, la expropiación se asemeja a la compraventa en que en una y otra el propietario pierde su derecho de dominio sobre la cosa y recibe en cambio una suma de dinero. Pero entre ambas figuras, hay claras diferencias a saber: La compraventa es un contrato bilateral y oneroso, por virtud del cual una parte, llamada vendedor, transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra llamada comprador, mediante el pago cierto y en dinero. En la expropiación, el propietario no se obliga a entregar el bien, sino que es compelido a hacerlo por razón del acto expropiatorio que emana del Poder Público, sumadas a las razones de causa de utilidad pública en que se fundamenta la expropiación, hacen que sea ella doblemente obligatoria y que al propietario le sea inútil resistirse.

Por otra parte, la suma que el expropiante paga al expropiado no juega el papel de precio convenido, sino el de indemnización. Indemnización es resarcir un daño o perjuicio. Precio es el valor pecuniario en que se estima una cosa.

La compraventa civil, dice José Canasi, es un contrato, mientras que la expropiación no lo es, puesto que es facultad unilateral y privativa del Estado y por tanto no requiere del consentimiento del expropiado.

A nosotros nos concierne decir que, expropiación y compraventa aunque parezcan semejarse, pueden distinguirse cuando menos en dos puntos: por lo que respecta al origen, diremos; en la expropiación no se requiere el consentimiento del afectado, pues se manifiesta como facultad soberana del Estado; en la compraventa como en todo contrato se necesita el libre acuerdo de voluntades.

Por lo que respecta a la causa diremos que, en las expropiaciones el objeto afectado debe ser destinado al fin por el cual fue expropiado, y sino es así, el expropiado tiene el derecho de exigir la reversión del bien que se le privó; en la compraventa el adquirente puede destinarlo al fin que le parezca.

Para terminar basta decir; la expropiación es un derecho especial del Estado, ejercitando como facultad soberana sus necesidades apremiantes haciendo urgente su intervención, afectando

bienes para beneficio de la colectividad que encuentran su justificación en aras de una sociedad moderna y más prospera.

Constituye el concepto jurídico del Derecho Privado, de entre todos los que hemos comparado con la institución expropiatoria.

E) La Nacionalización. La nacionalización es un régimen de Derecho Público escrito, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la Ley.

Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo el régimen público exorbitante.

Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa del Estado.

El régimen de nacionalización ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen jurídico especial como en el caso de la mexicanización de las empresas.

Es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, se estableció un régimen en México de nacionalización de diferente naturaleza.

Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas también de Derecho Público.

Como ejemplo de estas nacionalizaciones tenemos los Ferrocarriles de México, Compañía de Electricidad, Petróleos Mexicanos (que el expresidente General Lázaro Cárdenas en 1938, nacionalizó los intereses norteamericanos e ingleses en la Industria del Petróleo valuada en 490 millones de dólares); así también podríamos citar la

nacionalización de los bienes poseídos por el Clero o por interpósitas personas y otras empresas privadas que pasaron a ser administradas por el Estado, expidiéndose la reglamentación correspondiente.

También se llama nacionalización a entregar o a transmitir en su totalidad el régimen de los bienes privados a un nuevo régimen de Derecho Público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos. Tal es el caso de la nacionalización de la tierra, la nacionalización del subsuelo y otros tipos de nacionalizaciones. La Constitución de 1917 siguiendo la tradición jurídica mexicana, nacionalizó en el artículo 27 Constitucional el régimen general de la propiedad territorial.

La nacionalización como se ha dicho, procede por muchas circunstancias, entre ellas cuando el empresario realiza actividades antinacionales, derramando en beneficio de actividades ilícitas que frenan el desarrollo del país; por eso el Estado se ve obligado a nacionalizar, pasando como consecuencia esas empresas particulares al dominio y provecho capitalista de dichos monopolios.

En seguida señalaremos el aspecto que los diferencia. Aunque no existen diferencias importantes entre ambas figuras jurídicas; sin embargo, debe distinguirse una y otra institución como figuras jurídicas distintas.

El artículo 27 Constitucional distingue claramente a ambas, aunque en su régimen jurídico tiene muchos puntos de contacto. La translación de dominio de la propiedad en los casos de nacionalización, es obra directa de la Ley, pero es más amplia en la expropiación y de carácter general en tanto que en la nacionalización, obedece a reglas especiales.

F) Las Servidumbres Administrativas. Se llama servidumbre administrativa a una carga que se impone a alguno de los bienes inmuebles del Estado, para beneficio de una propiedad privada, o en predios particulares a beneficio del Estado.

Las servidumbres administrativas son de naturaleza real, en número indeterminado y tienen un objeto específico. Se constituyen por la Administración Pública con las restricciones y limitaciones establecidas en las leyes administrativas, en los bienes de

dominio privado de la Federación; o cuando el predio dominante es de dominio público. ejemplo de éstas son las servidumbres de acueducto, de electricidad y otras.

La ley prohíbe se establezcan servidumbres sobre los bienes de dominio público de la Federación, que en ningún caso pueden tener el carácter de predios sirvientes. las llamadas servidumbres de vista son simples tolerancias de la ley y situaciones de hecho que no afectan el bien público.

En cambio estos hechos pueden ser beneficiario de servidumbres cuando tienen el carácter de predios dominantes.

Este régimen excepcional tiene por objeto proteger al complejo patrimonio Nacional, que se encuentra disperso sobre todo el Territorio de la Nación. Al no disponerse de medios efectivos para su protección la ley fija ese régimen protector que lo pone a cubierto de enormes perjuicios.

Las leyes administrativas, aguas, minería, monumentos arqueológicos, vías generales de comunicación y otras, establecen situaciones jurídicas que pudieran considerarse como servidumbres. sin embargo, son simples tolerancias o autorizaciones legales para el ejercicio de un concesión, autorización o permiso, que sobre bienes de dominio público de la Federación, se establecen.

La diferencia con la expropiación es que su naturaleza es precaria y sujeta a revocación o rescisión según los casos.

Como apreciamos, las diferencias son claramente notables y dar una explicación equivaldría a ignorar la institución que se estudió.

CAPITULO SEGUNDO

DERECHO DE REVERSION

1.- Concepto.

2.- Antecedentes del Derecho de Reversión.

CAPITULO SEGUNDO

DERECHO DE REVERSION

El objetivo del derecho de reversión es promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos par brindar justicia expedita, creando las condiciones par promover una sostenida capitalización de los proceso productivos, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad, abriendo el espacio para la reforma de los propios campesinos con el apoyo y respaldo del Estado para actualizar y reafirmar el compromiso histórico, que permanece inalterable y vivo en su esencia pero que debía ser dotado con los instrumentos adecuados para responder a la nueva y compleja realidad que hemos construido en 75 años.

1.- CONCEPTO.

Antes de iniciar la presente exposición es necesario hacer alusión a una figura jurídica de especial trascendencia que no debe pasar desapercibida por estar íntimamente ligada al tema que es objeto del presente estudio, la cual es la propiedad, cuyo concepto es uno de los más discutidos, por sus tratadistas lo cual ha venido variando desde tiempo atrás y las definiciones que al respecto se han formulando propiamente no han tomado como base el elemento esencial de propiedad en general, sino que han partido de las consecuencias jurídicas que de ella se derivan y de las modalidades, aparentes, como se presenta en comparación con los derechos personales o de crédito.

La propiedad es del derecho por excelencia; es una proyección de la personalidad, su complemento necesario. Se ha dicho, que en su concepto aparecen confusamente mezclados los puntos de vista del derecho natural con criterios técnicos jurídicos procedentes del Derecho Romano y principalmente con la interpretación individualista, liberal y capitalista de la época moderna.

A esta interferencia de criterios suele añadirse otra que deriva de la complejidad de la misma institución. La propiedad es una justificación económica y un derecho, o sea, una institución jurídica.

Además, la terminología contribuye en parte a la confusión conceptual, desde que los vocablos propiedad y dominio son usados como sinónimos. El sustantivo propiedad tiene una acepción jurídica más amplia que la de dominio, pues este corresponde solamente a las cosas que están en el comercio, mientras que el primero se refiere a todo género de derechos susceptibles de apreciación pecuniaria, esto es, a los bienes.

El dominio es una especie de propiedad luego entonces, la palabra dominio debe quedar reservada a las cosas, muebles o inmuebles.

Esta acepción más amplia todavía del vocablo propiedad comprensiva de todos los derechos del patrimonio, es la que corresponde al ordenamiento constitucional argentino.

El concepto sobre el derecho de propiedad, y por ende del dominio, ha sido y es motivo de agudas controversias de jurisconsultos, economistas y filósofos, no sólo sobre su origen y legitimidad. en opinión de Montesquieu, la propiedad es una institución de derecho civil. Sin embargo, para dar a la propiedad un sólido fundamento es preciso hallarle más allá de la omnipotencia del legislador. Su voluntad constituiría una base demasiado frágil para su existencia como el derecho.

Se ha intentado situar la propiedad en extramuros de la Ley, de manera de dar al legislador la función de arbitro, en el sentido de intervenir en su regulación pero no en su creación.

La idea de la ocupación es dominante. Se ha criticado esta opinión. La ocupatio es un hecho no un derecho, y como tal solamente puede crear un estado de hecho. la posesión y, por consiguiente, la propiedad solamente podría surgir bajo el imperio de

una legislación que ya admite la propiedad individual, al organizarla y clasificar los modos de adquirirla.

Marcel Planiol y George Ripet nos señalan, que la ocupación, es: "Un modo de adquirir, no puede servir para justificarse el derecho de propiedad, por cuanto que los modos de adquirir implican la preexistencia teórica del derecho adquirido por ese empleo." (36)

El derecho de propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda satisfacción que éste puede proporcionar, este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados de dividen la propiedad como es el caso de las hipotecas, servidumbres, etc. Sin embargo, tales restricciones nunca se presumen y son de estricta interpretación; es caso de duda sobre su existencia, se debe decir a favor del propietario.

Ahora bien, adentrándonos al tema que nos ocupa, diremos que el artículo 9º de la Ley Federal de Expropiación dispone: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión de bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

La Suprema Corte ha expresado a propósito de la Reversión: "Reversión del bien en la expropiación. El artículo 9º de la Ley Federal de Expropiación establece que, "si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio". Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado."

(36) PLANIOL, MARCEL Y RIPET, GEROGE. Tratado Práctico de Derecho Civil. Versión Española. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1991. p. 237.

La Suprema Corte ha declarado que en estos casos el quejoso debe, antes de acudir al amparo, agotar la acción de reversión a que se refiere el artículo 9° de la Ley Federal de Expropiación.

Para concluir diremos que reversión es un derecho que puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien por causa de utilidad pública y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal caso no subsiste.

2.- ANTECEDENTES DEL DERECHO DE REVERSION.

Señala el tratadista Lucio Mendieta y Nuñez que, durante la época colonial la expropiación por causa de utilidad pública se encontraba en el derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario afectado.

El citado autor continua diciendo que, en ésta época los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con el objeto de dotar de tierra a los pueblos necesitados. En la Real Cédula de 20 de octubre de 1958, se manda, por ejemplo, que si para entregar tierras a los pueblos de indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles se les compense con tierras en otro lugar.

Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad social, y un antecedente preciso de nuestras leyes agrarias, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social, cuando éste es evidentemente superior a la necesidad preexistente.

Pero, sin embargo no es, sino hasta partir de la Guerra de Independencia cuando empieza a encuadrarse ésta institución que se estudia en verdaderos Cuerpos Legales, que han venido

evolucionando en el transcurso del tiempo de acuerdo con las ideas sustentadas principalmente por los regímenes revolucionario que, influenciados por la Teoría Progresista de otros pueblos, conjugaron con ellos un pensamiento jurídico para satisfacer las necesidades y anhelos del país.

De ahí, que sea necesario llegar a las páginas de "Leyes Constitucionales de México", obra del Maestro Felipe Tena Ramírez, a fin de substraer de cada Código Político, Reglamentos y Leyes Constitucionales lo sustentado en el instituto expropiatorio, reviviendo así el momento histórico de antaño en dichos instrumentos legales.

A) Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, promulgada en Cádiz y que rigió en la Nueva España. Empero, en su artículo 172 fracción X, estableció que : "no puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para algún objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé un buen cambio a bien visto de hombres buenos."

Los elementos de la expropiación durante la vigencia de esta Constitución, "conocida utilidad común", término empleado para designar a la utilidad pública de nuestros días; y la indemnización, que podía hacerse en dinero o bien dando otro bien, a bien visto de hombres buenos, por lo que estaba perfectamente garantizada la propiedad.

B) Constitución de Apatzingán de 1814.

El 22 de octubre de 1814, se promulgó la primera Constitución de la Nueva España; en su artículo V, denominado de "Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos", prescribe: "Ninguno debe ser privado de la mayor porción de las (propiedades) que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa retribución o compensación."

C) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1823.

A efecto de subsistir, la Constitución Española de 1812 se expide el Reglamento Político Provisional del Imperio formulando por el General Agustín de Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución, ya que más bien trata de dar en realidad una Constitución formal a la Nación; dicho Reglamento en su artículo estatuye: "El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización."

D) Constitución de 1824.

La primera Ley Fundamental de México Independiente que le da mas interés a la institución jurídica de la expropiación es la de 4 de octubre de 1824, que en su artículo 112 fracción III, establece: "El Presidente (de la República) no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno."

Se advierte que este artículo sigue a la Constitución Española de 1812 en sus lineamientos generales, con los cambios

necesarios por no tratarse del Rey sino del Presidente (de la República), y como modificación solo encontramos la existencia de que para llevar a cabo la expropiación es necesaria la aprobación del senado, con lo que se afirmaba más la garantía de las expropiaciones.

E) Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas el 30 de diciembre de 1836.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como "La Constitución de las Siete Leyes" que la primera de ellas consignaba, en la parte relativa y denominada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", entre otros el siguiente: artículo 2º fracción III, son derechos del mexicano, no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella. Cuando algún objeto de general y pública necesidad exija lo contrario podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos Peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes del tercero en discordia en caso de haberla.

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

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo. La Ley cuarta al referirse a las restricciones que tiene el Presidente, establece en su fracción III del artículo 18 de la indicada Ley, que el Presidente de la República no puede ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso de los requisitos que detalla el párrafo 3º, artículo 2º de la primera Ley Constitucional.

F) Bases Orgánicas de la República Mexicana, dada en la Ciudad de México el 12 de junio de 1843.

Durante el Gobierno Provisional del General Antonio López de Anta Anna, dichas Bases Orgánicas en su artículo 9º fracción III, cuando habla de los derechos de los habitantes de la República, establece: "La propiedad es inviolable, o sea que pertenece a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponda según las Leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la correspondiente indemnización, en el modo que disponga la Ley."

La Ley Constitucional de 1836, con el manifiesto fin de garantizar la propiedad privada, estableció la Junta de Ministros para resolver en cada caso concreto la existencia más aparente que real, ya que es de suponerse que prevaleciera la voluntad del Jefe del Ejecutivo. Con mejor sentido práctico y jurídico, en las Bases Orgánicas se encomendó a la Ley Reglamentaria determinar las facultades de la administración, principio que fue igualmente aceptado en la Constitución de 1857 y en la que nos rige.

G) Constitución de 1857.

La Constitución de 5 de febrero de 1857, en su artículo 27 garantiza el respeto a la propiedad; en su párrafo I, expresa: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta a de verificarse."

La falta de precisión en este artículo, dio origen a la discusiones sobre la autoridad que fuere competente para la expedición de la Ley, llegando a sostener nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación que era el resorte de la Federación, cambiando posteriormente su Jurisprudencia, para dejar asentado que también los Estados podían expedir leyes sobre expropiación. La suprema Corte reconoció que correspondía al Poder Judicial, dadas la funciones constitucionales, resolver las controversias que se originaron con motivo de la declaración sobre la utilidad pública, justiprecio de la cosa ... etc., como puede verse en la ejecutoria de 7 de enero de 1855 Amparo Moreno, en la que se expresa: "Aunque se entienda reservada al Poder Legislativo de la Estados la facultad de reglamentar la fracción primera del artículo 27, debe tenerse presente, las prescripciones que contienen

los artículos 16 y 50 de la misma Constitución, en cuanto se refieren a la competencia de las autoridades, que solo el Poder Judicial corresponde dirimir las cuestiones que de ordinario surgen en los casos de expropiación, ya con motivo de la declaración de ser ésta necesaria o de utilidad pública, ya por el nombramiento de peritos por el justiprecio o por cualquier otra causa". Esta intervención dada al Poder Judicial, implicaba el reconocimiento del principio, que la expropiación solo procedía cuando existiera una causa real y efectiva de utilidad pública y siguiera además los procedimientos establecidos en la Ley.

H) Estatuto provisional del Imperio, dictado por Maximiliano de Hamsburgo.

Estatuto éste, de 10 de abril de 1865, cuyos lineamientos en su artículo 68, en la parte relativa a las Garantías individuales, consigna: "La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en forma en que dispongan las Leyes."

Es fácil percatarse que en el proyecto que antecede como en la Constitución de 1857, se mantiene el mismo principio de expropiación forzosa previa indemnización que se había adoptado a partir del año de 1836.

I) Constitución de 5 de febrero de 1917.

Cierra esta etapa, la Constitución actual, o sea la que nos rige, estatuyendo en su artículo 27, párrafo II; lo siguiente: "Las expropiaciones solo se podrán hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El Constituyente de Querétaro, al tratar de la propiedad se separó de la tendencia liberal individualista que consagra el artículo 27 de la Constitución anterior -la de 1857-, para aceptar la teoría progresista que considera al derecho de propiedad "como el medio de cumplir una verdadera función Social", principio que se cristaliza en el artículo 27; y al respecto como fin de nuestro estudio, en el párrafo aducido, en líneas que anteceden a lo presente, y demás relativos a dicho postulado.

Análisis del Artículo 27 Constitucional.

En el Artículo 27 Constitucional no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A ese efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impuso la expropiación por causa de utilidad pública, así mismo, modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario un poder absoluto sobre su propiedad o dejarlas improductivas, a la vez no usaran de sus derechos en perjuicio de terceros o con detrimento de los intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión fue, garantizar al propietario en el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social.

Empero, antes de llegar a la redacción inicial del artículo 27, fue objeto de múltiples proyectos y modificaciones por el Congreso Constituyente de Querétaro, a decir del Ingeniero Pastor Rouaix, que el proyecto presentado por la Primera Jefatura, causó gran desconsuelo entre los Constituyentes, porque solo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar alguna de las cuestiones vitales, cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. "Los Diputados", como representantes verdaderos de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpitar del alma popular, habían sido testigos de las explotaciones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla, y traían iguales resentimientos porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar cauterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra que corría el Cuerpo Nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con que lo arrojó el conquistador hispano, que había perdurado como institución política y social en el México Independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura, y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el Capítulo sobre el "Trabajo y Previsión Social", o sea, el artículo 123 de la Constitución".

En el sentido de la expropiación, el proyecto del artículo 27 estaba concebido en los siguientes términos: "la propiedad

privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización, la necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. Pero la Expropiación se hará por la autoridad administrativa correspondiente. Pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus Comisiones entre los interesados."

En el discurso que precedió el Proyecto de Constitución, Don Venustiano Carranza al referirse a éste artículo decía: "El artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad a las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficientes para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime pertinente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan."

Luego dijo: "la única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad (pública) sea hecha por la "Autoridad Administrativa" correspondiente, quedando solo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trate."

Las modificaciones que propone Don Venustiano Carranza, a decir del Ingeniero Pastor Rouaix, de que sin duda alguna de estas eran importantes para contener los abusos y garantizar el cumplimiento de las Leyes, en otros conceptos, el derecho de propiedad; pero sin embargo no atacan el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública, en tal circunstancia, el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque al comprenderse su deficiencia se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más basto y más trascendental que tenía enfrente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso Constituyente de Querétaro.

Esto se debió a que el proyecto originariamente presentado por la Primera Jefatura, no fuera aceptado al no satisfacer los fines de la Revolución, debido a lo cual se requirió al auxilio de comisiones voluntarias que tomaran a su cuenta la formación de un proyecto concienzudamente estudiado, que en cuanto al tema que tratamos, se estableció: "que la indemnización no sería previa, como la

prescribía el Código Político de 1857, sino que "mediante" con lo cual podría resolverse el problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este precepto viene a completar el párrafo XII del proyecto que antecede, el que concedía a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad pública en la ocupación de la propiedad privada, estableciendo que el precio que debía asignársele estaría en relación con el valor fiscal.

Dicha iniciativa presentada al Congreso, en su parte concerniente a la expropiación, estipulaba lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellos a los particulares constituyendo la propiedad privada. Así mismo, la propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Al propio tiempo cabe hacer notar que el párrafo II, de la fracción VII, establecía: "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 le figure en las oficinas catastrales o recaudadoras ya que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de éste valor que haya tenido la propiedad particular con las mejoras que se hubieran efectuado con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Para concluir en lo precedentemente escrito, al respecto diremos que, una vez que el proyecto del artículo que venimos comentando fue pasado a dictamen y discusión por la Primera Comisión de Constitución, se aprecia que en lo relativo al Instituto Expropiatorio, solamente fue impugnado por el Diputado Epigmenio Martínez, pidiendo que se hiciera constar que el pago debía de hacerse en moneda y no en bonos. los incisos siguientes sobre el derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su dominio directo sobre los minerales, incluyendo el petróleo,

al carbón de piedra y las aguas fluviales como marítimas fueron aceptadas de plano sin discusión.

En términos de su redacción original al texto del artículo tratado, quedó definitivamente inserto en nuestra Carta Política Federal vigente, con la salvedad de que actualmente se le han hecho algunas adiciones e importantes reformas. En tal sentido y a efecto se fundamento la procedencia de la expropiación con los requisitos y formalidades que se imprimen en el párrafo II, párrafo V,; fracción VI, párrafo II y III; y en la fracción X, apartados c y e, de la Constitución Política Mexicana.

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y AGRARIA

- 1.- Autoridades que intervienen en la Expropiación Administrativa.**
- 2.- Derecho de Reversión en la Expropiación Administrativa.**
- 3.- La Expropiación de terrenos Ejidales y Comunales.**
- 4.- Derecho de Reversión en la Expropiación Agraria. El Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus correlativos en la Nueva Ley Agraria.**

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y AGRARIA

La expropiación ha introducido un cambio básico en el régimen, puesto que se sustituye la ejidal por la propiedad nacional, este cambio en el régimen modifica a su vez las relaciones de producción teóricamente hablando, porque en ambas lo básico es la cuestión social, pero como sabemos, seguimos viviendo dentro del sistema capitalista, así que la lucha de clases es una consecuencia natural de dicho sistema, ya que siempre habrá la lucha por consolidar y ampliar la propiedad social a costa del sojuzgamiento agrario.

1.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA.

El camino a seguir es determinar que autoridades están facultadas para intervenir en la expropiación, por mandato expreso de la Constitución, o en su defecto, en Leyes especiales, a fin de desmembrar en cada una de ellas sus funciones específicas, tales como a qué autoridad de los Poderes de la Unión compete: "La fijación de las causas de utilidad pública; declaración concreta de la existencia de dichas causas; ejecución de la expropiación; y la intervención para dirimir las controversias suscitadas por inconformidad en la fijación del monto de la indemnización."

En tal circunstancia, retrotrayéndose a la anterior Constitución de 1857, en ésta no se determinaban las autoridades que deberían intervenir, pues únicamente se limitaba a expresar, que la propiedad solo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

La Constitución de 1917 vino a precisar cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación.

Por lo tanto, al artículo 27 Constitucional vigente, en su fracción VI, párrafo II, expresa: "Que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por lo que procede; al poder Administrativo, la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la Ley, y de un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad; la intervención de la Autoridad Judicial se refiere únicamente a los casos en que haya divergencias en el monto de la indemnización."

En materia de expropiación existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres Poderes Constitucionales: El Ejecutivo, legislativo y Judicial.

Por lo tanto, a la autoridad que le corresponde hacer la declaratoria de expropiación, indudablemente lo es la autoridad administrativa, al transcribir el precitado artículo 27, en su fracción VI, párrafo II; la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente y con esta base legal, en el siguiente sentido se pronuncian los apartados X y XV del propio precepto Constitucional, en que previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de los núcleos de población, que carezcan de ejidos o puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva, para que le sea pagada la indemnización correspondiente.

Finalmente, en el párrafo XVII se determina si el propietario de una finca rústica se opusiera al fraccionamiento de los excedentes de la expropiación máxima de que puede ser conservada de acuerdo con las leyes respectivas en cada entidad, se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno local, mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada.

El Código Civil para el Distrito Federal consigna los siguientes preceptos, que a la letra dicen: "Artículo 832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos expropiados a fin de venderlos para la construcción del patrimonio de la familia o para que se construyan casa habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de renta módica. Artículo 833. El gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características

manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley especial correspondiente. Artículo 836. La autoridad (ejecutiva) puede, mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla, y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

Por último, en lo concerniente a la Ley Federal de Expropiación (aplicable tanto en materia federal como local) en su artículo 3º previene que el Ejecutivo hará la declaración correspondiente.

A este respecto a quienes consideren con razón suficiente para que la Constitución atribuya a la Autoridad Legislativa y a la Administrativa derecho para decidir cuando procede la expropiación, el hecho de que éstas autoridades tienen una relación íntima con las fuerzas sociales, lugar donde se localiza la utilidad pública.

De ahí que en nuestro concepto y previo análisis de lo escrito en líneas próximas anteriores, enseguida asentamos: "que por la división de funciones, ambos Poderes Constitucionales desempeñan en la expropiación actividades distintas, aunque relacionadas íntimamente, uno indica cuales son en sentido genérico las causas por las que procede la expropiación y, el otro la declara en caso concreto."

Sin embargo, nuestra Constitución no alude a las autoridades que deban ejecutar la expropiación. Existen pensadores con la idea que es la autoridad judicial a quien corresponde ejecutarla, y para ello toman como base y fundamento en su dicho, lo dispuesto en la multitudada fracción VI, párrafo II, del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que dice en una de sus líneas: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectiva por el procedimiento judicial...".

En cuanto al argumento derivado de la fracción y párrafo indicados, el Maestro Gabino Fraga se contesta diciendo, que dicho párrafo solo se refiere a las acciones que corresponden a la

Nación, con motivo de este artículo que indudablemente solo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque los actos de ejercicio de soberanía, como lo es el de la expropiación, no reciben, dentro de la terminología actual, el nombre de acciones y, además, porque respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un poder a otro solo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución.

Debido a ello, si la Constitución Política Mexicana no alude a las autoridades que deban hacer la "ejecución", debemos acudir a los postulados mismos de la Ley Federal de Expropiación y, para esto, el artículo 7º ordena: "cuando no haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5º, o en el caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretensiones del concurrente, la "autoridad administrativa" que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la "ejecución" inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

En tal situación, el artículo 8º, agrega: En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esta Ley, "El Ejecutivo Federal", hecha la declaración podrá ordenar la ocupación de los bienes objetos de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la "ejecución" inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la "ejecución" de las disposiciones de limitación de dominio."

Para mayor claridad y con el objeto de un mejor abundamiento sobre la intervención de la autoridad judicial en el acto expropiatorio, es necesario aducir un poco más allá, aún que al hacerlo incurramos en repeticiones aparentemente innecesarias, pero en realidad indispensables.

Obviamente tomamos de base el texto Constitucional (fracción VI, párrafo II, del ya citado artículo 27), que la autoridad judicial solamente interviene en los casos en que haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el que éste no esté registrado en las Oficinas Rentísticas; de tal manera, podemos asentar lo siguiente: que quien ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no solo la razón que deriva del precepto Constitucional, sino la circunstancia de la

fijación del monto indemnizatorio, ni implica, por su naturaleza, la realización de un acto jurisdiccional.

En efecto, la decisión del Estado en la cual se reconoce obligado a pagar una suma determinada como contraprestación en el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues solamente puede existir una diversidad de pretensiones cuando la del Estado aún no se fija.

Cuando el Estado señala la indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base de que establece la Ley. Propiamente el Estado, por medio de esa fijación crea una situación jurídica individual para el particular afectado, haciendo nacer a su favor un crédito por el monto de la suma por la que el Estado, se reconoce deudor.

De tal manera, puede sostenerse de acuerdo con las ideas que hemos expuesto en la parte relativa en la naturaleza del acto administrativo, "que el acto de la fijación de la indemnización reviste tal carácter" y normalmente debe corresponde al poder Ejecutivo.

El conflicto que diera lugar a la función jurisdiccional podría suscitarse después de que el Estado ha fijado el monto indemnizatorio, en caso de que el particular no estuviere de acuerdo con la cantidad que se le reconoce. Para tal evento, sí debe tener intervención la autoridad judicial.

La Ley Federal de Expropiación, siguiendo éstas ideas establece en uno de sus preceptos, que solo cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación judicial... las partes interesadas no tienen ningún derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado clara y expresamente reconozca ese derecho y dicte las providencias para respetarlo. El Estado no tiene ninguna obligación de dictar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión.

El Maestro Ignacio Burgoa, se refiere a que la injerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular) con motivo de la equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados con antelación. Claro está que esta exigua intervención del Poder Judicial en materia de expropiación no excluye la facultad que tiene la jurisprudencia federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entabla en contra de la resolución administrativa que recae en el recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de la expropiación y sus consecuencias." (37)

Con todo lo expuesto, llegamos a la siguiente conclusión: "Toda vez que el Poder Ejecutivo ha fijado el monto de la indemnización correspondiente, como trámite posterior a la declaración de utilidad pública, y no estando de acuerdo con ello 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 y el tercero en su caso, rindan el dictamen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo de procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el juez.

El procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 Constitucional dispone: "La autoridad administrativa hará

(37) BURGOA. Op. cit. p. 370

la declaración correspondiente, sin que prevenga la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial, ya que la competencia de ésta última se reduce en los términos indicados."

Con tal principio, la doctrina está conforme en esa solución, considerada de la misma manera "que la fijación y cobro del impuesto no requiere la intervención judicial" tratándose de la expropiación, el particular no puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial. La autoridad para determinar en qué casos es necesario permitir el ejercicio de este poder (de expropiación) debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre la determinación de la indemnización.

2.- DERECHO DE REVERSION EN LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA.

Para hacer más accesible el presente punto a tratar, es pertinente acudir a los conceptos de recurso que nos da por ejemplo el Maestro Pina: "recursos son los medios mas frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales"; y más adelante agrega: "los recursos son los medios técnicos mediante los cuales es Estado tiende a asegurar el mas perfecto ejercicio de la función jurisdiccional." (38)

Llámesse recurso judicial según Gabino Fraga "a la facultad que a los litigantes compete de pedir la enmienda de alguna resolución judicial, lagunas veces ante el mismo Juez o el Tribunal que la dictó, pero en general, ante un Tribunal Superior. El fundamento se los recursos judiciales, concluye, estriba en la fabilidad humana; los jueces o tribunales pueden incurrir en error en dictar sus resoluciones y por tanto, es preciso conceder a los litigantes medios de enmendar esos errores." (39)

38) PINA, RAFAEL DE Y PINA VARA, RAFAEL DE. Diccionario de Derecho. Vigésima Primera Edición. Editorial. Porrúa. México. 1995.

39) FRAGA. Idem. p. 400

Eduardo Pallares, en su concepto nos dice: "los recursos son los medios de impugnación de otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la evocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución." (40)

Como puede verse, es posible afirmar que los recursos son los medios que la Ley señala para la impugnación de resoluciones dictadas por la autoridad competente. desde este punto de vista, se concluye que no está consagrado por la Constitución recurso alguno en materia agraria.

De ahí que la Ley Federal de Expropiación sea la que en determinadas circunstancias conceda a los particulares afectados por las resoluciones de tipo expropiatorio de derecho de reversión.

Derecho de reversión. Propalamos inmediatamente, que cuando por algún motivo el Estado no utilice el bien expropiado para el fin por el que se afectó, la propia Ley Federal de Expropiación contiene en su artículo 9º un derecho otorgado a favor del particular, conforme al cual podrá éste, ver reingresado a su patrimonio el bien que le fue sustraído. En consecuencia esta artículo dispone, "si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años el propietario afectado podrá reclamar la "reversión" del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Ahora bien, en le mismo sentido el artículo 9º indicado, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y,

(40) PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1994

solamente agrega: "La reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado."

De lo que nos hemos percatado, en el sentido similar existen diversas tesis sustentadas por ese máximo Tribunal.

Pero si nos adentramos un poco mas, a fin de analizar el postulado del artículo 9º, precepto de la Ley federal de Expropiación, así como de las tesis sustentadas por la Suprema Corte, observamos que resultan imprecisos al no indicar con exactitud el término concedido al particular afectado con la expropiación, para solicitar la reversión del bien, la cantidad que en todo caso debe entregar o devolver el afectado al Estado con la correspondiente deducción por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados; de ahí que obviamente deba ser reglamento en mejor forma.

Por lo tanto, se llega a deducir lo siguiente: Primero, que se la mencionada Ley Federal de Expropiación no contiene ninguna disposición respecto al plazo en que se prescribe esta acción, debe estarse a lo establecido en el artículo 1159 del Código Civil para el Distrito Federal concediendo un plazo de diez años; y Segundo, la reversión del bien debe de reclamarse ante la misma autoridad administrativa que hizo la declaratoria de expropiación, y por ello es evidente que el propietario deberá devolver al Gobierno Federal o a su dependencia respectiva el importe de la indemnización que le fue pagada, en su perjuicio, generalmente se resume en el pago de los frutos del bien durante el lapso que no los puede producir para el particular afectado.

Solo nos resta manifestar que por primera vez se consagra ya codificado del "Derecho de Reversión" en una Ley Agraria, al preceptuar el artículo 126, Capítulo 8º, Título II de la Ley federal de Reforma Agraria: "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 Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización."

Así mismo, este principio desde antaño se encuentra estatuido en el artículo 13 del Reglamento para la Planeación, control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

Cabe expresar, que la Ley Federal de Reforma Agraria, en este sentido vino a llenar aquella laguna de la Ley, que tanto mal ocasionaba en su tratamiento de los terrenos ejidales y comunales, habiendo sido expropiados por causa de utilidad pública, no hubiesen sido dedicados al fin que motivó su expropiación dentro de un plazo razonable.

La Ley Administrativa protege al particular afectado por una expropiación y ordena se le devuelva el bien que le fue expropiado, si no ha sido utilizado en los fines previstos dentro del término de cinco años siguientes a la declaratoria, sin embargo en el caso de los terrenos ejidales y comunales este derecho de reversión esta asignado al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal subsanándose con esto la laguna que existía en la Ley, toda vez que aunque aparentemente el artículo 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos comunes Ejidales establecía lo propio, dicho artículo venía a ser objeto de inconstitucionalidad, siendo "Reglamento del anterior Código Agrario y formalmente una Ley del Congreso, en muchos de sus artículos la contradecía o iba más allá del mismo. En el caso de las autoridades agrarias quisieron aplicar el referido artículo 13, bien de oficio o a petición del Fideicomiso fondo Nacional de Fomento Ejidal; la autoridad federal o local que solicitaba la expropiación podría invocar que la reversión no estaba establecida en el Código Agrario, y que aunque un reglamento expedido por el Ejecutivo no era susceptible para estatuirlo, de acuerdo con la Constitución General de la República. De ahí la alta importancia en la derogación del anterior Código Agrario.

3.- LA EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES.

El estudio del Derecho Agrario tiene varios fines importantes que son: en primer lugar, el conocimiento sistemático de su contenido cuya unidad desde el punto de vista histórico, jurídico, económico, sociológico, exige esa forma de conocimiento; la aplicación del conocimiento sistemático, unitario, de la materia, en la formación desarrollo y aplicación del Derecho Agrario en nuestro país, para que su

expresión sea cada vez más técnica y precisa, para que responda cada vez mejor a las necesidades sociales que nos rigen.

Estimo que el estudio del derecho Agrario como es el caso de la expropiación, debe de partir del conocimiento de la economía agrícola, y el estudio de ese Derecho nos llevará a nosotros los juristas a que conozcamos mejor los problemas específicos de la economía y de la técnica agraria.

En México, antes de las disposiciones que originaron la revolución de 1910, el Derecho Agrario no existía como una rama autónoma, había sobre la materia algunos artículos en el Código Civil referentes a bienes rústicos, la aparcería y a otras cuestiones relacionadas sobre la propiedad territorial, asimismo, Leyes especiales sobre colonización, baldíos, bosques y aguas.

A los aspectos mencionados, se aúna la Ley Agraria Villista del 24 de mayo de 1915, la que no llegó tener fuerza legal; lo anterior sirve de antecedentes para que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, contenga su trascendente artículo 27 y a efecto de reglamentarlo en principio surgen diversas circulares administrativas, la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, Decretos del 22 de noviembre de 1921, Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, primera Ley Reglamentaria sobre Reparto de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal del 19 de diciembre de 1925, Ley de Dotaciones y Restituciones del Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, Primer Código Agrario de 22 de marzo de 1934, Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971, Reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria del 30 de diciembre de 1983 y Ley Agraria del 6 de enero de 1992.

Las reformas al artículo 27 Constitucional de 6 de enero de 1992, establece claramente el propósito de darle a los ejidatarios mexicanos el pleno dominio de la tierra, facultándolos para poderse organizar y contratar con particulares una forma de explotación de la tierra más productiva y benéfica para la clase campesina.

a) Expropiación de tierras para fines agrarios, el artículo 191 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria establecía que: "Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualesquiera de los acatós a que se refiere el artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

"I.- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan; y

"II.' Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:

a) Enajenaciones hechas por jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualesquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876, hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite."

A partir de la publicación de la Resoluciones Presidenciales en el Diario Oficial de la Federación relativas a los procedimientos agrarios, el núcleo de población ejidal, es propietario de la tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que la Ley establece. Y con la ejecución del Mandamiento Presidencial se otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se le confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.

Los individuos que estaban capacitados para obtener tierras en dotación, se clasificaban en dos grupos: Derechos Proporcionales y Derechos concretos.

1.- Los Derechos Proporcionales, son los que les corresponde sobre la totalidad del ejido, antes que éste sea fraccionado y sobre los bienes individuales (montes, pastos, etc.).

En el artículo 210 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria se establecía que: "La división y el fraccionamiento así como la transmisión íntegra por cualquier título de predios afectables se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria, a las reglas siguientes:

"I.- No producen efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación, dotación, ni de las relativas a nuevos centros de población en las que se señalen los predios afectables, o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, ni los que se realicen con posterioridad a la notificación a la que se refiere el artículo 332 de la Ley Federal de Reforma Agraria."

"II.- Los propietarios de los predios señalados como afectables en las solicitudes de creación de nuevos centros de población ejidal, podrán ocurrir a la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que sean notificados, a exhibir sus títulos de inafectabilidad o bien rendir las pruebas que a juicio de esta autoridad sean bastantes para desvirtuar la afectación atribuida a esos predios, en cuyo caso se mandará tildar la inscripción de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 329 de la Ley Federal de Reforma Agraria".

2.- Los Derechos Concretos, son los que recaen precisamente en la parcela asignada a cada uno cuando se lleva a cabo la división o el fraccionamiento.

Una vez realizado el fraccionamiento de las tierras de cultivo, éstas pasan a los campesinos en propiedad la cual de conformidad con la Ley Agraria en la actualidad tiene las limitaciones y modalidades de la propiedad privada ya que pueden gravarse, contratarse, arrendarse o cualquier otra forma que implique una

explotación indirecta, incluso prestar su mano de obra como asalariado de su propia parcela.

En la propiedad ejidal se distinguen los derechos individuales y los derechos colectivos, estos últimos son los que se otorgan al núcleo de población sobre los pastos, montes y bosques de uso común y aquéllos resultan cuando los pasto y montes de uso común, se abran al cultivo y sean objeto de adjudicación individual de fraccionamiento. Entre los derechos individuales está la facultad restringida que tiene para heredar y las demás que el citado ordenamiento legal reglamenta como derechos individuales.

En las Resoluciones Presidenciales relativas a la dotación de tierras se deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando el poblado ejidal carezca de un fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por el mandamiento presidencial, y se asiente en terrenos ejidales si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse a efectos de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a la zona de urbanización.

El Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo VIII, en el artículo 112 de la derogada Ley federal de Reforma Agraria, nos habla de que: "Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. Son causas de utilidad pública las siguientes:

"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 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 fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

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

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

"IX.- Las demás previstas por las Leyes especiales."

Esta última fracción da lugar a que otras causas de utilidad pública sean aplicables a los fines agrarios, lo que puede acarrear graves consecuencias para los campesinos; es mejor establecer que solo deben expropiarse las propiedades ejidales o comunales, cuando sea imposible desposeer de tierras a los latifundios que no sean ejidales, ya que con esto aquéllas, se justifican siempre y cuando se funden en una causa superior y extraordinaria que deba contraponerse a las necesidades sociales.

El artículo 114 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria nos dice: "La expropiación podrá recaer tanto sobre bienes restituidos o dotados al núcleo de población como acerca de aquellos que adquiera por otro concepto."

El procedimiento para la expropiación de bienes ejidales o comunales que señalaba la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentra señalado en el Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo III, de la propia Ley, el artículo 343, señalaba que :“las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán en primer lugar, presentar una solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicarán en ella:

“I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;

“II.- El destino que pretenden dárseles;

“III.- La causa de utilidad pública que se invoca,

“IV.- La indemnización que se proponga; y

“V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.”

Una vez presentada la solicitud de que habla el artículo citado anteriormente, la Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la comisión Agraria Mixta de la Entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del Banco Oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de 30 días, transcurrido el cual, si no ha respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente, los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados.”

El artículo 345 del ordenamiento legal citado anteriormente, nos habla de: “Integrado el expediente con los

documentos a que se refieren los dos artículos anteriores, y con aquellos otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesarios recabar, será sometido a la consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva."

El precepto legal 346 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria establecía que: "El Decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos."

El artículo 347 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria establece que: "Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, salvo en los casos en que se incluya una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los Títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional."

El artículo 348 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria nos habla de que: "Si la expropiación hubiere recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos practicará el reajuste procedente de los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular de la materia."

En conclusión, la expropiación de bienes ejidales como la de cualquier otro bien, es sumamente necesaria dentro de cualquier colectividad ya que el derecho de propiedad desarrolla una función substancialmente social. Además es necesario que haya verdaderas causas de utilidad pública para que proceda la expropiación de los bienes ejidales o comunales, teniendo fundamento la expropiación en el artículo 27 de la Constitución General de la República, el que prevé que las expropiaciones sólo podrán efectuarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por lo que toca al Órgano competente para declarar la existencia de la utilidad pública en que ha de basarse la expropiación, el artículo 27 Constitucional, en su párrafo XV, indica que al Poder Legislativo corresponde tal declaración y a las autoridades administrativas la aseveración correspondiente de que existe la causa

de utilidad pública prevista en la Ley y en la que un bien determinado debe ser expropiado para satisfacer la necesidad que de a la expropiación el carácter de utilidad pública.

4.- DERECHO DE REVERSION EN LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. EL ARTICULO 97 DE LA LEY AGRARIA.

El artículo 97 de la Ley Agraria otorga la titularidad del derecho de reversión al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien es la único facultado y legitimado para demandarla sobre bienes que hayan sido expropiados a ejidos o comunidades y que se destinen a un fin distinto del autorizado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un término de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, los cuales serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades.

Dicho precepto se transcribe a continuación:

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

Durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 126 contemplaba lo relativo a la reversión el cual establecía lo siguiente:

"Artículo 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización".

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

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

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

En ambas Leyes el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es el titular del derecho de reversión, derecho que durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria se ejercitaba a manera de procedimiento administrativo el cual se tramitaba ante la propia Secretaría de la Reforma Agraria de la siguiente manera:

1.- Mediante escrito, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a través de su Director General, le solicitaba al Secretario de la Reforma Agraria la reversión del bien agrario que no fue destinado para satisfacer el objeto de la expropiación, con fundamento en el artículo 126 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

2.- Con base en lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional Fracción II inciso A), Artículo 41 fracciones I, VIII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículos 2º, 3º

y 10 fracción VII y 126 párrafo final de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria se declaraba competente para conocer de dicho procedimiento e iniciaba el expediente relativo.

3.- Instaurado el expediente de reversión la entonces Dirección General de Procedimientos Agrarios, se encargaba de ordenar la práctica de trabajos técnicos e informativos, una vez practicados éstos y habiéndose constatado que los bienes objeto de la solicitud de reversión se encuadraban dentro de lo que establecía el primer párrafo del artículo 126 de la derogada Ley Federal Reforma Agraria, se proseguía con la siguiente etapa del procedimiento.

4.- El Cuerpo Consultivo Agrario, recibía el expediente de reversión que le turnaba la Dirección General de Procedimientos Agrarios y emitía su dictamen correspondiente, éste Organismo Colegiado previamente a emitir su dictamen analizaba las constancias que integraban el expediente respectivo y de considerarlo necesario ordenaba la práctica de nuevos trabajos técnicos e informativos o la reposición de alguna etapa del procedimiento que considerara que no se había llevado conforme a derecho; hecho lo anterior se proseguía con la siguiente etapa del procedimiento que consistía en someter a la consideración del Presidente de la República el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

5.- En esta etapa del procedimiento, la Oficina de Proyectos de Resoluciones Presidenciales dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encargaba de revisar por última ocasión el dictamen correspondiente antes de que fuera sancionado por el Ejecutivo Federal quien en su carácter de máxima Autoridad Agraria, de conformidad con lo que establecía el artículo 8º de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, expedía el Decreto de reversión y ordenaba que los bienes objeto de la misma, fueran incorporados al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

6.- Posteriormente se publicaba el Decreto dictado por el Presidente de la República en el Diario Oficial de la Federación, el cual se inscribía en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Entidad respectiva y en el Registro Agrario Nacional.

En la actualidad la acción de reversión se ejercita ante los Tribunales Unitarios Agrarios, quienes a partir de la entrada en vigor

de la Ley Agraria, tienen facultades para conocer de esta acción agraria la cual será motivo de análisis en el siguiente capítulo de este trabajo.

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO DE REVERSION EN MATERIA AGRARIA

- 1.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Constitución y Finalidades.**
- 2.- Titular del Derecho de Reversión en Materia Agraria.**
- 3.- El Juicio Agrario de Reversión y su regulación en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.**
- 4.- El Tribunal Superior Agrario y los Unitarios en el Juicio de Reversión. Etapas Procedimentales.**
- 5.- Beneficiario de la Reversión, Aplicación y Administración de recursos provenientes de ésta.**

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO DE REVERSION EN MATERIA AGRARIA

En lo relativo a la Ley Agraria, no debe escaparse que le es incluido todo lo que atañe a la propiedad rústica comunal y ejidal, algunos aspectos de la pequeña propiedad, así como la equidad que debe existir en actos que involucren a núcleos de población rural y a ejidatarios o comuneros en lo individual; tomando en cuenta los postulados de justicia social de proscripción del latifundio, del peonaje y de la miseria que ha impedido el desarrollo auténtico de la comunidad rural.

1.- EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL. CONSTITUCION Y FINALIDADES.

Los esfuerzos realizados por los estudiosos del fideicomiso, para encontrar su antecedente exacto en el derecho romano y en el derecho germánico, han sido infructuosos.

La opinión que en nuestro concepto es la más correcta, "es aquella que atribuye el origen del fideicomiso mexicano al antiguo "use" del derecho inglés que a su vez, es la fuente del Trust inglés, esta institución nació en el siglo XIII como resultado de una práctica frecuente en aquella época, de entregar bienes inmuebles mediante la transmisión del dominio a un prestanombres, para que este administrará dichos bienes en beneficio de una tercera persona." (41)

En la etapa medieval los propósitos del fideicomiso inglés, eran en su mayor parte burlar a los acreedores por disminuciones artificiales del patrimonio, disminuir considerablemente el pago de impuestos sobre la propiedad o adquirir propiedades que estaban legalmente fuera del alcance de la persona o institución interesada intervenían en esta transacción tres personas:

41) BATIZA, RODOLFO. El Fideicomiso Teoría y Práctica. Edición de la Asociación de Banqueros de México, A.C. México. 1973. p. 24

1.- El que hacia la transmisión del dominio, conocido como Settlot.

2.- El que recibia los bienes, a quien se le denominaba Feofes.

3.- Y el tercero a cuyo favor se hacia la transmisión de dominio, llamado beneficiario.

Otros elementos eran:

4.- La confianza ente las partes, sin la cual la operación no podría celebrarse.

5.- La ausencia de legislación y la ausencia de precedentes en los tribunales, que convertía los deberes del administrador, en simples obligaciones morales.

Para el siglo XV, las quejas contra los administradores infieles se hicieron tan frecuentes, que se creó un procedimiento a seguirse ante el Lord Canciller, alto designatario eclesiástico, en virtud de que los derechos reclamados no estaban legislados ni reconocidos por los tribunales.

“En 1535, se promulga la ley de usos (statute of uses) a fin de evitar en el futuro aquellos abusos. El efecto principal fue que convirtió al beneficiario en dueño económico de los bienes, en tanto que la propiedad legal se concedió a favor del administrador.” (42)

Como puede verse, el creador del fideicomiso quedó sin derechos sobre las cosas que transmitía.

(42) GOLDSCHMIDT, ROBERTO. El Fideicomiso en el Derecho Comparado. Ediciones Arayu. Buenos Aires. 1954. p. 29

Ahora bien, contra la creencia general, el "trust anglo-americano" no se transplantó directamente en México. La introducción de esta institución se realizó luego de una prolongada adaptación, que aún está por completarse, por lo cual tal institución tiene tan diversos e interesantes variantes en la política mexicana.

Puede afirmarse que estamos en presencia de un fenómeno jurídico en continuo movimiento práctico en busca de una identidad que la distinga de las demás instituciones existentes.

Ninguna ley anglo-americana del "trust" fue copiada por el legislador mexicano; tampoco se recibió ninguna instrucción ya existente en el derecho romano o en derecho germánico.

Sin embargo, si se tomaron en cuenta y de manera directa, los proyectos de varios tratadistas nacionales y extranjeros, quienes trataron de adaptar a nuestra realidad, el "trust anglo-americano".

El resultado ha sido una institución que no responde enteramente al marco tradicional del derecho romano.

Los autores de los proyectos tomados en cuenta por el legislador mexicano son:

a) Doctor Ricardo Alfaro, autor de la obra El Nuevo Fideicomiso, publicado en Panamá en 1921.

b) Doctor Pierre Lepaulle, autor del artículo De la Nature du Trust, publicado en 1927 en el "Journal du Droit International", traducido en 1932 por la revista general del derecho y jurisprudencia.

c) Licenciado Jorge Vera Español, autor de un proyecto de ley que presentó a la Secretaría de Hacienda en 1926 y de un proyecto interior presentado a la misma Secretaría en 1905, mejor conocida como "Proyecto Limantour" por haber sido presentado oficialmente al Congreso por el Secretario de Hacienda, Sr. José I. Limantour.

Ahora bien, la legislación mexicana sobre el fideicomiso es muy reciente.

I.- A fines del 1924, se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que se limitó en cuanto al fideicomiso se refiere, a describir vagamente las funciones de "Los bancos de fideicomiso", anunciando que se expediría una ley que regiría dicha institución.

II.- En junio de 1916, se expide la Ley de Bancos de Fideicomiso.

III.- En agosto de 1926, se promulga la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, abrogando la ley de bancos de fideicomiso ese mismo año e incorporando como parte de su texto, el artículo de aquélla.

IV.- En junio de 1932, se promulga la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; la exposición de motivos expresa que la institución del fideicomiso introducida en 1926, podría ser de gran utilidad al país, pero desgraciadamente no se había precisado al carácter sustantivo de la institución y que una definición clara era necesaria, siendo esta definición materia de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

V. En agosto de 1932, se expide la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en la cual apareció la regulación actual del fideicomiso con institución sustantiva.

"Aunque el antecedente inmediato del fideicomiso nuestro es el "trust norteamericano", en realidad el legislador mexicano estructuró, de acuerdo con nuestro medio, una institución completamente diversa al "trust". En primer lugar, tuvo nuestro legislador la inteligencia de comercializar la operación, instruyéndola como exclusivamente bancaria. Sólo la solvencia de los bancos y la vigilancia que sobre ellos ejerce el Estado, ha establecido las bases para la aplicación extensiva del fideicomiso. Ciertamente que en algunas ocasiones la vigilancia estatal ha fallado y algunos bancos fiduciarios han ido al fracaso; pero en términos generales, puede decirse que el

fideicomiso es una institución ya arraigada, entre nosotros, con perfiles muy propios y con un extenso campo de aplicación." (43)

Ahora bien, en el fideicomiso los elementos personales son normalmente tres. El fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

a) El fideicomitente. Es la persona que constituye el patrimonio autónomo afectado al fin del fideicomiso y éste según la ley puede integrarse con bienes y derechos salvo aquéllos que sean estrictamente personales de su titular. "Por patrimonio autónomo debe entenderse un patrimonio distinto de otros y distinto sobre todo de los patrimonios propios de quienes intervienen en el fideicomiso." (44)

Según nuestra ley "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica..." (Artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

b) El fiduciario. Es la persona que esta obligada a utilizar el patrimonio constituido y afectado en fideicomiso a la realización del fin determinado. De acuerdo con la ley y también con el anteproyecto, sólo pueden ser fiduciarias instituciones de crédito expresamente autorizadas para ello. "Entendiéndose bien que el fiduciario es titular pero no propietario del patrimonio fideicomitado, dicho de otra manera, la transmisión de bienes hecha al fiduciario no es absoluta ya que el fiduciario no puede disponer de los bienes en su propio beneficio." (45)

(43) CERVANTES AHUMADA, RAUL. Títulos y Operaciones de Crédito. Décima Tercera Edición. Editorial Herrero. México. 1984. p. 288

(44) RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN. Derecho Mercantil. Tomo I Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 220

(45) MANTILLA MOLINA, ROBERTO L. Derecho Mercantil. Vigésima Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 160

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

Por su parte la fracción VI del artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establece que "Las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. La Comisión Nacional Bancaria podrá, en todo tiempo, vetar la designación de los funcionarios que hubiere hecho la institución o acordar que se proceda a la remoción de los mismos."

Finalmente en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas que requerirán el consentimiento del fideicomisario, si lo hubiere, podrán los fideicomitentes prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar las facultades. Cuando la institución fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

c) El fideicomisario. Es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios que se establecieron en el acto constitutivo del fideicomiso. El fideicomisario puede ser el propio fideicomitente, pero ya hemos visto que de acuerdo con la ley no puede serlo el fiduciario. Sin embargo, en algunas leyes especiales se ha establecido alguna excepción como ocurre en la del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., en que este al mismo tiempo que es fiduciario puede llegar a ciertos casos a ser fideicomisario, pero la regla general es la ya mencionada.

"El fideicomisario no es un elemento esencial del fideicomiso, ya que pueden darse fideicomisos sin fideicomisario. Por ejemplo se constituye un fideicomiso para que con los productos del

patrimonio fideicomitido se levante una estatua, se recojan los perros callejeros, se realice una investigación científica o se funde una clínica para determinada clase de enfermos. En estos casos no habrá fideicomisario como sujeto jurídico y las acciones que a él pudieran corresponder serán ejercitadas por el Ministerio Público." (46)

Una vez asentado lo anterior pasamos a analizar la cuestión agraria y así decimos que no es sino hasta la época revolucionaria, derivado de la iniciación de la Reforma Agraria en México, que se publica el decreto para la creación de la Comisión Nacional Agraria (6 de enero de 1915), se localiza una continuidad en los fondos comunes.

En las circulares número 18 y número 51 del 10. de septiembre y 11 de octubre de 1922, expedidas por la Comisión Nacional Agraria, se dispuso que las rentas de superficies excedentes, los fondos por explotación de superficies de monte o arbolado aprovechado comúnmente y las cuotas pagadas por el aprovechamiento de materiales minerales o vegetales propias para la industria, deberían pasar a formar parte de los fondos del pueblo, cuyo objetivo fue la de crear e impulsar cooperativas para la compra de maquinaria agrícola, animales de trabajo o reproducción. etc.

El primer Código Agrario (6 de abril de 1934) recopila todo el antecedente histórico, de tal suerte que por primera vez en nuestra historia agraria se habla expresamente de la constitución de un "Fondo Común." Se establece todo un apartado o capítulo llamado "Del Fondo Común y de los Productos de Expropiaciones", en el cual se precisan las fuentes que originan los fondos y su aplicación

La mecánica para su aplicación era la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como la de la Asamblea General de Ejidatarios.

(46) CERVANTES AHUMADA. Op. cit. p. 294

Con la expedición del segundo Código Agrario (29 de octubre de 1940), el apartado o capítulo relativo a los fondos comunes, se denomina "Fondo Común de los Núcleos de Población".

Por lo que respecta a las fuentes que lo generan y destino, no varía substantivamente, sin embargo en cuanto a la mecánica de su aplicación, se establece que se sujeta a la consideración de la Asamblea Ejidal y a la aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, entidad que asumía la responsabilidad de que los fondos comunes fuesen depositados en la Institución Crediticia Ejidal que marcara el Gobierno Federal, de conformidad con la Ley de la Materia y Reglamentos relativos.

El tercer Código Agrario (27 de abril de 1943), no efectúa mayores cambios en relación a los anteriores y si reafirma que en cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común con los recursos que se obtengan por la explotación directa o indirecta de montes, pastos y otros recursos del ejido, así como con las indemnizaciones que les corresponden por la expropiación de sus terrenos.

En esta legislación se presentan algunos aditivos que perfeccionan la mecánica de su aplicación, de tal manera que para disponer de fondos se requería la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento, previo acuerdo de Asamblea.

En cuando al proceso de captación éste era por conducto del Banco Nacional de Crédito Ejidal, institución que vigilaba que se hiciesen los depósitos de fondo común de conformidad con la legislación vigente.

El 23 de abril de 1959, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales, vigorizando este concepto y ordenó en su artículo Primero la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo cual se llevó a cabo mediante contrato de Fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960, celebrado por una parte, por el Gobierno Federal como Fideicomitente, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y colonización, por la otra, el Banco

Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. como fiduciario, y por otra más, Nacional Financiera, S.A.

Con ello se inicia una nueva época en el manejo de los recursos de ejidos y comunidades, basado en los principios de la Constitución de 1917 y la consecuente legislación agraria, que otorgan a la población rural sus derechos sobre la tierra y el agua; implantando mecanismos adecuados, a fin de conservar y utilizar racionalmente los recursos naturales y medios económicos dispuestos para el aprovechamiento de ejidos y comunidades. El manejo exclusivo y permanente del fondo lo encomienda a un cuerpo administrativo, cuyo Comité Técnico y de Inversión de Fondos, se integra con representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Instituto Nacional Indigenista, Nacional Financiera, S. A. y Sector Campesino Ejidal. Dispone el reglamento que el fondo se entregara en fideicomiso al Banco Nacional de Crédito Ejidal, con facultades de representarlo en los términos del propio reglamento, de sus normas complementarias, del Contrato de Fideicomiso respectivo y de las Reglas de Operación formuladas por el Comité Técnico con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Nacional Financiera, S. A.; fungiría como institución tesorera y el Banco Ejidal como fiduciario y solo se podía disponer de los recursos del fondo, con acuerdo escrito del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, según decreto publicado en el Diario Oficial del 16 de abril de 1971, se cataloga a los fondos comunes en forma similar al reglamento de 1959, pero agrega otras fuentes de recursos que conforman el fondo común de los núcleos de población. Reconoce y sanciona la existencia del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, conservándole su estructura Fiduciaria, con la obligación ahora de financiar programas económicos y sociales, no sólo para ejidos titulares de fondos, sino también para los no depositantes. En su original artículo 169 ordenaba al Comité Técnico y de Inversión de Fondos integrarse con representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, de Nacional Financiera, S. A., y del sector campesino ejidal. El Banco Ejidal deja de ser institución tesorera y agente financiero del fondo. La Ley de origen en su artículo 155 autorizaba al Fondo Nacional de Fomento Ejidal a proporcionar crédito cuando se le encomendara alguna actividad de organización de la producción agropecuaria o de industrias conexas con la producción ejidal.

Así al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se le otorga de manera exclusiva el manejo de los fondos comunes con las modificaciones al contrato de Fideicomiso de fecha 4 de enero de 1977, para su aplicación de acuerdo con los nuevos preceptos de la Ley, los términos del contrato respectivo y las correspondientes reglas de operación que apruebe el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

2.- TITULAR DEL DERECHO DE REVERSION MATERIA AGRARIA

Como apuntábamos anteriormente con fecha 23 de abril de 1959, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, en cuyo artículo 13 se estableció la facultad del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para incorporar a su patrimonio los bienes ejidales y comunales que habiendo sido objeto de expropiación, se hayan destinado a fines distintos a los determinados en el decreto expropiatorio respectivo o no se haya hecho su aprovechamiento en el término de cinco años, ordenándose la inserción obligatoria de dicho numeral en todo decreto expropiatorio.

Por su parte el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria en la actualidad derogada, determinó la facultad exclusiva y la titularidad de la acción de reversión de tierras en favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para el supuesto de que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, sin que procediera la reclamación para la devolución de las sumas o bienes que se hubiesen entregado por concepto de indemnización.

Así el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal en ejercicio de la acción de reversión de tierras, formulaba solicitud al Secretario de la Reforma Agraria, anexando la información correspondiente para acreditar su pretensión.

A su vez el Secretario de la Reforma Agraria ordenaba el inicio del procedimiento administrativo de reversión y turnaba la solicitud para su trámite a la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Una vez hecho lo anterior la Dirección General de Procedimientos Agrarios practicaba los trabajos técnicos informativos respectivos e integraba el expediente para someterlo a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario.

Una vez analizado el expediente de reversión correspondiente, el Cuerpo Consultivo Agrario requería al promovente respectivo que manifestara lo que a su derecho conviniese y substanciado lo anterior, emita dictamen o proyecto de resolución, la cual se remitía a la consideración y aprobación en su caso del Presidente de la República.

A su vez el Presidente de la República en su carácter de suprema autoridad agraria, que le confería el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, expedía el decreto de reversión y ordenaba la incorporación de los terrenos en cuestión al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, dispositivo legal que se publicaba en el Diario Oficial de la Federación.

El Decreto de reversión publicado en el Diario Oficial de la Federación, se inscribía en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se encontrasen los bienes revertidos y en el Registro Agrario Nacional.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales en su artículo 13; la derogada Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 126, y la actual Ley Agraria en su artículo 97, establecen como único titular del derecho de reversión de terrenos ejidales y comunales al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

De acuerdo con la Cláusula Cuarta del convenio modificatorio al Contrato Constitutivo de fideicomiso de fecha 7 de agosto de 1995, los fines u objetivos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal son los siguientes:

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

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

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

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

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

6.- Apoyar financieramente la actividades agropecuarias, industriales y de servicios en ejidos y comunidades, en los términos y modalidades de las Reglas de Operación del Fideicomiso,

o las que expresamente determine su Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Finalidades que sin duda alguna no podría llevar a cabo sino contara con el elemento jurídico de la reversión de tierras que es lo que mantiene vivo al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y de cuya venta obtiene los recursos suficientes para su propia subsistencia y para poder apoyar financieramente empresas rurales cuyo objetivo debe ser primordialmente la productividad agropecuaria o de servicios en los ejidos y comunidades de la República, sean cuentahabientes o no del referido Fideicomiso.

3.- EL JUICIO AGRARIO DE REVERSION Y SU REGULACION EN EL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Agraria vigente, son juicios agrarios los que tienen por objeto sustancial, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento legal.

Como apuntábamos anteriormente y tomando en cuenta que la facultad de ejercer la acción de reversión conferida al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra prevista en el artículo 97 de la Ley Agraria, se estima en consecuencia que el procedimiento respectivo tendrá el carácter de juicio agrario y por ende, la demanda de reversión deberá sustanciarse ante los Tribunales Unitarios Agrarios, de conformidad con los artículos 10. 2o. y 19 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Ahora bien, para afirmar lo anterior, vemos que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales; 126 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y 97 de la Ley Agraria en vigor, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es el único titular de la acción de reversión de tierras, respecto a las superficies de terrenos ejidales o comunales que habiendo sido objeto de una expropiación se encuentren en los supuestos normativos señalados en el citado numeral 97 de la Ley Agraria.

Por otra parte, tendrán el carácter de demandados los promoventes y en su caso beneficiarios de expropiaciones de tierras ejidales o comunales que se encuentren en los supuestos fácticos a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria vigente.

Es procedente mencionar que con fecha 16 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Tribunal Superior Agrario, mediante el cual determinó la jurisdicción de los distritos para la impartición de la justicia agraria y fijó el número y competencia territorial de los Tribunales Unitarios Agrarios.

En el referido Acuerdo, se estableció la creación de 34 distritos para el ejercicio e impartición de la justicia agraria, precisándose la jurisdicción territorial de cada uno de los distritos y la designación numérica de cada uno de ellos, las poblaciones en donde se localizaran las sedes de los Tribunales Unitarios Agrarios y en los apéndices por separado se señalaron los municipios que comprende cada distrito en las diversas Entidades Federativas del País, por lo que dicho Acuerdo servirá de base al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para acudir ante el Tribunal Unitario Agrario que corresponde según la ubicación de los bienes a revertir.

Señala el artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, lo siguiente:

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

De lo anterior se desprende que pueden realizar dos acciones, tanto judiciales como administrativas; de la primera nos referiremos posteriormente y por lo que hace a la segunda enseguida nos ocuparemos de ella.

Así vemos que señala el artículo 97 del referido reglamento lo siguiente: "Artículo 97. Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94 de este Reglamento, el Fondo podrá emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporará a su patrimonio.

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

Dicho convenio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad de que se trate".

Así tenemos que cuando los propios promoventes de expropiación (por lo general Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal o Gobiernos de los Estados) como resultado de la supervisión de decretos expropiatorios que realiza el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, manifiestan a la Entidad su interés de conservar el uso y disfrute de las superficies que les fueron otorgadas mediante expropiación para destinarlas a fines que mejor convenga a sus intereses, podrán celebrar convenios de no reversión con el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal quien está legalmente facultado para tal efecto, convenios en los cuales el FIFONAFE se compromete a no ejercitar la acción de reversión mediante el pago de una contraprestación onerosa que al efecto determine su H. Comité Técnico, tomando como base el avalúo que al efecto practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

El procedimiento para la celebración de este tipo de convenios, se sujeta a las siguientes fases:

1).- Propuesta o solicitud.

Los promoventes de expropiación que se encuentren en los supuestos fácticos normativos para la procedencia de la acción de reversión previstos en los artículos 126 de la Ley Federal de

Reforma Agraria entonces aplicable y su correlativo 97 de la Ley Agraria vigente, manifiestan por escrito al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal su deseo de conservar el uso y disfrute de los bienes en cuestión, incluso obtener la nuda propiedad de los mismos, para destinarlos a los fines que mejor convenga a sus intereses, para lo cual deben expresar su conformidad en celebrar el Convenio respectivo y aceptar cubrir como mínimo la suma de dinero que al efecto determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y el Organó de Gobierno del Fideicomiso.

2).- Trámite del avalúo de Ley.

Una vez efectuada la solicitud, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en cumplimiento del artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales y en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas por su Organó de Gobierno, realiza las gestiones necesarias para obtener el dictamen valuatorio por parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, existiendo la posibilidad de que alternativamente realice dicho avalúo una institución bancaria, constituida conforme a las Leyes mexicanas.

3).- Consideración y aprobación en su caso, por parte del Organó de Gobierno del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Una vez con el avalúo respectivo, la entidad somete a la consideración y aprobación en su caso, de su Organó de Gobierno la solicitud para la celebración del Convenio propuesto por la promovente de la expropiación, anexando el avalúo correspondiente, para los efectos de que el Comité Técnico autorice al Director General de la Entidad la celebración del mencionado Convenio, determine el monto de la contraprestación que deberá recibir el Fideicomiso y señale las condiciones de pago de la operación (contado, parcialidades, especie, intereses, etc.).

4).- Celebración del Convenio.

En los términos ordenados por el Organó de Gobierno, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal formula el Convenio respectivo y lo somete a la consideración del promovente-solicitante, para que de ser aceptado, el Director General de la Entidad suscriba el

mencionado Convenio con quien este legalmente facultado por parte del promovente.

5).- Incorporación de los recursos económicos al patrimonio de la Entidad derivados de la celebración de Convenios de no reversión.

Celebrado que sea el Convenio respectivo y obtenidos los recursos económicos autorizados por el Organismo de Gobierno, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal los incorpora a su patrimonio.

6).- Informe al Organismo de Gobierno.

En la Sesión de Comité siguiente a la celebración del Convenio aludido, la entidad informa a su Comité Técnico respecto a la celebración del Convenio respectivo y a la incorporación a su patrimonio de los recursos económicos obtenidos.

7).- Protocolización del Convenio a inscripciones registrales.

En la celebración de los Convenios a que se ha hecho alusión, se estipula que serán por cuenta exclusiva del adquirente (promovente de la expropiación o beneficiario), el pago de los gastos notariales y registrales, así como los impuestos, derechos, etc., por lo que será responsabilidad del adquirente la Protocolización del Convenio, así como sus inscripciones registrales.

8).- Convenios judiciales en los que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se desiste de la acción de reversión ante los Tribunales Unitarios Agrarios a cambio de recibir como contraprestación una suma determinada de dinero.

El artículo 185 en su fracción VI de la Ley Agraria vigente, prevé que en "Cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciarse el fallo, el Tribunal exhortara a las partes a una composición amigable", y para el caso de que se lograra la avenencia se dará por terminado el juicio y se suscribirá el Convenio respectivo.

Por lo anterior, es previsible que durante la substanciación de los juicios agrarios de reversión de tierras que al efecto instaure el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y ante el exhorto del Tribunal Unitario Agrario, las partes contendientes logren la avenencia y suscriban un convenio judicial ante la autoridad competente, por lo que para tal efecto se estima conveniente lo siguiente:

Que el Organismo de Gobierno previamente a la instauración de los juicios agrarios de reversión establezca las políticas a las cuales se deberá sujetar el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para la celebración de los convenios judiciales, tales como la fijación de la contraprestación onerosa que al efecto deba recibir la Entidad, condiciones de pago, en su caso intereses, garantías que pueda aceptar el Fideicomiso en cumplimiento a las obligaciones derivadas del convenio judicial y en general aquellos lineamientos que permitan al Fideicomiso en forma expedita celebrar los referidos convenios judiciales.

4.- EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO Y LOS UNITARIOS EN EL JUICIO DE REVERSION. ETAPAS PROCEDIMENTALES

a).- La Demanda.

La Ley Agraria es omisa en cuanto al señalamiento de los requisitos que deberá contener una demanda, ya que sólo se limita a establecer que la misma puede ser por escrito o a través de una comparecencia (artículo 170); asimismo señala la figura de la "prevención", para el caso de que el Tribunal detecte irregularidades u omisiones en los "requisitos previstos legalmente" en la formulación de la demanda (artículo 181).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley Agraria vigente, deberá aplicarse de manera supletoria lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles respecto a las formalidades que debe contener y los documentos que se deben acompañar a la demanda en materia agraria.

En este sentido, el ordenamiento legal referido establece que se deberá expresar al tribunal ante el cual se promueve, el nombre del actor y del demandado; los hechos que fundamenten la demanda; las consideraciones de derecho y lo que se demande señalado de manera clara y precisa (artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Asimismo, determina que a la demanda inicial deberán acompañarse los documentos en que se funde la acción intentada, al igual que las pruebas documentales con las que cuente el actor (artículos 323 y 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

b).- El Emplazamiento.

El emplazamiento se encuentra regulado en el Capítulo II del Título Décimo de la Ley Agraria, el cual comprende los artículos del 170 al 177 inclusive, siendo importante destacar el segundo párrafo del artículo 170 que precisa los señalamientos mínimos que se deben expresar los emplazamientos, a saber: el nombre del actor, lo que demanda, la causa de la demanda y la fecha y la hora que se fije para la celebración de la audiencia de ley, contestación que deberá efectuarse dentro de un plazo no menor a cinco días ni mayor a diez días, contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento, con la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas de las partes que no requieran de preparación previa a su desahogo.

De igual forma se establece que el emplazamiento se practicará a través del Secretario o Actuario del Tribunal en el lugar que el actor señale, pudiendo ser éste indistintamente, el domicilio del demandado, su finca, su oficina o principal asiento de negocios o el lugar en que labore, su parcela u otro lugar que frecuente o incluso en el del lugar donde se considere que se halle al practicarse el emplazamiento (artículo 171 de la Ley Agraria).

El funcionario que efectúe el emplazamiento deberá cerciorarse de que el demandado se encuentra en el lugar señalado y le notificará personalmente.

Si no lo localizara y el lugar es el domicilio del demandado, su finca, su oficina o el principal asiento de negocios o el lugar en que labore, se cerciorará de este hecho y dejará la cédula con la persona de mayor confianza, para el caso de no encontrarse el demandado y si el lugar no resulta ser alguno de los señalados previamente, no se dejará la cédula, debiendo emplazarse nuevamente a petición del actor (artículo 172 de la Ley Agraria).

Cuando se ignore el lugar en que el demandado viva o tenga el principal asiento de negocios, se podrá hacer la notificación en el lugar donde se encuentre, lo mismo se hará cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren las personas requeridas a recibir el emplazamiento (artículo 173 de la Ley Agraria).

De la misma manera, se dispone que el secretario o actuario que practique el emplazamiento o entregue la cédula deberá obtener acuse de recibo y para el caso de que la persona que debiera hacerlo no supiere o no pudiese firmar, será firmado por alguna otra que estuviere presente en su nombre, asentándose el nombre de la persona con quien haya practicado el emplazamiento en el acta circunstanciada que se levante y que se agregará al expediente (artículo 175 de la Ley Agraria).

Para el caso de que no se notifique personalmente al demandado sino a la persona de mayor confianza que se encuentre en su domicilio, su finca, su oficina, su principal asiento de negocios o el lugar donde labore, el acuse de recibo se firmará por la persona con quien se practique el emplazamiento, si esta no supiere firmar o presenta testigo que lo haga, firmará el testigo que para el efecto requiera el notificador, dicho testigo no puede negarse a firmar, bajo apercibimiento de multa del equivalente de tres días de salario mínimo de la zona de que se trate (artículo 170 de la Ley Agraria).

Respecto a la citación de peritos, testigos y, en general, terceros que no constituyan parte, se establece que estos pueden ser requeridos mediante cédula o cualquier otro medio fidedigno, cerciorándose quien haga el citatorio de la exactitud de la dirección de la persona citada (artículo 177 de la Ley Agraria).

Al practicarse el emplazamiento se entregara al demandado o a la persona con quien se practique el mismo, la copia de la demanda respectiva, la cual deberá ser contestada por el demandado a más tardar el día de la audiencia, pudiendo hacerlo por escrito o por comparecencia (artículo 178 de la Ley Agraria).

c).- Contestación de demanda.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley Agraria en vigor, la contestación a la demanda debe producirse a más tardar durante la audiencia a que se refiere el artículo 170 de la misma ley, toda vez que la Ley Agraria no establece un término preciso para dar respuesta a la demanda, sino que dispone que dicha contestación deberá tener lugar a más tardar durante la celebración de la audiencia cuya realización depende de la fecha en que se haya efectuado el emplazamiento respectivo, de lo que se desprende que el plazo para contestar la demanda variará según las circunstancias de cada caso en particular, sin embargo dicho plazo nunca deberá ser menor al de cinco días.

d).- La Reconvención.

La ley Agraria dispone que si el demandado opusiese reconvención, lo deberá hacer precisamente al contestar la demanda y nunca después.

La reconvención deberá hacerse valer en el mismo escrito o comparecencia en el cual se de contestación a la demanda ofreciendo las pruebas que se estimen pertinentes.

En este caso, se dará traslado al actor para que se encuentre en condiciones de contestar lo que a su derecho convenga y el Tribunal diferirá la audiencia por un término no mayor de diez días, excepto cuando el reconvenido este de acuerdo en proseguir el desahogo de la audiencia (artículo 182 de la Ley Agraria).

e).- La Conciliación.

La Ley Agraria en vigor, contempla la posibilidad de que en cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciarse el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable.

Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo.

En caso contrario, el tribunal oír los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y posteriormente pronunciará su fallo en presencia de ellas de manera clara y sencilla (artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria).

f).- El ofrecimiento de pruebas.

La Ley Agraria vigente, no contiene un capítulo referido específicamente al ofrecimiento de pruebas, no obstante establece que en el escrito o comparecencia a través de los cuales dé contestación a la demanda, el demandado deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes (artículo 182 de la Ley Agraria).

De igual forma dispone que en materia procesal agraria serán admisibles toda clase de probanzas, mientras no sean contrarias a la Ley.

Asimismo, el tribunal podrá acordar en todo tiempo cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados (artículo 186 de la Ley Agraria).

Por otro lado, se establece que las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones.

Sin embargo, el tribunal podrá, si considera que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes; apremiar a las partes o a terceros, para que exhiban los que tengan en

su poder, para que comparezcan como testigos, los terceros señalados por las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlos (artículo 187 de la Ley Agraria).

g).- El desahogo de pruebas.

En cuanto al desahogo de pruebas, la Ley Agraria señala que el tribunal declarará abierta la audiencia y en ella se observará lo siguiente: las partes expondrán oralmente sus pretensiones por su orden, el actor su demanda y el demandado su contestación y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos; las partes se pueden hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar a los testigos y peritos y en general presentar todas las pruebas que se puedan rendir (artículo 185 fracción I y III de la Ley Agraria).

Para el caso de que la estimación de pruebas amerite un estudio más detenido por el tribunal del conocimiento, este citará a las partes para oír sentencia en el término que estime conveniente, sin que dicho término exceda en ningún caso de veinte días, contados a partir de la audiencia (artículo 188 de la Ley Agraria).

Adicionalmente, se señala que las sentencias de los tribunales agrarios se dictaran a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones (artículo 189 de la Ley Agraria).

h).- Audiencia de alegatos.

La ley Agraria establece que la fase relativa a los alegatos, formará parte de la audiencia de ley, procediendo al pronunciamiento de la sentencia correspondiente para el caso de que no se haya logrado llegar a un acuerdo conciliatorio (artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria).

En virtud de la falta de disposición aplicable a esta etapa, resulta procedente de manera supletoria lo dispuesto por el

artículo 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles al respecto, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 167 de la Ley Agraria Vigente.

i).- La Sentencia.

La Ley Agraria vigente ordena que con posterioridad a la etapa de alegatos y dentro de la audiencia de ley, el tribunal pronunciará su fallo en presencia de las partes de manera clara y sencilla (artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria).

Por otro lado, se establece que las sentencias de los tribunales agrarios se dictaran a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones (artículo 1189 de la Ley Agraria).

En todo lo relativo a las sentencias dictadas por los tribunales agrarios resulta aplicable supletoriamente lo dispuesto al respecto en los artículos del 345 al 353 del Código Federal de procedimientos Civiles, conforme a lo establecido en el artículo 167 de la Ley Agraria vigente.

5.- EL JUICIO DE GARANTIAS EN CONTRA DEL FIFONAFE, CUANDO SE ABSTIENE DE EJERCITAR LA REVERSION.

Al pertenecer el artículo 27 a la parte dogmática de la Constitución y determinar los contenidos jurídicos necesarios o excluidos de las normas del orden jurídico mexicano respecto de la propiedad de los bienes, también debe establecer los principios fundamentales referentes a la capacidad de las personas, físicas o morales; para ser titulares de los derechos de propiedad.

Como acertadamente lo señala Ignacio Burgoa La Constitución contiene como regla general tácita la de que toda persona física tiene capacidad para adquirir y disfrutar las tierras y aguas de la Nación.

Ahora bien, como toda expropiación debe hacerse mediante indemnización, los afectados tienen derecho a ella, derecho que deberían ejercitar dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Esta es la forma como en México se ha tratado de resolver uno de los problemas más ingentes e inaplazables.

La miseria, el analfabetismo, la inhumanidad del hombre con el hombre son enfermedades que no admiten paliativos ideológicos, sino que requieren medidas terapéuticas inmediatas, medidas consignadas constitucionalmente en la parte dogmática, para colocarlas en el lugar jurídico más alto, a efecto de que nada haya que pudiera contradecirlos.

Así vemos que los artículos 90 al 93 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, señalan lo siguiente:

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

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

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

"Artículo 93. Si derivado de la investigación se demuestra que el beneficiario cumplió en tiempo y forma con el fin

señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad pública, el Fondo integrará el expediente respectivo y acordará su archivo."

Así vemos que como apuntábamos anteriormente el ejercicio de la acción de reversión conferida al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra prevista en el artículo 97 de la Ley Agraria en vigor, se llega a la conclusión en el sentido de que el procedimiento respectivo, tendrá el carácter de juicio agrario, debido a que el juicio de reversión tendrá por objeto sustanciar, dirimir y resolver una controversia que se suscitará con motivo de la aplicación del artículo 97 de la Ley Agraria y por ende, la demanda de reversión deberá tramitarse ante los Tribunales Unitarios Agrarios, de conformidad con los artículos 1o. 2o. y 18 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

A mayor abundamiento debemos señalar lo siguiente, que mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial el día 16 de mayo de 1972, se adiciona el artículo 167 bis a la Ley Federal de Reforma Agraria, que define al Fondo Nacional de Fomento Ejidal como entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio; de esta manera, por una parte, prosigue su funcionamiento como fideicomiso encargado del manejo de los fondos comunes y por la otra, como organismo descentralizado del sector público.

Con este doble aspecto (como fideicomiso depositario del manejo de los fondos comunes y como organismo descentralizado dotado de patrimonio propio proveniente de asignaciones económicas especiales del Gobierno Federal), el Fondo Nacional de Fomento Agrario se responsabiliza en dar un nuevo enfoque al desarrollo económico del campo, apoyando decididamente el fomento de las actividades de industrialización rural, para organizar no sólo el aprovechamiento integral de los recursos naturales de ejidos y comunidades, sino también crear nuevas fuentes de trabajo permanentes y dar ocupación a la mano de obra campesina existente.

El 29 de junio de 1976, se publica decreto presidencial que deroga el artículo 167 bis de la Ley Federal de Reforma Agraria, y se reforma el artículo 167 por la liquidación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Organismo Público descentralizado; estipulando que en tanto se organizaba la Financiera de Apoyo a la Industria Rural, Nacional Financiera, S. A., seguiría como la Institución tesorera de los fondos comunes.

Posteriormente con el ordenamiento presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1982, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y entre otras modificaciones estableció, que las funciones del Fideicomiso único del Gobierno Federal que correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasan a ser atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como Fideicomiso único de la Administración Pública Centralizada.

Por acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 del mes de mayo de 1983, se establecieron las bases sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

El oficio circular 212-879 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de octubre de 1983, se expidieron los lineamientos generales para la integración y función de los órganos del Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Con fecha 17 de enero de 1984, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, relacionadas con el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y en especial los artículos 117, 126, 166 y 170.

Para concluir diremos, que la realización personal en el negocio fiduciario, estriba en la obligación impuesta al fiduciario de afectar los bienes o derechos recibidos a una determinada finalidad de carácter social, que deberá de realizarlo como único titular el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por lo que al ser el FIFONAFE titular del derecho de reversión de tierras ejidales o comunales por imperio de la Ley, resulta improcedente que aun los ejidos o comunidades afectados por virtud de un Decreto expropiatorio, intenten ejercitar la acción de reversión en su favor; por lo que el Tribunal Unitario Agrario que pudiera conocer de la acción de reversión de tierras intentada directamente por el ejido o comunidad afectada deberá desechar la demanda de plano por carecer el núcleo agrario de interés jurídico para ejercitar un derecho que le corresponde exclusivamente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal; en consecuencia, resulta de igual manera improcedente el Juicio de

Amparo promovido en contra del citado Fideicomiso, cuando éste se abstiene de ejercitar la acción de la cual es el titular.

Existiendo sobre este particular Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en este sentido.

6.- BENEFICIARIO DE LA REVERSION, APLICACION Y ADMINISTRACION DE RECURSOS PROVENIENTES DE ESTA.

Señalan textualmente los artículos 95 y 96 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, lo siguiente: "Artículo 95. Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el Fondo deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente, en los términos del artículo 80 de este Reglamento."

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

Para posteriormente señalar el artículo 98 del Ordenamiento en consulta, lo siguiente:

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

"I. Que no haya sido cubierta la indemnización."

"II. Que no haya sido ejecutado el decreto."

"III. Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trata, y"

"IV. Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio."

"de ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro, en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal."

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

Ahora bien, como establece la Ley, las expropiaciones sólo pueden efectuarse mediante el pago de indemnización y si la causa de utilidad pública no se cumple transcurrido un lapso de cinco años a partir de la fecha del decreto o no se les ha dado el destino previsto en el Decreto Expropiatorio correspondiente a las tierras expropiadas, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, puede ejercer la reversión e incorporar esas superficies a su patrimonio.

A fin de cumplir con esta obligación, el Fideicomiso estableció el programa de supervisión de los decretos de expropiación emitidos a partir de 1959, año de su creación.

En la realización de este trabajo se necesita la colaboración de las delegaciones agrarias, que deben aportar documentación complementaria y deben acompañar en sus recorridos a los funcionarios del Fideicomiso.

Cuando de la supervisión de los decretos de expropiación se concluye que la dependencia o entidad promovente no cumplió la causa de utilidad pública, o pasados cinco años del decreto no se le dio el uso previsto al terreno expropiado, el Fideicomiso demanda al Tribunal Unitario Agrario la reversión de las tierras.

Por instrucciones del Secretario de la Reforma Agraria, se han adoptado las medidas pertinentes para integrar los expedientes que permitan presentar más demandas de reversión, para así incrementar el patrimonio del Fideicomiso y contar con más recursos para el cumplimiento de sus objetivos.

Como apuntábamos anteriormente, el Organo de Gobierno del Fideicomiso ha determinado que en algunas ocasiones se deberá intentar un convenio con la dependencia o entidad promovente, para no ejercer la reversión.

Cabe señalar que en todos estos casos el convenio es a título oneroso para la promovente, y que se ratifica ante el Tribunal Unitario Agrario, a fin de que se le considere cosa juzgada.

Por su propia naturaleza, estos convenios requieren de un largo y a veces difícil proceso de negociación, pero les permiten a las promoventes conservar los terrenos expropiados a los núcleos agrarios.

Debe puntualizarse que la reversión, cuando se ejerce, siempre es a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no implica de ninguna manera que las tierras revertidas se deban reincorporar al núcleo afectado, excepto cuando se cumplen los extremos a que se refiere el artículo 98 de la Ley Agraria.

De conformidad con el artículo 97 de la Ley Agraria, el Fideicomiso tuvo que revisar el cumplimiento de la causa de utilidad pública de todos los decretos de expropiación publicados desde su creación hasta la fecha, teniendo como resultado la presentación de demandas de reversión, las cuales han sido favorables al fideicomiso.

En algunas ocasiones se han firmado convenios judiciales de transacción, por los cuales la entidad promovente entrega efectivo o tierras al Fideicomiso, a fin de no ejercer la reversión.

Cabe anotar que si como resultado de una demanda o un convenio el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal incorpora tierras a su patrimonio, se le plantea de inmediato el problema del destino que debe darse a estas superficies.

Hay tres posibilidades principales:

I. Venta de tierras.- Algunas de las reversiones y convenios corresponde a tierras cuya vocación es habitacional, industrial o turística.

En estos casos, la acción recomendable es iniciar un programa de comercialización por conducto de su Area Inmobiliaria, pues no tiene sentido que el Fideicomiso mantenga ociosas superficies que pueden tener alto valor y que, además, están en riesgo de ser invadidas, lo cual ocasionaría la pérdida del patrimonio.

II. "Predios rústicos con vocación agropecuaria." En estos casos existen dos posibilidades:

1) Entrega del predio a la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de que esté en posibilidades de atender algunas obligaciones dotatorias ordenadas por la autoridad jurisdiccional competente.

2) En casos especiales, puede reintegrarse la tierra al núcleo expropiado, ya sea por donación o a título oneroso.

Respecto de la donación, debe considerarse que el Fideicomiso no recibe aportaciones, transferencias ni subsidios del Gobierno Federal.

Sus ingresos provienen de cuatro fuentes principales:

a) Un porcentaje de los rendimientos que generan los fondos comunes;

b) Los rendimientos de su propio patrimonio, depositado en instrumentos financieros;

c) Las ventas de terrenos revertidos; y

d) Los ingresos resultado de los convenios de no reversión.

En estas circunstancias, la donación o entrega gratuita de tierras que forman parte del patrimonio del Fideicomiso pone en riesgo la salud financiera y la actividad de la entidad, al servicio de los núcleos agrarios y sus integrantes, con lo cual no podría llevar a cabo las finalidades para lo cual fue creado.

Por último terminaremos el presente trabajo puntualizando que la reversión de tierras a simple vista puede ser considerada como una práctica lucrativa e inconstitucional a favor de una entidad que tiende a incrementar su patrimonio en perjuicio de los núcleos agrarios de la República Mexicana, quienes por lógica deberían ser los titulares de la acción de reversión de terrenos ejidales y comunales; sin embargo, si se analizan en forma consciente y responsable las finalidades que tiene encomendadas el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, nos podremos dar cuenta que fuera de perjudicar beneficia en mucho al sector agrario apoyando el desarrollo de empresas ejidales y de servicios tanto en ejidos y comunidades que cuentan con todos los servicios básicos y de manera particular en aquellos que se encuentran más marginados, sin importar si son cuentahabientes o no de dicha institución.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde 1959 y con la creación del Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Gobierno Federal consideró necesario establecer mecanismos de regulación y control respecto de los procesos expropiatorios, que lleva a cabo a través de las diversos promoventes.

SEGUNDA.- Para evitar el que se expropie ya sea en exceso, o bien bajo una causa de utilidad pública poco probable de realización. Este hecho definió la existencia del proceso de reversión, que para el caso de núcleos agrarios opera en favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la finalidad de que con los recursos que se obtengan por la realización de dichos activos, se propicie y se fomente el desarrollo ejidal y comunal.

TERCERA.- La estrategia técnica y jurídica que se ha mantenido, permitió antes y permite ahora la operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin problemas de carácter financiero y presupuestal.

CUARTA.- Es muy cierto que la capitalización de la figura de reversión de tierras ha tenido resultados de excelencia, en virtud de que ha dejado sólidas experiencias jurídicas, técnicas y de operación, y que ha permitido definir, instrumentar y explotar una fuente invaluable de recursos patrimoniales, también es un hecho que es necesario recapitular y tomar en cuenta que la ejecución del programa de Supervisión de Decretos Expropiatorios, por su naturaleza y número de personas que intervienen en todo el país, es más ágil y rápida que la capitalización de la figura de reversión de tierras.

QUINTA.- Por ello, también se considera necesario establecer las medidas administrativas que permitan que estas dos actividades guarden entre si, el debido equilibrio.

SEXTA.- Se propone que se adicione el artículo 97 de la Ley Agraria en los siguientes términos:

“...El núcleo ejidal o comunal podrán intervenir en la acción de reversión, sea total o parcial, en virtud de la afectación de que fue objeto por el decreto expropiatorio y participara de manera preferente en empresas productivas ejidales que tengan por objeto mejorar sus condiciones de vida.”

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARANGIO RUIZ, V. Historia del Derecho Romano. Editorial Reus. Madrid. 1963.
- 2.- BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso Teoría y Práctica. Edición de Banqueros de México, A. C. México. 1973.
- 3.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. Editorial Ateneo. Buenos Aires. 1949.
- 4.- BONFANTE, S. Historia del Derecho Romano. Volumen I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. s/f.
- 5.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
- 6.- CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Décima Tercera Edición. Editorial Herrero, México. 1984.
- 7.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.
- 8.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
- 9.- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Bosch. Madrid. 1969.
- 10.- GOLDSCHMIDT, Roberto. El Fideicomiso en el Derecho Comparado. Ediciones Arayu. Buenos Aires. 1954.

- 11.- GOLDSTEIN, Mateo. El Agrarismo Mexicano. Editorial Grijalbo. México. 1984.
- 12.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad. Editorial Cajica. México. 1985.
- 13.- MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México. 1993.
- 14.- MAYER, Otto. Derecho Administrativo. Traducción de Wenceslao Roces. Tomo II Editorial Labor. Barcelona. 1925.
- 15.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.
- 16.- PLANIOL, Marcel y RIPERT, George. Tratado Práctico de Derecho Civil. Versión Española. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1991.
- 17.- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil. Tomo I. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.
- 18.- ROJAS DE LA TORRE, Luis. Las Causas de Expropiación. Imprenta Franco Mexicana, México. 1956.
- 19.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
- 20.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
- 21.- TRIGUEROS, Eduardo. La Nacionalidad Mexicana. Editorial Jus. México. 1940.

22.- VILLEGAS BASALVILBASO, Benjamín Antonio. Derecho Administrativo. Tomos III y IV. Quinta Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires. 1956.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- 1.- MATEOS M., Agustín Etimologías Grecolatinas del Español. Sexta Edición. Editorial Esfinge. México. 1975.
- 2.- CONVENIO MODIFICATORIO AL CONTRATO DE FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, de 7 de agosto de 1995.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS CONSULTADOS

- 1.- Diccionario de la Real Academia Española. Ediciones Oceano-éxito. México. 1995.
- 2.- Diccionario Enciclopédico Universal. Tomo IV. Sexta Edición. Editorial Cumbre. México. 1976.
- 3.- Diccionario Léxico Hispano. Tomo I. W. M. Jakson, Inc. Editores. México. 1976.
- 4.- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1979.
- 5.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa México. 1994.
- 6.- PINA, Rafael De. y PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1995.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciento veintidoceava Edición. Editorial Porrúa. México 1998.
- 2.- Código Civil para el Distrito Federal. Sexagésima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
- 3.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Septuagésima Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
- 4.- Ley Agraria. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
- 5.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México.
- 6.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
- 7.- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa- México. 1998.