UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO, AGRARIO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

"ESTUDIO DE LAS ACCIONES DE REVERSIÓN REGULADAS EN EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY AGRARIA, CON RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 94 Y 98 DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JIOVANNI ALEJANDRO QUINTO SOSA

ASESOR:
LIC. ROSA DE JESÚS VIVAS GUZMÁN

MÉXICO, ARAGÓN **2012**

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Facultad de Estudios Superior Aragón
de la Universidad Nacional Autónoma de México;
Quien me abrió las puertas al conocimiento del Derecho.

A mis Padres:
José Javier Quinto Hermenegildo.
Ana Isabel Sosa Domínguez.
Quienes me enseñaron que con esfuerzo, sacrificio
y dedicación se cumplen las metas.

A mis Hermanos:
Edgar Adrian Quinto Sosa.
Elideth Nely Quinto Sosa.
Quienes quiero mucho, esperando ser siempre
un buen ejemplo para ellos.

A mis Abuelos:
+ Manuel Quinto Hernández.
+ Isabel Hermenegildo Juárez.
Bernandino Sosa Ramírez.
Silvia Domínguez Enriquez.
Quienes con sus consejos y experiencias
han dejado huella en mi corazón.

A Julio Cesar Quinto Hermenegildo y
Juan Carlos Cervantes Ramírez;
A quienes aprecio como hermanos,
Gracias por su apoyo.

Para Ana Isabel Landeros Martínez;
Por quien tengo inspiración y de quien he recibido
el hermoso sentimiento del amor, materializado en un pedacito
de carne, mitad tu, mitad yo.
Gracias por tu apoyo, te amo.

A mi hijo(a)
A quien espero con ansia
pues ya ilumina mi existencia, te amo.

A María del Socorro Figueroa Gonzales;
Por quien comencé a tener admiración e interés por la
rama del Derecho Agrario, gracias amiga.

A Faustino Flores Rojas;
De quien he recibido un apoyo incondicional en
todos los aspectos, gracias carnal.

A las Lic. Guillermina Tapia Campos,
Lic. J. Rebeca Cortes Muños,
De quienes he recibido la oportunidad de desempeñarme profesionalmente, gracias.

A Alan Kevin Chávez Alonso y
Elizabeth Montserrat Orozco Alvares,
Compañeros de Clase y mejores amigos, gracias por todo.

A todas y cada una de las personas que han creído en mi, que me han apoyado en todo momento y circunstancia en el ámbito personal y profesional, Gracias.

“ESTUDIO DE LAS ACCIONES DE REVERSIÓN REGULADAS EN EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY AGRARIA, CON RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 94 Y 98 DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. I

CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD EJIDAL EN MÉXICO.

1.1 ÉPOCA PRECOLONIAL. 1

1.2 LA COLONIA. 9

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE. 16

1.4 LA REVOLUCIÓN MEXICANA. 26

1.4.1 EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. 32

CAPÍTULO SEGUNDO
INSTITUCIONES DEL DERECHO AGRARIO.

2.1 EL EJIDO. 36

2.2 LA COMUNIDAD. 46

2.3 LOS ÓRGANOS DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL. 53

2.3.1 ASAMBLEA EJIDAL O COMUNAL. 53

2.3.2 COMISARIADO EJIDAL O COMUNAL. 55

2.3.3 CONSEJO DE VIGILANCIA EJIDAL O COMUNAL. 57

CAPÍTULO TERCERO
ORGANISMOS DEL SECTOR AGRARIO

3.1 SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. 62

3.2 EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL. 66

3.3 LA PROCURADURÍA AGRARIA. 70

3.4 FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE). 78

CAPÍTULO CUARTO
LAS ACCIONES DE REVERSIÓN EJERCITADAS POR EL FIFONAFE.

4.1 LA EXPROPIACIÓN DE TIERRAS EJIDALES. 84
4.1.1 CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. 91
4.1.2 INDEMNIZACIÓN. 92
4.2 LINEAMIENTOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN. 97
4.3 LA ACCIÓN DE REVERSIÓN. 118
4.3.1 PROCEDENCIA Y FINES DE LAS ACCIONES DE REVERSIÓN REGULADAS EN LOS ARTICULOS 94 Y 98 DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL, CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 97 DE LA LEY AGRARIA. 118
4.4 PROPUESTA. 142

CONCLUSIONES. 143

FUENTES DE INVESTIGACIÓN. 147

INTRODUCCIÓN.

El asunto de la tierra, sin duda, ha ocupado un espacio importante en la vida de México del siglo XX, por ello, a partir del movimiento revolucionario de 1910 se han atendido de muy distintas maneras la problemática agraria de nuestro país.

El fin primordial de este trabajo intitulado “ESTUDIO DE LAS ACCIONES DE REVERSIÓN REGULADAS EN EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY AGRARIA, CON RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 94 Y 98 DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL” lo es realizar un estudio concreto y sistematizado de la diferencia de los tipos de acción de reversión de terrenos ejidales que puede ejercitar el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo anterior con base en el análisis de las características de procedencia que tienen las mismas y que nos marca la Ley Agraria y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

La acción de reversión en materia Agraria como facultad y obligación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es de suma importancia para el Sector Agrario en nuestro país, pues con la misma se brinda certeza jurídica a la tierra propiedad de los ejidos o comunidades que han sido objeto de expropiación y que en la misma no se haya cumplido con la causa de utilidad pública que motiva dicha expropiación, lo anterior en el término de cinco años, temporalidad marcada por la ley agraria en su numeral 97; se presenta el presente trabajo de investigación en el cual en su primer capítulo se analizarán los antecedentes del Derecho Agrario, estudiando desde el *Calpulli* como forma de organización entre los pueblos, hasta llegar a los ideales de la Revolución Mexicana que trajeron como consecuencia la promulgación del articulo 27 constitucional, mismo que en la actualidad es la base del Derecho Agrario en nuestro país.

Se estudiara en el segundo capítulo las Instituciones del Derecho Agrario, tales como son: el ejido y la comunidad, lo órganos que los componen, analizando las características y peculiaridades con las que cuenta cada uno, estando en

posibilidad de comprender con certeza y sin lugar a duda, las figuras que actúan en el Derecho Agrario.

El tercer capítulo lo dedicaremos a los Organismos del Sector Agrario, los cuales han sido creados por el Estado para el debido cumplimiento de las disposiciones agrarias a efecto de brindar una mejora al campo mexicano, organismos como lo son la misma Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Por lo que hace al cuarto capitulo se estudiara la acción de reversión en materia Agraria, el procedimiento que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal realiza para determinar la procedencia del ejercicio de la acción de reversión, las convergencias y divergencias de las acciones de reversión señaladas en el articulo 94 y 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, esto en relación con el articulo 97 de la Ley Agraria; lo anterior para concluir que son dos acciones distintas que aunque llevan el mismo nombre, los requisitos de procedencia y fines son completamente distintos, realizando la propuesta respectiva a efecto de modificar en su literalidad los artículos de las disposiciones legales que nos ocupan.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD EJIDAL EN MÉXICO.

1.1 ÉPOCA PRECOLONIAL.

La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia, para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana. Esta relevancia es más notoria tratándose de las instituciones agrarias, si tenemos en consideración que muchos de los principios reguladores de la vetusta organización, sobreviven en la legislación vigente. Esta fundada razón determina que el estudio histórico se inicio en la precolonia, raíz en que se apoya el desarrollo posterior del pueblo de México.

La humanidad ha tenido un desarrollo histórico y va evolucionando, así como las ideas en la cuestión Agraria, puesto que actualmente los pueblos tienen un modo de pensar completamente distinto al de nuestros antepasados. Es conveniente y muy importante conocer el desarrollo histórico del Derecho Agrario Mexicano, porque de esta forma sabremos cuales fueron los antecedentes por que han pasado los núcleos agrarios a través de algunos pueblos de la antigüedad, que para entender las peculiaridades del agro mexicano es preciso hacer un poco de historia, así sea a grandes pinceladas. Conviene advertir que, sin pretender que el de México sea un caso único en la historia, si representa el de una fusión muy eficaz de las normas prehispánicas de poseer y explotar la tierra con las modalidades que en esta prevalecían. Esta singular adaptación de las tradiciones de un país con las normas de otro explica la existencia y permanencia de la propiedad social de la tierra, así como de la constante lucha para mantenerla como una opción de vida y de organización para la producción agropecuaria.

El territorio mexicano es extremoso, presenta una parte montañosa y otra plana. Esta ultima de grandes áreas desérticas, áridas y pequeños valles fértiles. Los

Tenochcas fundaron en el año de 1325 de nuestra era, la Ciudad – Estado de Tenochtitlán en el Valle de Anáhuac, con sus cinco lagos de agua salada y dulce, mediante las chinampas o jardines flotantes, que maravillo a los españoles con su llegada.

Es importante hacer somera referencia a la organización social de los Tenochcas, por la estrecha relación que guarda con la estructura de la tenencia de la tierra, organización que se integraba por grupos de personas emparentadas entre si, las que al fundarse la gran Tenochtitlán formaron barrios específicos; es decir, que cada grupo se asentó en un área determinada de la Ciudad dando origen a un Calpulli, Institución Social que tenia un marcado carácter totémico. Según datos históricos, originalmente se formaron cuatro barrios, habiendo aumentado su número a veinte con el tiempo. “El Calpulli en su concepción e integración era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado”.[1]

La diversidad de los grupos étnicos mexicanos era y es muy grande. En la actualidad se habla de cuando menos 59 pueblos con lenguas distintas y hay estudios que señalan que a la llegada de los españoles había unas 120 etnias. Sus características eran muy distintas, pues iban desde el nomadismo de grupos del norte hasta las sociedades muy estructuradas en lo político, lo económico y lo social, como la Mexica o Azteca.

Por supuesto que no es valido generalizar a todo el actual territorio mexicano. Sin embargo, la influencia política de Tenochtitlán y de la cultura Náhuatl en general se dejaba sentir en todo Mesoamérica. Por ello, el Calpulli es el punto de referencia mas destacado de la organización social y productiva; el conocimiento de sus principales formas de operación es indispensable para comprender la

[1] LEMUS GARCIA, Raúl; Derecho Agrario Mexicano, Séptima Edición, Porrúa, México, 1991, Pp.69

evolución agraria del país. Además, hay agrandes semejanzas entre el antiguo Calpulli y el actual Ejido, entre ellas:

1. Un poder de decisión y manejo.
2. Una forma de propiedad comunal de los bosques, aguas, praderas, y de las tierras agrícolas.
3. Una forma de organización.
4. Son una célula básica de organización local y comunitaria.

La organización social de los aztecas presentaba a principios del siglo XVI una estructura claramente especificada, la cual estaba correspondida en la distribución de la tierra, que era la riqueza principal. A la cabeza de la organización social figuraba el Tlacatecutli, con sus familiares y su corte, a quien por similitud se le ha llamado rey o emperador. Para sufragar sus gastos además de los tributos que debían pagar los barrios de Tenochtitlán, los señoríos aliados y los grupos sometidos y dominados, se reservaban las tierras llamadas tecpantlalli. El segundo nivel jerárquico lo ocupaban los tlatoques, que ejercían el mando en las provincias tenochcas, acompañados por funcionarios llamados tectecutzin y por sus descendientes, los pipiltzin. Además de recibir una proporción de los tributos, este grupo social tenía bajo control y administración las tierras de los tlatocalalli, los pillalli y los tecpillalli.

Un lugar especial lo ocupaban los guerreros, quienes tenían bajo su encargo las tierras llamadas mitlchimalli, que permitían sufragar los gastos de guerra. De modo similar, los sacerdotes custodiaban las tierras de los teotlalpan, cuyos frutos se dedicaban al sostenimiento de los templos y los gastos ceremoniales y del culto. Todas las tierras anteriores eran cultivadas por macehuales y plebeyos, que en ocasiones recibían el pago de un salario o remuneración, así como por aparceros que dejaban parte de la cosecha obtenida.

En la base de la organización social estaban los habitantes de los barrios, el común de la gente, que descendían de un mismo linaje y tenían derechos y obligaciones específicos. En cada barrio o Calpulli las tierras de labor se dividían en dos grandes conjuntos. Las parcelas asignadas en lo individual a cada jefe de familia, los Calpullalli, se le daban en usufructo y por tanto no podían transmitirse, excepto por herencia, tampoco podían arrendarse y el titular de la parcela y sus familiares estaban obligados a cultivarla directamente. El jefe de familia podía perder el usufructo de la parcela en caso de abandonar el barrio o de no cultivarla dos años consecutivos, figura conocida como la inafectabilidad de la tierra.

El otro conjunto eran las tierras propiedad del barrio, las altepetlalli, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del Calpulli, para financiar obras de utilidad colectiva, pagar tributos, atender los gastos de los servicio públicos del barrio y crear un fondo común.

La organización política social del pueblo Azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra. Dos son las normas básicas de la tenencia:

Tierras Comunales;
Tierras Públicas.

De estas dos formas de tenencia territorial, la que mayor importancia reviste para nuestro estudio es la comunal, correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporáneas. En ella distinguimos dos tipos fundamentales: a) CALPULLALLI, tierras del Calpulli, que se dividen en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; b) ALTEPETLALLI, que eran tierras de los pueblos.

CALPULLALLI. Con respecto a las tierras del Calpulli podemos resumir su naturaleza y régimen normativo en los siguientes puntos:

El Calpulli (en plural calpullec), es una unidad social política que, originalmente, significo “BARRIO DE GENTE CONOCIDA O LINAJE ANTIGUA”, teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto.

Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.

Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas TLAMILLI, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a la familias pertenecientes al barrio. Hay que hacer notar que su explotación era individual o, mejor dicho, familiar y no colectiva, en sus cultivos utilizaban una vara larga con punta moldeada a fuego, o de cobre, llamada cóatl.

Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente, del jefe de familia.

El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de transmitirla a sus herederos.

Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

No era permitido el acaparamiento de parcelas.

No era lícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio.

Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarlas personalmente.

El pariente mayor, CHINANCALLEC, con el consenso del consejo de ancianos hacia la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.

El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada.

El poseedor de una parcela perdía sus tierras, si abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan.

Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima durante dos años consecutivos, era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacia perdía sus tierras que revertían al Calpulli.

Se estimaban motivos justificados para no cultivar las tierras, ser menor huérfano, enfermo o muy viejo.

Estaba estrictamente prohibida la intervención de un Calpulli en la tierra de otro.

Se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de este a cada poseedor en papel (AMATL), con inscripciones jeroglíficas.

ALTEPETLALLI. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes, se integraba un fondo común que dio origen a las cajas de comunidad que reglamento a la Colonia la Legislación de Indias.

TIERRAS PÚBLICAS.- Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos de gobierno, es decir a financiar la función política. Se señalaban los siguientes tipos:

TECPANTLALLI, tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del TLACATECUTLI.

TLATOCALALLI, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del TLATOCAN o Consejo de Gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

MITLCHIMALLI, tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

TEOTLALPAN, que eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.

TIERRAS DE LOS SEÑORES, Estas tierras integraban dos grupos:

Pillalli;
Tecpillalli.

Las referidas tierras se otorgaban para recompensar los servicios de los Señores. En realidad los dos tipos correspondían a un mismo género por su idéntica naturaleza.

Las PILLALI eran posesiones otorgadas a los Pipiltzin, con la facultad de transmitirlas por herencia a sus descendientes; en tanto que las TECPILLALLI se otorgaban a los Señores llamados Tecpantlaca, que servían en los palacios del Tlacatecutli, o jefe supremo.

“Como se puede observar la distribución anterior se hacia en función de las instituciones que se sostenían con usufructo. Eran tierras cultivadas por macehuales, labradores asalariados y aparceros o mayaques”.[2]

Independientemente de las formas de tenencia de la tierra y en relación con las diferentes tierras que hemos reseñado, es útil consignar la existencia de las llamadas YAHUTLALLI, tierras recién conquistadas por los Aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino especifico, encontrándose a disposición de las autoridades, se le equipara a las tierras que en la Colonia, recibieron el nombre de realengas y a las que en la actualidad se les denomina nacionales o baldías.

Por lo ya expuesto es importante señalar que existieron algunas civilizaciones mesoamericanas como es el caso de la maya, que enfrentaron condiciones adversas, poco propicias para la producción agrícola, misma que fue base económica de sustentación, también determinaron la adopción de un sistema comunal de explotación, en cuya virtud cultivaban grandes extensiones de tierra para obtener los productos necesarios para la subsistencia, las que abandonaban una vez levantada la cosecha, emigrando el grupo de población hacia otros lugares propicios para realizar nuevas sementeras. Este sistema de vida determinó la posesión precaria de las tierras de cultivo que privó entre los Mayas y su régimen diverso al imperante entre la población del Valle de Anáhuac.

[2]Idem. Pp. 74

1.2 LA COLONIA

Al consumarse la caída de Tenochtitlán la Corona Española adopto diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social de ese nuevo y enorme territorio. Al efecto, el Consejo Real de las Indias emitió diversas disposiciones para promover el mejoramiento espiritual y material de los indios; sin embargo, de manera paralela también autorizó la creación de otras instituciones, en primer término la encomienda, cuyo propósito era modificar las costumbres de los naturales y obtener tributos y tierras.

La encomienda fue un premio que se concedió a la mayoría de los soldados que vinieron con Cortés; Consistía en otorgarles, en *encomendarles* la custodia o cuidado de cierto número de indios, a fin de que los evangelizaran. Paralelamente, empero, se les concedió el derecho de explotar directamente el trabajo de los indios encomendados, en especial mediante la recaudación de los tributos.

En breve tiempo se pudo documentar el increíble abuso de los encomenderos. La explotación inicua de hombres, mujeres, ancianos y niños fue tan desmesurada que pronto se levantaron voces exigiendo la desaparición de esta institución. La Corona Española atendió esas quejas y suprimió la encomienda, pero mantuvo las mercedes y el repartimiento, que no fueron sino diferentes modalidades de explotar el trabajo de indios y desposeerlos de sus tierras.

La Conquista representó un cambio rápido, dramático y en la mayoría de los casos violento de las formas de vida de más de un centenar de grupos étnicos distintos. A la privación del principal medio de vida, la tierra, se debe agregar la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, la sustitución de las antigüas deidades y fiestas y la perdida de sus formas de vida y gobierno tradicionales. El caso mas grave, sin embrago, fue la despoblación causada por las guerras, el hambre y las nuevas enfermedades como la viruela, para las que los indios no tenían anticuerpos. Se calcula que a la llegada de los españoles Mesoamérica estaba

habitada por poco más de 20 millones de personas, población que México en su conjunto sólo pudo recuperar hasta 1940. El hambre y las epidemias hicieron a fines del siglo XVI el actual territorio mexicano contara con poco menos de dos millones de habitantes, una disminución de 90%. Ese increíble despoblamiento que solo en muy pequeña proporción puede calificarse como intencional, hizo adoptar muchas medidas tendientes a proteger a la población indígena, garantizándole los medios de vida necesarios. Sin embargo, el daño principal ya estaba hecho: las encomiendas, mercedes y repartimientos; así como el despoblamiento, habían sentado las bases para la constitución de enormes latifundios.

La Corona Española alarmada por la despoblación y los abusos cometidos contra los indios, consideró muy pronto la conveniencia de juntar, es decir, de reducir en pueblos a los indios que vivían de manera aislada, separados por ríos y montes. Con ese propósito, el Consejo de Indias recomendó al rey Felipe II la Ley VIII, emitida el 1 de diciembre de 1573, en donde establecía que los sitios en que se formarían lo pueblos, deberían tener comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un ejido de una lengua de largo, donde los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con otros de los españoles. Quizá esta sea la primera referencia al ejido en México.

“**LEY I.- Que los Indios sean reducidos á poblaciones.**

El emperador D. Carlos y el Principe G. en Cigales á 21 de marzo de 1551.

Con mucho cuidado y particular atención se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes, para que los indios sean instruidos en la Santa Fé Católica y la Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía, y para que esto se ejecutase con mejor acierto, se juntaron diversas veces los de nuestro consejo de Indias y otras personas religiosas, y congregaron los Prelados de N.E. el año de 1546, por

mandatos del Sr. Emperador Carlos V de gloriosa memoria, los cuales con deseo de acertar en servicio de Dios y nuestro, resolvieron que los indios fueren reducidos a pueblos y no viviesen divididos y separados por las tierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas, que deben dar unos hombres a otros; y por haberse reconocido la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes de los Señores Reyes, nuestros predecesores, fué encargado y mandado a los Virreyes, Presidente y Gobernadores, que con mucha templanza y moderación ejecutasen la reducción, población, y doctrina de los indios con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes diese motivo a los que no pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, acudiesen a ofrecerse de su voluntad, y se mandó que no se pagasen más imposiciones de lo que estaba ordenado; y porque los susodicho se ejecutó en la mayor parte de nuestras Indias; Ordenamos y mandamos, que en todas las demás se guarde y cumpla, y los encomenderos la soliciten, según y en la forma que por las leyes de este Título se declara."[3]

Asimismo, la Corona otorgó a los pueblos de indios – y también de criollos y mestizos- otras dos formas de posesión de la tierra: los proprios, que eran tierras de labranza que generalmente se rentaba con el fin de obtener recursos para atender los gastos administrativos del poblado, y los terrenos de repartimiento, que se distribuían como parcelas familiares y constituían la base de la economía de las familias campesinas. Estos terrenos de repartimiento se usufructuaba de manera permanente individual de sus poseedores, que podían llegar a perderlos – igual que en el calpulli- si se ausentaban o desavecindaban definitivamente del pueblo, o dejaban de cultivarlos durante tres años consecutivos.

[3] SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios, Segunda Edición, México, 1998, pág. 19.

En la España del siglo XVI los pueblos y sus ayuntamientos poseían tierras de distinta naturaleza y función. En primer lugar estaba el fundo legal, constituido por la superficie que ocupaba el asentamiento humano, con sus viviendas, edificios públicos, iglesias, etc. En segundo figuraban el ejido y la dehesa, que se usufructuaba de modo común; el primero para el solaz, el paseo y la diversión, y la segunda para el pastoreo del ganado. En tercer término estaban las tierras de común repartimiento, que se asignaban en usufructo a los vecinos del pueblo mediante sorteo. Por ultimo figuraban los proprios, que era la superficie asignada al ayuntamiento del pueblo para que sufragara los servicios públicos y las obras de beneficio colectivo.

Se puede apreciar fácilmente la similitud de la formas de distribuir la tierra en España y México. Las parcelas del calpulli y las tierras de común repartimiento sólo se concedían en usufructo para el cultivo individual de los jefes de familia del barrio o del pueblo. Asimismo los proprios y las altepetlalli tenían el mismo fin: se cultivaban de manera colectiva para atender gastos comunes del pueblo.

Finalmente si en México no había dehesas, porque no había ganado de pastoreo antes del arribo de los españoles, esta situación cambió con el tiempo y a ese fin se destinaron los ejidos que se designaban a cada pueblo.

Durante los tres siglos de la Colonia, la Corona Española emitió miles de títulos y escrituras a favor de pueblos en todo el país, que constituyen la base jurídica de las actuales comunidades agrarias.

“**LEY XIV.- Que á los poseedores de tierras, estancias, chacras y caballerías con legítimos títulos, se les ampare en su posesión, y las demás sean restituidas al Rey.**

D. Felipe II, 20 de Noviembre de 1578.

Conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas los que á Nos, ó a los Virreyes, Audiencias y Gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, proprios, pastos, y baldíos de los Lugares, y Consejos, que están poblados, así por lo que toca al estado presente se hallan, como al porvenir , y al aumento que pueden tener, y repartiendo á los Indios lo que buenamente hubieren menester para labrar, y hacer su sementeras, y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y este libre y desembarazada para hacer merced, y disponer de ella á nuestra voluntad."[4]

Pese a la normatividad novohispana recopilada en las Leyes de Indias, los tres siglos de dominación española se caracterizaron por el despojo de la propiedad la explotación y la expoliación de los indígenas, y la concentración de la tierra en manos de los peninsulares. La propiedad comunal de los indios fue objeto de un permanente y sistemático despojo por parte de los conquistadores y colonizadores; al principio mediante las mercedes y repartimientos; después a través de las adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, acciones de compraventa, remates y la usurpación violenta.

Como se señaló, las encomiendas repartían a los indígenas entre los conquistadores, con la obligación de estos de ampararlos y enseñarles la doctrina cristiana. A cambio de esa "protección" y "educación", el encomendero tenía la facultad de cobrar en dinero y especie parte del tributo que debían pagar los encomendados. El resultado real fue que esta cristiana institución sirvió más para convertir a los indios en esclavos y siervos que para su evangelización.

Como resultado de la despoblación, el despojo, los repartos "legales", las mercedes y otras acciones similares, se estima que a finales del siglo XVII más de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero de Nueva España estaba en

[4] Idem. Pp. 21

posesión de los españoles. En el área mesoamericana de México, sin considerar la zona maya (Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas, excepto el Soconusco), los españoles se apropiaron de 170 000 kilómetros cuadrados, que representan 30% de la superficie total de esa área.

Por otro lado debe resaltarse que las tierras “otorgadas” por la Corona a los pueblos indios tuvieron siempre carácter de una concesión, con derecho a usufructo, mientras que las de los españoles se concedieron desde el principio como propiedad particular con dominio pleno, lo cual determinó que ambos tipos de tenencia tuvieran posiciones distintas en lo político, lo económico y lo social.

Durante el lapso en que predominaron las encomiendas rigió la obligación del tributo, sin que los indígenas tuvieran que trabajar directamente en las tierras de los encomenderos. Sin embargo. El descubrimiento de minas y el avance en la colonización del territorio, en especial hacia el norte del país, implicaron la necesidad de contar con abastecimientos suficientes que se producían en la zona central, lo que en muchos casos condujo a un renovado despojo de las tierras de los indígenas, las cuales estuvieran vacantes o en cultivo. Los funcionarios virreinales, las órdenes eclesiásticas, los comerciantes y los mineros arremetieron a saco contra las tierras de las comunidades, en un desenfrenado proceso de acaparamiento y concentración de la propiedad, constituyendo los latifundios que más tarde darían origen a las haciendas, forma particular de propiedad y organización de la producción.

La consolidación de la hacienda como una unidad productiva eficiente sólo pudo lograrse a partir de la creación de un sistema que permitiera atraer, fijar y reponer de manera sistemática los trabajadores a su servicio. Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que, de manera paralela se fortalecía el espíritu señorial de los hacendados, deseosos de mostrar a familiares, amigos, y socios, la extensión de sus tierras y el control que ejercían sobre los cientos o miles de peones a su servicio.

En general las tierras de las haciendas constaban de cuatro grandes grupos de áreas, en primer lugar estaba la finca, controlada directamente por los administradores y cultivada por peones que se les pagaba un sueldo por su trabajo. En segundo termino figuraban los peguales, pequeñas áreas asignadas a los peones acasillados, los cuales completaban con su cultivo y producción el magro sueldo que recibían. En tercer lugar, la superficie que se daba en arrendamiento, aparcería, mediería, etc; que los campesinos “libres” cultivaban con instrumentos propios o de la hacienda, pagando una renta anual en trabajo, especie o efectivo. Finalmente, las superficies no cultivadas, de reserva y de bosques, para el pastoreo del ganado y la obtención de madera y leña.

Poco a poco la hacienda invadió todo el territorio nacional, acumulando cada vez una mayor proporción de la superficie. La población, por su parte, se recupero muy lentamente de la caída que sufrió en el siglo XVI, de tal modo que al consumarse la independencia el país tenia 6 200 000 habitantes en una superficie de 4 000 000 de kilómetros cuadrados.

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.

Hidalgo y Morelos postularon la necesidad de moderar la extrema desigualdad que prevalecía en el país, en especial por medio de la constitución de una clase social formada por pequeños propietarios.

El 5 de diciembre de 1810, en Guadalajara, don Miguel Hidalgo y Costilla expidió un decreto en el que se ordena que se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.

"**RENTAS DE LAS TIERRAS DE INDIGENAS Y ESTRATEGA DE ÉSTAS.**

5 de diciembre de 1810.

D. MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA.
Generalísimo de América.

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. Dado en mi cuartel general de Guadalajara, a 5 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América. Por mandato de S.A. Lic. Ignacio Rayón, Secretario."[5]

[5] Idem Pp. 24

Por su parte, don José María Morelos y Pavón propuso inutilizar todas las grandes haciendas, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes.

“PROYECTO DE CONFISCACIÓN DE INTERESES DE EUROPEOS Y AMERICANOS, ADICTOS AL GOBIERNO.

José María Morelos y Pavón.
2 de noviembre de 1813.

Séptima: Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo é industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes ó esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público…”[6]

Como la independencia por españoles y criollos, temerosos de que en México se aplicara la Constitución liberal que empezó a regir nuevamente en España a partir de 1820, no se modificó ni se intentó modificar la estructura agraria. Si se postuló, empero, una política de atracción de europeos para colonizar los vastos territorios del norte y oponer de ese modo un valladar a las crecientes amenazas de expansionismo estadounidense. En 1823, 1824,1830 y 1854 se expidieron sucesivas leyes de colonización para atraer inmigrantes y asignarles terrenos

[6] Idem Pp.26

baldíos. Dada la inestabilidad política que caracterizó al país hasta la derrota del ejército intervencionista francés en 1867, dichas leyes fueron casi letra muerta. No hubo colonizadores nuevos, al menos en escala significativa, y el acaparamiento siguió en ascenso.

En contraposición con su misión espiritual, desde la época colonial la Iglesia católica devino en el principal propietario de tierras, que por añadidura se explotaban en forma por demás ineficiente. De conformidad con la tradición católica, los hacendados novohispanos y mexicanos tenían la costumbre de testar a favor de la Iglesia determinadas porciones de sus tierras, para el mantenimiento de conventos y órdenes monásticas, quizá con el propósito de hacerse perdonar los múltiples pecados cometidos, entre ellos el despojo a los indios de sus tierras; De ese modo, en el transcurso de casi 350 años la Iglesia acumuló enormes superficies, que ocasionalmente daba en arrendamiento, pero que en general no se atendían ni cultivaban, por lo cual se decía que estaban en manos muertas.

En el siglo XVIII Carlos III impulso en España y sus colonias una serie de reformas, conocidas como borbónicas, entre las cuales destacó una primera desamortización de bienes propiedad de la Iglesia Católica. En México el resultado fue que las tierras rematadas por la Colonia engrosaron las de los grandes terratenientes que después, en muchos casos, las volvieron a heredar a la propia Iglesia expropiada.

Respecto de los problemas agrarios destaca la *Representación* que el obispo Abad y Queipo redactó y envió a principios del siglo XIX al rey de España. En ese escrito se demuestra como los grandes latifundios y las propiedades en manos muertas constituyen un obstáculo enorme para el progreso de Nueva España. Sin embargo, en México nada se hizo hasta que, como resultado de la revolución de Ayutla, se expulsó a Santa Anna de la Presidencia de la Republica y asumieron el poder los liberales.

En efecto, en 1856 el ministro Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de Desamortización de bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, conocida también como Ley de Desamortización o Ley Lerdo. El propósito expreso era hacer circular la tierra en manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios. Dicho ordenamiento, junto con la llamada Ley Juárez, que establecía el Registro Civil y secularizaba los cementerios, fue la causa principal de la guerra civil que estallo en 1857.

La ley Lerdo representó un esfuerzo de modernización que hizo a un lado las consideraciones respecto de la situación real de los indígenas. Adicionalmente adquirió pronto un carácter constitucional, pues la parte medular de su contenido se incorporo en la Constitución de 1857 en su artículo 27, con el añadido de la posibilidad de desposeer de sus tierras a las comunidades.

En efecto, en su artículo 8º la Ley Lerdo excluía la desamortización a “los ejidos y terrenos destinados al servicio publico de las poblaciones a que pertenezcan”. Sin embargo en el artículo 27 de la Constitución de 1857 ya no se incluyo ese “candado” de la Ley Lerdo. Eso implico que las tierras ejidales de los pueblos si podrían ser objeto de denuncia y compra por parte de los particulares que se hicieran pasar como posesionarios o arrendatarios.

Las voces del Congreso Constituyente fueron las de los diputados Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco e Isidoro Olvera. El primero pronuncio sin éxito un encendido y razonado discurso tendiente a limitar la propiedad de la tierra y propuesto que se afectaran las fincas rusticas, para dotar con tierra a las poblaciones que carecieran de ella, lo que iba en contra de los principios del liberalismo dominante en el Congreso. Según los liberales, uno de los principales problemas del país era la existencia de muchos grupos indígenas, con costumbres y autoridades propias y una economía de subsistencia cerrada al mercado nacional. El retraso y aislamiento de los indios se debía al usufructo comunitario de sus tierras, lo que debilitaba las aspiraciones de progreso y los esfuerzos

individuales. Por eso se postulo la expropiación de los ejidos, y las tierras de proprios y de repartimiento, que podrían ser adquiridas en propiedad plena por quienes las usufructuaban, e incluso por personas ajenas a la comunidad “desamortizada”.

En diversos estudios se afirma que el propósito de la Ley Lerdo de crear una importante clase de pequeños propietarios no se cumplió. Muchos de los arrendatarios de bienes eclesiásticos, así como pequeños rancheros que vivían en las inmediaciones de las comunidades, denunciaron y después compraron tierras de la Iglesia o de los pueblos. Sin embargo, buena parte de ellos perdió muy pronto los bienes recién adquiridos, que fueron a parar a manos de los latifundistas.

Durante la guerra de Reforma hubo ocasiones en que una misma propiedad cambio de manos en dos o tres ocasiones. El clero católico pudo disfrazar muchas ventas, adjudicando las tierras a personas de su confianza. Pero la propiedad comunal fue ferozmente combatida por arribistas que declaraban su apoyo a la causa liberal. Además de sus ventas disfrazadas, el clero presento una tenaz oposición al cumplimiento de la Ley y la Constitución, apoyando doctrinal y económicamente a los conservadores que guerreaban para derrocar a Juárez y los liberales. Por ello, en 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero.

En 1860 finalizo la guerra civil, con la derrota del partido conservador. Poco tiempo duro el gusto, pues cuatro años más tarde el ejército francés invadió el país y en alianza con los derrotados constituyo el llamado Segundo Imperio, con Maximiliano de Habsburgo como emperador, El gobierno de la Republica encabezado por Benito Juárez, no dio ni pidió cuartel. En 1866 se retiro el ejercito francés y un año mas tarde fueron fusilados en Querétaro Maximiliano y los dos mas aguerridos generales conservadores: Miramón y Mejía.

Debe señalarse empero, que Maximiliano también tenia algunos barruntos liberales e incluso cierta sensibilidad social y política. Así, se negó a ordenar la devolución de los bienes expropiados a la Iglesia y tuvo el propósito de ganar la simpatía de los grupos indígenas afectados por la desamortización, devolviéndoles sus tierras. De ese modo, en 1866 regresaron a los tarahumaras las tierras comunales que los liberales habían “desamortizado”. Algo similar intento en las llanuras del oriente de Sonora y con los coras y huicholes de Nayarit. Hay quienes sostienen que Maximiliano deseaba realizar una reforma agraria, para lo cual expidió dos ordenamientos importantes, que por supuesto no pudieron tener vigencia efectiva: la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento (26 de junio de 1866) y la Ley Agraria del Imperio, que concede fundo legal y ejidos a los pueblos que carezcan de el (16 de septiembre de 1866).

Sin embargo, los propios seguidores del imperio, que por su situación política y sus recursos se habían podido aprovechar de la desamortización para adquirir bienes comunales y eclesiásticos, eran los principales opositores a los propósitos del archiduque austriaco, tendientes a consolidar su dominio mediante una aparente alianza con los campesinos.

El triunfo de la Republica represento, por otra parte, la derrota de las comunidades, que resistieron todo el peso de las leyes liberales.

La larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, solo temporalmente interrumpida por el periodo presidencial de su compadre Manuel González, se caracterizó por la estabilidad política, la paz impuesta por las bayonetas, la recuperación del crédito externo, el inicio del crecimiento económico, la constitución de grandes empresas, el arranque de la industrialización y la consolidación de la hacienda como sistema de producción. En ese lapso se emitieron dos ordenamientos fundamentales para la cuestión agraria: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre la Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).

Estos ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que no tenían propietario, para incorporarlas a la vida económica del país mediante sus deslinde, medición y venta a particulares. Las compañías deslindadoras asumieron, mediante concesión del gobierno, la responsabilidad de localizar terrenos baldíos, deslindarlos y medirlos, ya de transportar hasta ellos a los colonos que debían trabajarlas una vez que estuvieran fraccionados.

Con el fin de tener certeza que los terrenos eran baldíos, se exigió que los posibles posesionarios presentaran un titulo o escritura que amparara su propiedad sobre un terreno. Como en muchas ocasiones las comunidades y los posesionarios particulares carecían de ese documento, sus terrenos resultaron jurídicamente susceptibles de ser medidos y enajenados.

"**DECRETO DEL EJECUTIVO SOBRE COLONIZACIÓN Y COMPAÑÍAS DESLINDADORAS.**

15 de Diciembre de 1883.

Artículo 1º.- Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse.

Artículo 2º.- Las fracciones no excederán en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un solo individuo mayor de edad, y con capacidad legal para contratar.

Artículo 3 º.- Los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, serán cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearen establecerse en ellos como colonos.

Artículo 21.- En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores que dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la Nación."[7]

De conformidad con la ley de 1883, y dado que el gobierno carecía de recursos para pagar su trabajo a las compañías deslindadoras, se estableció como compensación a sus gastos que las compañías recibirían la tercera parte de la superficie deslindada.

De 1883 a 1910, en 28 años de trabajo, unas cincuenta compañías deslindaron 59 millones de hectáreas, a razón de mas de 2.1 millones por año; en compensación recibieron 20 millones de hectáreas, mas del 10% del territorio nacional, con un promedio de 400 000 cada una. Los 40 millones de hectáreas que se entregaron al gobierno federal para su enajenación, salvo excepción, fueron adquiridas por los hacendados, las empresas mineras y los ferrocarriles.

La consolidación de la hacienda permitió unos éxitos aislados en la producción agropecuaria, particularmente en el henequén y algunos otros cultivos de plantación, pero también polarizo la estructura social, como una ínfima cantidad de hacendados y empresarios y una enorme masa de desposeídos. Las haciendas se

[7] Idem Pp.32.

extendían por todo el país, poseían todas las tierras de riego y prácticamente la totalidad de la maquinaria, los aperos de labranza y el ganado de trabajo. Ello les permitía controlar la producción y los precios, manipular los mercados agropecuarios y ejercer un férreo control de la población rural, mediante sus propios guardias y el auxilio del ejército y los “rurales”.

Las adjudicaciones se efectuaron principalmente en los estados del centro de la República y se refieren en un alto porcentaje a las denuncias de tierras supuestamente baldías, pues los posesionarios generalmente habitantes de los pueblos que poseían las tierras de repartimiento, no pudieron exhibir el titulo o escritura que los amparara. Por otra parte, las compañías deslindadoras actuaron de manera preferente en los estados norteños y las costas del Pacifico que eran zonas con poca población.

De ese modo, y a pesar de que los deslindes produjeron al Estado y las compañías 60 millones de hectáreas, su efecto social fue menos sensible que el de las adjudicaciones de baldíos, que de modo ilegitimo y arbitrario privaron de tierra a miles de comunidades y sus habitantes.

De conformidad con el Anuario Estadístico de 1905 y el Censo de Población de 1910, la estructura agraria a fines del Porfiriato indicaba una enorme desigualdad; 0.2% de los propietarios controlaban el 87% de las áreas ocupadas por fincas rusticas.

Puede afirmarse que las acciones derivadas de la política de los liberales, llevadas a sus últimas consecuencias por el régimen de Porfirio Díaz, incorporaron la tierra de la Iglesia y de las comunidades a la economía nacional. Sin embrago, el propósito de contribuir con esas acciones a la creación de una burguesía nacional solo devino en una mayor concentración de la propiedad de la tierra en manos de unos cuantos. Si bien el clero dejo de ser propietario de una considerable superficie del país, lo terratenientes asumieron con gusto y provecho las viejas y

nuevas propiedades. A su lado quedo el conjunto de indígenas que, a pesar de la perdida de sus tierras, mantenía la terquedad de sobrevivir y que en breve expresaría con fuerza su inconformidad y su revancha.

Al vender las propiedades de la iglesia e intentar la desaparición de las comunidades, los liberales no lograron dar nacimiento a una burguesía fuerte e independiente del poder público y del extranjero. Por lo contrario, se constituyo un grupo de latifundistas y hacendados, con reminiscencias de tipo feudal, que impondría su visión regresiva: en lo económico, como un lastre de la modernidad empresarial de entonces; en lo social, manteniendo formas de explotación arcaicas, y en lo político, oponiéndose en los hechos al relevo natural del dictador.

El Porfiriato, abandonó de modo absoluto el proyecto liberal de crear una numerosa clase de pequeños propietarios. Sin embargo, fue incapaz de impedir la sobrevivencia de las comunidades y aun más, por necesidades del modelo crecieron de manera muy importante los peones acasillados y los jornaleros en las haciendas del norte.

Sin ser causa única puede afirmarse que la aguda concentración de la tierra constituyo la bandera principal de la Revolución de 1910, que se inicio bajo un lema de absoluto corte político: Sufragio efectivo, es decir, respeto al voto, y no reelección.

1.4 LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

La dictadura de Porfirio Díaz generó un conjunto de contradicciones que afloraron plenamente a partir de 1910 y fueron estandarte de uno u otro bando en las luchas que se sucedieron por casi diez años. La insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la propiedad, así como la violencia de los órganos de represión del Estado, abrieron cauce a las demandas para moderar la desigualdad, recuperar las tierras expropiadas injusta e ilegalmente a los pueblos y comunidades, elevar los salarios de los obreros y mejorar en general las condiciones de vida de la población.

Las exigencias de la sociedad se concretaron en planes y leyes que tuvieron en casi todos los casos importantes un apartado de carácter agrario. Vale anotar que las demandas de hacer justicia agraria no eran nuevas, pues se nutrían de un largo proceso de planes, programas, proclamas y levantamientos registrados durante todo el siglo XIX, especialmente a partir de la invasión estadounidense de 1847, Jean Meyer documenta 56 insurrecciones. Todas tienen un carácter local, pero destacan por su importancia y violencia las llevadas a cabo por los yanquis, el levantamiento de los mayas conocido como “guerra de castas”, las protestas violentas de los juchitecos en el Istmo de Tehuantepec, la rebelión de los chamulas en San Cristóbal de las Casas y las guerras de Manuel Lozada, el “Tigre de Alica”, en favor de los indios coras y huicholes de Nayarit y Jalisco. En todos los casos el común denominador es la defensa y recuperación de las tierras en riesgo o ya arrebatadas a los pueblos.

Por ello es lógico que en el documento que se sienta las bases del levantamiento de 1910, el Plan de San Luis Potosí, Francisco I. Madero exprese:

“**PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ.**

Francisco I. Madero.

5 de octubre de 1910.

Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaria de Fomento o por fallo de los Tribunales de la Republica, siendo de toda justicia restituir a sus amigos poseedores los terrenos de que se les despojo de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagaran también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verifico el despojo.”[8]

La insurrección maderista triunfó en mayo de 1911, con la salida del país del general Porfirio Díaz. Lo sustituyó con carácter provisional León de la Barra, quien convocó a elecciones de las que Francisco I. Madero resultó Presidente por amplia e indiscutida mayoría. Sin embargo, su gobierno careció de la posibilidad de llevar a cabo su oferta inicial, pues el Ejército Federal se preservó y por el contrario, las fuerzas revolucionarias fueron desmovilizadas y dadas de baja.

Además la plena libertad de imprenta y el hecho de no contar con una mayoría en el Congreso imposibilitaron que Madero pudiera lograr que se aprobaran las leyes necesarias para cumplir los postulados del Plan de San Luis.

Por ello, las promesas agrarias no se cumplieron, lo cual generó inconformidad entre diversos líderes y caudillos.

[8] Idem Pp. 40.

El asesinato de Madero y Pino Suárez y la usurpación de Huerta desataron la guerra en todo el país. En Coahuila, el 26 de marzo de 1913 Venustiano Carranza emitió el Plan de Guadalupe, que sólo se refiere a los asuntos políticos y militares propios del desconocimiento de Huerta como Presidente de la República. Sin embargo, el propio Carranza pronunció poco tiempo después en Hermosillo, un discurso en el que alude a la revolución social que seguirá el cambio político por el que se luchaba en esos momentos.

El movimiento encabezado por Emiliano Zapata fue similar en muchos aspectos a otros movimientos agrarios, tanto en los motivos como en las estrategias de lucha. La mayor parte del ejército zapatista estuvo compuesta por campesinos libres y su principal sustento era la solidaridad aldeana, al respecto a una autoridad avalada por la tradición y la no remuneración o pago a los soldados. Sus dirigentes, entre los que se encontraban campesinos, obreros e intelectuales, mostraron siempre una gran adhesión a los ideales del movimiento, por lo que éste mantuvo siempre una considerable unidad.

Como otras facciones participantes en la Revolución, el zapatismo fue modificando los objetivos de su lucha en el transcurso de las acciones bélicas. El Plan de Ayala, promulgado en noviembre de 1911, pugnó principalmente por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación, previa indemnización, de los grandes monopolios, a fin de que los pueblos y ciudadanos en México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor.

La ley agraria zapatista, emitida en 1915, muestra la evolución de este movimiento. En su artículo tercero estableció que “la nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y a sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente”. El artículo 4o. señaló que “para el

efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios".

"**PLAN DE AYALA.**

28 de noviembre de 1911.

6. Como parte adicional al Plan [de San Luis] que invocamos, hacemos contar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o los ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, los deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son mas que dueños que del terreno que pisan, sufriendo lo horrores de la misma sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en una cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiaran previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan de ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos."[9]

[9] Idem Pp. 43.

La ley zapatista fue la primera en proponer un límite a la propiedad privada. Los topes variaron según la calidad del terreno de que se tratase e iban de 100 a 1 500 hectáreas. Esta ley también fue original en otros aspectos, como declarar inalienables a perpetuidad las tierras de los pueblos, prohibir la formación de sindicatos o compañías agrícolas, establecer el derecho de confiscación de la propiedad del enemigo, crear tribunales agrarios especiales y departamentos federales de riego, de crédito rural, de educación y de investigación agrícolas, así como asignar un gran número de atribuciones al Secretario de Agricultura y la obligación de las autoridades municipales de ejecutar las disposiciones.

El movimiento encabezado por Francisco Villa nunca tuvo un agrarismo definido. Su extracción social y la composición de sus huestes no obligaba a que este tema fuera un imperativo de su lucha armada. Vaqueros, jornaleros, trabajadores eventuales y otras modalidades del desarraigo de los campesinos constituyeron la parte más nutrida de su ejército, lo que resultó sumamente eficaz desde el punto de vista de la movilización para la guerra, al mismo tiempo que no planteó grandes exigencias sociales.

La ley agraria emitida por los villistas en 1915 estipuló de igual manera que el Plan de Ayala de los zapatistas, la desaparición del latifundio. Empero, la fundamentación villista de este precepto no aludió a ninguna convicción moral o a la violación de un estado de cosas sancionado por la tradición; en su lugar se esgrimieron argumentos relativos a los obstáculos, al desarrollo económico y al bienestar social. La devolución de tierras usurpadas a los pueblos, fundamento de Plan de San Luis y de la revolución zapatista, ni siquiera es mencionada por los villistas. Más aún, los derechos erigidos por la tradición no fueron reconocidos; la propiedad comunal fue negada y se propuso la expropiación de los terrenos circundantes de los pueblos indígenas a efecto de crear lotes de repartimiento individual. En otra parte de su articulado, esta ley facultó a los gobiernos estatales a “expedir leyes para construir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de

que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos", aspecto que después retomó la Constitución de 1917.

De conformidad con el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza encabezó el Ejército Constitucionalista y emprendió una lucha cuyo objetivo fundamental era el restablecimiento del orden legal, fragmentado a partir del cuartelazo de Victoriano huerta. Aunque el Plan de Guadalupe intencionalmente no incluyó ninguna reforma social, las luchas campesinas obligaron a cambiar la estrategia.

El 12 de diciembre de 1914 Carranza hizo adiciones a su plan, para incluir la promesa de "legislar sobre la explotación de los recursos naturales, el mejoramiento de las clases proletarias, el matrimonio, la libertad del municipio, la restitución de las tierras a los pueblos, alentar a la pequeña propiedad; facultar a los gobernadores y comandantes militares para que expropiaran tierras y las repartieran con el objeto de fundar pueblos, establecer servicios públicos y reorganizar el poder judicial", Con esto, los constitucionalistas iniciaron una doble batalla contra Zapata y Villa, tanto en el terreno militar como en el ideológico. Carranza pretendió mostrar al país que su proyecto de nación era sensible a las causas profundas de la Revolución y que además del restablecimiento de la legalidad retomaría las demandas más apremiantes de la sociedad.

Este proceso se inició con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, emitida por Carranza en Veracruz, la cual recogió el aspecto nodal de la lucha zapatista, pues ordenó la restitución de tierras arrebatas a raíz de una interpretación dolosa de la legislación de julio de 1856 y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella.

Asimismo, se pacto la creación de la Comisión Nacional Agraria por cada estado o territorio de la federación, y de los comités particulares ejecutivos que en cada entidad federativa se considerasen necesarios. Las solicitudes de restitución

serían dirigidas a los gobernadores de los estados o a la autoridad política superior de los territorios, quienes a su vez solicitarían la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la justicia y pertinencia de la restitución. De obtener el fallo favorable, la solicitud se turnaría al Comité Particular Ejecutivo, para que con carácter provisional procediera a la restitución. El expediente sería entonces enviado a la Comisión Nacional Agraria para que diese los elementos necesarios al encargado del Poder Ejecutivo, el cual expediría los títulos definitivos. Sin embargo, fueron pocos los avances que en materia de restitución se lograron, pues entre otras cosas aún no concluía la lucha contra los otros ejércitos revolucionarios.

1.4.1 EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El 22 de octubre de 1916, con la hegemonía lograda por el Ejército Constitucionalista, se llevan a cabo elecciones de diputados constituyentes que aprobarían o modificarían un proyecto de Constitución elaborado por Carranza. El bloque más cercano a éste, llamado “renovador”, sostuvo un proyecto que sólo pretendía perfeccionar la Constitución de 1857, en tanto que el grupo más radical, identificado con Álvaro Obregón, pretendía impulsar transformaciones de mayor alcance.

Pastor Rouaix, secretario de Fomento en el gabinete de Carranza y diputado por el distrito de Tehuacán de las Granadas Puebla, era respetado por ambas tendencias y fue quien coordinó la comisión de redacción del Artículo 27, dedicado a la cuestión agraria, en la cual también participaron los diputados Francisco J. Múgica y Heriberto Jara, así como Andrés Molina Enríquez, cuya obra “Los grandes problemas nacionales”, sirvió de sustento a ese artículo constitucional.

Molina Enríquez sostenía la necesidad de regresar el espíritu de la legislación colonial, cuando menos en dos aspectos; primero, de reconocer a la nación, como antes al rey, el derecho pleno sobre tierras y aguas para “retener bajo el dominio

todo lo necesario para su desarrollo social, así como regular el estado total de la propiedad, y resolver el problema agrario". Y segundo, restablecer el reconocimiento a la propiedad y explotación comunal de la tierra, que con las leyes de Reforma se había pretendido abolir. Ambos aspectos fueron incorporados a la Constitución de 1917.

Por otra parte otorgar valor constitucional al decreto carrancista del 6 de enero de 1915, el Artículo 27 estipuló la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecieran de tierras. La expropiación con fines de restitución y dotación respetaría únicamente las propiedades legalmente establecidas que no excedieran de 50 hectáreas de tierras de primera calidad. Se responsabilizó a los estados y territorios de la República para fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida y a fraccionar los excedentes que serían adquiridos por el Estado, mediante el pago con bonos que constituirían la deuda agraria. Con todo ello se dejaron establecidas las bases legales para una profunda Reforma Agraria.

"**ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN.**

5 de febrero de 1917.

Fracción VII, párrafo 3º.

Se declaran nulas todas la diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en los sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto de 6 de

enero de 1915, que continuara en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejaran aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele la que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente a las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a titulo de dominio por mas de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de que este precepto se decrete, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento."[10]

La aplicación del Artículo 27 encontró grandes dificultades. Entre los dirigentes revolucionarios existían diversas posturas en torno a la cuestión agraria. Carranza nunca estuvo convencido de realizar un reparto masivo de tierras, mientras algunos gobernadores provisionales, como Plutarco Elías Calles, en Sonora, y José Siurob, en Guanajuato, optaron por establecer colonias agrícolas de pequeños propietarios y dividir las haciendas en lotes medianos. Otros gobernadores se mostraron proclives a acelerar la Reforma Agraria, como Cándido Aguilar en Veracruz, Pascual Ortiz Rubio en Michoacán, Alfonso Cabrera en Puebla, Domingo Arrieta en Durango y Gustavo Espinosa Mireles en Coahuila.

Muy diversos hechos son relevantes de las dificultades del reparto agrario. Aunque la Ley del 6 de enero de 1915 estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria y contempló en su Artículo 8º: Agilizar el reparto agrario a través de posesiones provisionales inmediatas, dicha Comisión no se instaló hasta el 8

[10] Idem. Pp. 46.

de marzo de 1916, más de un año después. Meses más tarde, en septiembre de ese año, Carranza decretó la suspensión de las posesiones provisionales. En más de un año de trabajo, a fines de 1917 la Comisión Nacional Agraria únicamente había expedido tres resoluciones definitivas: en Iztapalapa, Xalostoc y Xochimilco. A la muerte de Carranza, en 1920, sólo se había hecho el reparto efectivo de 381,926 hectáreas, superficie menor a la extensión de algunas haciendas del norte del país.

De lo expuesto en el presente capitulo se puede concluir que nuestro país a sufrido por un proceso de modernización agraria muy complejo, en donde los núcleo de población tales como el ejido y la comunidad, resultan ser los mas afectados, ahora bien en el próximo capitulo analizaremos a detalle las características generales del ejido y la comunidad, quienes son la célula de la organización agraria en nuestro país.

CAPÍTULO SEGUNDO
INSTITUCIONES DEL DERECHO AGRARIO.

2.1 EL EJIDO.

El ejido es la institución central y fundamental de la Reforma Agraria mexicana. Es el elemento consubstancial en la integración del perfil del México contemporáneo, que ha permitido la conformación y consolidación de nuestra nacionalidad y el respeto a la integridad territorial de la Republica, a su soberanía e independencia política.

La ley Agraria en vigor conceptúa al ejido como una unidad de desarrollo rural integral; propietario y poseedor de un conjunto de tierras, bosques, aguas, y en general de todos lo recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población mexicana, con personalidad jurídica propia, para que este en aptitud legal de explotarlos licita e integralmente bajo un régimen de democracia política y económica.

En consecuencia se concibe al ejido como una empresa social de fines y acciones múltiples en su desarrollo; y aun cuando inicialmente su objetivo primordial era la satisfacción de necesidades agrarias de los núcleos de población campesina, su proceso evolutivo lo ha constituido en una institución socio-económica que tiene como finalidad central, la explotación integral y racional de todos lo recursos naturales, económicos, técnicos y humanos que lo componen, con el objetivo de lograr la superación económica, social y cultural de los campesinos y de la nación.[11]

La palabra ejido deriva del latín, *exltos,* que significa salida: campo que esta a las afueras de una población. Don Joaquín Escrle, nos da la siguiente definición del

[11] LEMUS GARCIA, Raúl; Derecho Agrario Mexicano, Séptima Edición, Porrúa, México, 1991, Pp.341-342

ejido: “Es el campo o tierra que esta a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos”. Los tratadistas del Derecho Agrario suelen distinguir dos etapas de la evolución del concepto mismo del ejido: la tradicional, proveniente de la legislación indiana y la posterior a la Constitución de 1917, precedida por la Ley de 6 de enero de 1915.

El ejido de las leyes novo hispánicas equivale a tierra común de una población determinada, que no admite labranza ni cultivo y que sirve para pastos, así como para lugar de esparcimiento, formación de eras y otras actividades de dicha población. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

El ejido posterior a la Revolución de 1910, de la Ley de 1915 y del artículo 27 constitucional tiene una caracterización jurídica muy evolucionada.

Sobre este particular, conviene recordar que no se ha formulado por la doctrina patria una noción aceptada o pacifica de lo que es el ejido. Unos autores hablan y definen al ejido nada mas en función de las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación correspondiente; otros autores en cambio, junto a estos elementos patrimoniales, toman en cuenta los personales o al poblado que formula la solicitud de dotación; es decir, lo catalogan como una institución especial, a lado de la propiedad privada de las comunidades de que habla el mismo articulo 27 constitucional. En todo caso, se admite por todos que tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe y los demás elementos de sus organización y funcionamiento son indispensables para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano.

Para la integración de un ejido se sigue un procedimiento preciso, el cual comienza por la interposición de una solicitud de dotación de tierras, bosques y aguas de parte de un núcleo de población, cuyos integrantes reúnan ciertos

requisitos previstos por las leyes de la materia, requisitos como el de ser mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años o de cualquier otra edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de presentar dicha solicitud, trabajar personalmente la tierra y no poseer a titulo de dominio y a nombre propio en extensión igual o mayor a una unidad de dotación.

Las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación deberán estar comprendidas dentro de un radio de siete kilómetros y deberán resultar afectables de acuerdo a la constitución. Estas tierras, supuesta la resolución definitiva favorable a la solicitud, se constituirán en bienes ejidales. Dichos bienes ejidales luego se desglosan en unidades de dotación o parcelas individuales con una extensión de diez hectáreas como mínimo destinadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal; en zona urbana ejidal, la cual será destinada mediante Decreto Presidencial, de conformidad con las necesidades del núcleo de población de que se trate; parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer, aguas y bosques e inclusive, si hubiere tierras disponibles, zonas de agostadero para uso común.

La naturaleza de estos bienes ejidales se define con base en el carácter social y público que la Constitución reconoce a esta materia. Los bienes ejidales, por tanto, resultan ser inembargables (no se pueden embargar), imprescriptibles (los derechos no se pierden con el simple transcurso del tiempo), inalienables (los derechos no son objeto de compra-venta).

En cuanto al régimen de propiedad, cabe destacar la existencia de dos tipos de propiedad: colectiva ejidal y la propiedad individual ejidal. Los derechos de propiedad colectiva son aquellos que se ejercen por todo el núcleo poblacional como tal grupo sobre los bienes propiedad del ejido. La propiedad individual ejidal gira en torno a los repartimientos individuales efectuados para constituir las diversas unidades individuales de las parcelas. Esta propiedad queda a su vez, acreditada suficientemente, mediante la expedición del correspondiente certificado de derechos agrarios, que ampara las tierras y las aguas. Esta modalidad de la

propiedad individual ejidal goza de las mismas prerrogativas que hemos apuntado para los bienes propiedad colectiva ejidal de ser inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles.

Respecto del régimen de explotación, la ley prevé dos modalidades: la colectiva y la individual. La explotación colectiva de todo un ejido solo podrá ser acordada por el Presidente de la Republica, cuando se compruebe la conveniencia de la misma, bien sea a petición del propio ejido, bien sea como resultado de los estudios pertinentes realizados de oficio por la autoridad agraria. La explotación individual parece ser la regla general y se supone que tal es el régimen en que debe operarse la explotación ejidal, cuando expresamente no señale lo contrario, o cuando se efectué la parcelación y las asignaciones individuales de la tierra dotada.

El aspecto mas importante del articulo 9º de la Ley Agraria, es el hecho de que su apoyo legal lo tiene en la fracción VII del artículo 27 constitucional que de manera precisa reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, cabe señalar que antes de reformarse la citada fracción, se reconocía capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal. Por ello, el constituyente permanente quiso que los núcleos de población ejidales y comunales tengan la facultad de poseer y adquirir su patrimonio de acuerdo a las atribuciones conferidas por la ley fundamental y puedan contraer derechos y obligaciones, merced a la personalidad jurídica que ostentan.

En cuanto al carácter de propiedad actualmente reconocida a los ejidos, desparecen sus anteriores limitaciones que les otorgaba el carácter de imprescriptibles, inalienables e inembargables; y ahora, con las excepciones que oportunamente referiremos, tienen la libertad de transmitir sus bienes, y en ocasiones, en estos opera la prescripción, mas ese cambio es exclusivamente para los ejidos, pues tratándose de las comunidades, el articulo 99 de la Ley

Agraria menciona que los efectos jurídicos de su reconocimiento, entre otros, son la protección especial de sus tierras que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables; pero un franca contradicción, excluye los casos en que las tierras se aporten a una sociedad; no pudiéndose soslayar tampoco la antinomia de permitir que un comunero pueda ceder sus derechos sobre su parcela a favor de sus familiares y avecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común (articulo 101 de la Ley Agraria).

Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la Ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a la Ley Agraria deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes (articulo 10 de la Ley Agraria Vigente).

Por lo tanto, para constituir un ejido se requiere la concurrencia de 20 o más individuos que aporten una superficie de tierra; que se formule un reglamento Interno y que se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Tanto la aportación de tierras, como la constitución del núcleo y el Reglamento Interno deben constar en escritura pública. A partir de la inscripción en el registro, el ejido queda legalmente constituido; y las tierras que se hubieren aportado podrán transformarse del régimen de dominio pleno al régimen ejidal. Estas disposiciones se contemplan en los artículos 90, 91 y 92 de la Ley Agraria Vigente.

Se considera que las tierras dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal, están sujetas a las disposiciones de la Ley Agraria Vigente. En efecto las tierras ejidales, atendiendo a su destino se dividen en: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas, conocidas también como tierras de uso individual.

RAUL LEMUS GARCIA define a las tierras ejidales de la siguiente manera:

"Tierras de Asentamiento Humano: Son aquellas tierras destinadas por la asamblea al asentamiento humano, tienen las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, con la salvedad de los solares urbanos establecidos en la zona de urbanización, y constituyen el área necesaria e irreductible para el desarrollo de la vida comunitaria, se integra por la zona de urbanización y el fundo legal, parte de estas tierras, por acuerdo de asamblea, se destinaran a los servicios públicos, lo que vigilara la Procuraduría Agraria bajo su estricta responsabilidad.

Tierras de Uso Común: Son Aquellas que no han sido destinadas para el asentamiento humano, ni han sido parceladas y constituyen el sustento económico de la vida de la comunidad.

Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los Derechos sobre este tipo de tierras se acredita con los certificados de derechos comunes y su uso y aprovechamiento se regula por el Reglamento interno y acuerdos de la asamblea. El ejido por acuerdo de asamblea podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles si hay una utilidad manifiesta para el núcleo agrario y participan el ejido o los ejidatarios.

Tierras Parceladas: Son aquellas cuyo aprovechamiento, usufructo y beneficio corresponde a los ejidatarios en lo individual y han sido delimitadas y asignadas por acuerdo de asamblea en los términos que fija la Ley."[12]

Acreditándose el derecho sobre estas tierras con los certificados parcelarios en los que debe quedar identificada la parcela, el ejidatario puede aprovechar la parcela

[12] LEMUS GARCIA, Raúl; Derecho Agrario Mexicano, Séptima Edición, Porrúa, México, 1991, Pp.414-415.

en forma directa u otorgar a terceros el uso, usufructo, aparcerías, mediería, arrendamiento o asociación en participación, sin necesidad de autorización de la asamblea o de otra autoridad.

El artículo 45 de la Ley Agraria dispone que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios en forma particular, según se trate de tierras de uso común o parcelado. En el primero de los casos, el contrato debe ser celebrado por el comisariado ejidal, y en el segundo caso por el ejidatario haciendo uso de sus propios derechos, tales contratos de manera acertada y en contraposición a lo que ocurría anteriormente, tienen una duración acorde a su proyecto productivo, no mayor de treinta años que son prorrogables.

El artículo 46 del ordenamiento citado con anterioridad, en forma genérica señala que el núcleo de población ejidal, por acuerdo de asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán entregar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas respectivamente. Se dice que tal garantía podrá otorgarse a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que se tengan relaciones de asociación o comerciales. Tratándose de instituciones de crédito consideramos que existe mayor equidad, en virtud de que las mismas están regidas por las leyes correspondientes y sujetas a la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria. En cambio, los contratos con personas físicas o morales, permite actividades usuarias y acaparamientos indebidos de tierras que pueden propiciar la elevación en los precios de los productos del campo; además de correr el riesgo de efectuarse de manera desventajosa para el núcleo de población y los ejidatarios.

El incumplimiento de la obligación garantizada, entrega al acreedor de recurrir al Tribunal Agrario para hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso. Lo anterior denota que en caso de incumplimiento

propiciado quizá por riesgos temporales, siniestros, plagas, epizootias, etc; al no dar cumplimiento a sus obligaciones, el núcleo de población o lo ejidatarios quedan desprovistos de sus tierras y consecuentemente de ingresos económicos, ante la ausencia de la obligatoriedad de un seguro agrícola o ganadero.

Evidentemente y con el propósito de que surtan efectos contra terceros, los contratos aludidos deben constituirse ante fedatario público o inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Acorde a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 27 constitucional, la Ley Agraria ordena que dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor del equivalente al cinco porciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables. Esto significa que un ejidatario no puede tener parcelarios o propiedades rurales independientes a su ejido, que en conjunto excedan los lineamientos de la pequeña propiedad.

Al respecto, el segundo párrafo del artículo 47 de la Ley Agraria, señala que la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia ordenara al ejidatario correspondiente, la enajenación de los excedentes en el plazo de un año contado a partir de la notificación respectiva. Si el ejidatario no enajena el excedente en el plazo señalado, la Secretaría mediante pública almoneda de remate transmitirá los excedentes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando los derechos de tanto a que se refiere el articulo 80 de la Ley Agraria, a favor del cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden. Preferencia que deberá ejercerse dentro del término de treinta días naturales a partir de la notificación, la que de no hacerse propiciara la anulación de la venta.

Contempla el artículo 48 de la Ley Agraria vigente, los casos en que opera la prescripción positiva o adquisitiva, con este derecho se beneficia a quien hubiere

poseído tierras ejidales, en concepto de titular, siempre que no sean destinadas al asentamiento humano, ni se trate de bosques o selvas, y esa posesión sea pacifica continua y publica durante cinco años si es de buena fe, o diez si fuera de mala fe, adquiriendo sobre dichas tierras idénticos derechos a los que cualquier ejidatario tiene sobre su parcela.

Los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar su restitución.

Los ejidatario y ejidos pueden formar uniones, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la Ley para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitirán a los ejidatarios el mejor desarrollo de su actividades.

La asamblea ejidal, con las formalidades señaladas por los artículos 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria y con base en las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional, podrá determinar el destino de las tierras de uso común, efectuar o reconocer su parcelamiento económico y regularizarla tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de certificados. A partir del plano general ya elaborado o del que elabore el Registro Agrario Nacional, la asamblea determinará:

a) Sobre el área destinada al asentamiento humano;

b) Sobre la asignación de derechos ejidales a individuos o grupo de individuos, en la inteligencia que los derechos sobre tierras se conserven como de uso común se presumirán otorgados en partes iguales. En la asignación de

derechos, la asamblea se apegara, salvo motivos justificados, al orden de preferencia siguientes:

1. Posesionarios reconocidos por la asamblea;

2. Ejidatarios y avecindados del núcleo de población que hayan mejorado la tierra con inversiones;

3. Hijos de ejidatarios y avecindados que hayan trabajado la tierra por mas de dos años, y

4. Otros individuos a juicio de la asamblea.

El registro Agrario Nacional certificara el plano interno del ejido y con base en el, expedirá los certificados parcelarios o de derechos comunes. Estos certificados se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

2.2 LA COMUNIDAD.

La comunidad es una figura jurídica establecida en la Constitución y una forma de tenencia de la tierra que ampara su posesión con una resolución presidencial, o de los Tribunales Agrarios, de confirmación, reconocimiento y titulación o de restitución de bienes comunales, o por la conversión del régimen ejidal a comunal.

Aunque en muchos casos es difícil distinguir a los ejidos de las comunidades, hay diferencias importantes. Por ello, la regularización de las comunidades no culminara con la expedición de documentos que amparen derechos individuales, pues regularización y certificación son dos conceptos diferentes, a los que corresponden distintas acciones. La regularización implica la definición e identificación precisa de las tierras, evitando y solucionando con ello conflictos con otros núcleos agrarios, con propietarios privados o dentro del propio núcleo. La certificación se materializa en la expedición de documentos que indican la asignación de derechos individuales y de uso común.

Es explicable que se haya usado el término “comunidad agraria” para distinguir a la comunidad de las demás connotaciones que pueden tener el término. Es por esto que cuando se desee usar el término “comunidad agraria” deben tomarse en cuenta las formas de organización para la producción, distribución y reciprocidad en el intercambio de los bienes y el trabajo, que expresan una dimensión sociocultural: instituciones, ceremonias, tradiciones y costumbres compartidas que consagran y confirman los derechos y obligaciones de los comuneros. Estas características no se presentan en todas la comunidades porque se han ido perdiendo o porque nunca las tuvieron.

“En sentido estricto podría confundirse el concepto de comunidad con las figuras jurídicas del ejido y con los núcleos de población que la Ley crea o reconoce como figuras fundamentales de la acción de reparto y restitución de tierras. A veces, en la vida real llega a contraponerse comunidad agraria, que seria la comunidad

formada por aquellas personas que fueron incluidas en el censo que sirvió de base para el reparto o restitución individual de tierras, y los restantes vecinos de la misma población, que fueron expresamente excluidos del censo de referencia o que no pertenecen sencillamente a dicho ejido, suscitándose no solo enconadas rivalidades, sino un trato desigual por parte del sistema encargado de otorgar auxilios y beneficios a duchas comunidades agrarias.

En sentido amplio, también significa o abarca a toda la población rural, sean o no ejidatarios todos sus componentes. La misma Ley da pie para esta noción, toda vez que por un lado autoriza al ejido, a entregar lotes para vivienda que no pertenezcan al ejido; mientras que por otro lado, la ley impone ciertas obligaciones de solidaridad respecto de obras y servicios hechos por el ejido a las demás personas avecindadas en el mismo."[13]

Así mismo, es de importancia hacer mención que la Ley Agraria Vigente no define a la Comunidad.

MARIO RUIZ MASSIEU define a la comunidad como al "núcleo de población con personalidad jurídica y titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de conformación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción, cuenta con órganos de decisión, ejecución y de control, que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, operación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres."[14]

Por lo tanto concluimos que, los núcleos agrarios adquieren su carácter de comunidad, sujetos al régimen de tierras comunales, mediante el reconocimiento de sus bienes comunales, logrado a través de una acción restitutoria o de un procedimiento de jurisdicción voluntaria, cuando no exista litigio respecto de las tierras en posesión de los comuneros; así también cuando, en juicio contradictorio,

---

[13] DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2000, Letra C.
[14] RUÍZ MASSIEU, Mario; Derecho Agrario, Segunda Edición, UNAM, México, 1990, p. 62.

el núcleo obtenga el reconocimiento de su estado comunal, en contra de quienes se oponen a tal reconocimiento. También se puede recurrir al procedimiento de reconvención de un ejido a una comunidad.

Para el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios se deriva de los siguientes procedimientos:

I. Una acción de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad.

II. Una acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De estos procedimientos se derivara el registro correspondiente en los registros públicos de la propiedad y agrario nacional (Articulo 98 de la Ley Agraria).

Ahora bien, respecto de las cuatro fracciones antes expuestas y para hablar de comunidad como forma de tenencia de la tierra de nuestro país, es necesario mencionar que esta se ha creado desde tiempo inmemorial. En la actualidad existen aun comunidades de hecho y de derecho, respecto a estas ultimas, han sido reconocidas por las distintas legislaciones mediante la emisión de alguna Resolución Presidencial o Sentencia.

Además de lo anterior, actualmente la Ley Agraria en su articulo 23, fracción XIII, en relación con el 103, el que a la letra dispone: "… Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad podrán hacerlo con los requisitos de asistencia y votación previstos…", sigue diciendo que "…A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tendrá por legalmente transformado en comunidad…"

Es importante mencionar que si bien ya no existe la Restitución de Tierras, Bosques y Aguas, se confiere esa atribución a los Tribunales Unitarios Agrarios, ante quienes el ejido y la comunidad pueden promover la restitución de los bienes que hayan sido despojados.

Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

II. La existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en términos que establezcan en el estatuto comunal y la costumbre;

III. La protección especial de las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles, e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en términos del articulo 100 de la Ley Agraria; y

IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal (artículo 99 de la Ley Agraria).

Al igual que el ejido, la comunidad al existir en el mundo normativo, produce algunos efectos jurídicos; tal es el caso de reconocer su personalidad y patrimonio, la posibilidad de nombrar a sus órganos de representación y vigilancia,

pleno respeto a su asamblea y lo que es muy importante, la protección especial que se ofrece a sus tierras, las que continúan teniendo limitaciones para entrar al mercado, siendo por tanto: inalienables, imprescriptibles e inembargables; a excepción de la aportación que pueda hacerse para la constitución de alguna sociedad civil o mercantil propietaria de tierras, atento a lo que dispone el articulo 100 de la Ley Agraria; Cabe mencionar de igual forma, que mediante acuerdo de asamblea existe la posibilidad de cambiar el régimen comunal al ejidal y viceversa, como se ha anotado anteriormente.

Asimismo la comunidad determinara el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos en la fracción IX del articulo 23 de la Ley Agraria, podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el articulo del ordenamiento supra indicado (Articulo 100 de la Ley Agraria).

No obstante que la comunidad determinara el uso y división de sus tierras, es importante tener presente que es precisamente en las comunidades donde se respetan los usos y costumbres; por ello, se debe de hablar de que en todo tiempo podrá adoptar la mejor forma de explotación de sus tierras y recursos, desde luego, mediante acuerdo de asamblea. Al igual que en el ejido, podrán adoptarse tierras para la constitución de sociedades, así como ceder temporalmente el uso y disfrute del aprovechamiento de sus bienes.

El estatuto comunal, es el documento que rige la vida interna de la comunidad, por ello, se contempla en el, las reglas básicas de convivencia, así como las formas de aprovechamiento de los recursos con que cuente, los derechos y obligaciones de sus integrantes.

Por otra parte es importante recordar, que la propiedad de las tierras y bienes de las comunidades no solamente se significa por ser la propiedad mas antigua en nuestro país, sino que se respetan usos y costumbres; por lo que, a través de los acuerdos de asamblea libremente decide su organización y distribución de la tierra.

En los casos en que no exista asignación de parcelas individuales se presumirán iguales, mientras no se pruebe lo contrario, los derechos correspondientes a los comuneros (Articulo 102 de la Ley Agraria).

Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad podrán hacerlo con los requisitos de asistencia y votación previstos en la fracción XIII del artículo 23 de la Ley Agraria. La asignación parcelaria de los ejidos que opten por la calidad comunal será reconocida como legitima.

De lo expuesto en el parágrafo anterior, se puede decir que es la formalidad que debe cumplirse en asamblea, cuya acta deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional. Cabe la posibilidad que un grupo de ejidatarios decidan continuar bajo el régimen ejidal y en consecuencia subsistiría el ejido en la fracción de terreno que ocuparan, siempre y cuando, ambos grupos queden integrados al menos por 20 individuos.

Lo anterior, nos da la pauta para pensar en una división de ejido, con el objeto de que ambos grupos tengan plenamente reconocidos sus derechos en lo individual y lo colectivo.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tendrá por legalmente transformado en comunidad.

Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su asamblea, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido.

Cuando los inconformes con la conversión al régimen ejidal formen un numero mínimo de veinte comuneros, estos podrán mantenerse como comunidad en las tierras que les correspondan (Artículo 104 de la Ley Agraria).

Para su administración las comunidades podrán establecer grupos o sub comunidades con órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. Esta podrá establecer el régimen de organización interna de los grupos comunales o sub comunidades (Artículo 105 de la Ley Agraria).

Por ultimo, y tal y como lo dispone el articulo 107 de la Ley Agraria. Serán aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la legislación agraria, en lo que no contravengan lo dispuesto en la misma, lo anterior toda vez que los ejidos y comunidades constituyen la propiedad social; por ello, actualmente, serán aplicables a ambos tipos de propiedad el contenido de la Ley Agraria, siempre y cuando, no se violen los derechos de las comunidades y sus integrantes.

2.3 LOS ÓRGANOS DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL.

Señala el artículo 21 de la Ley Agraria vigente que los órganos de los ejidos son la asamblea, el comisariado ejidal (o el de bienes comunales según sea el caso) y el consejo de vigilancia.

2.3.1 ASAMBLEA EJIDAL O COMUNAL.

La Asamblea es el órgano supremo de los núcleos de población sean ejidal o comunal, y es el acto en donde participan todos los ejidatarios o comuneros.

Esta se reunirá por lo menos cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre, en asamblea se trataran puntos de interés y de trascendencia para los núcleos agrarios, contemplados en el articulo 23 de la multicitada Ley Agraria Vigente, y que pueden ser entre otros mas, la formulación y modificación de su reglamento interno, aceptación de ejidatarios, informes del comisariado ejidal o el de bienes comunales así como su respectivo consejo de vigilancia, elección y remoción de sus miembros, delimitación, asignación y destino de tierras de uso común así como su régimen de explotación y los demás que establezca la Ley y su reglamento interno del núcleo agrario.

La asamblea podrá ser convocada tanto por el comisariado ejidal, así como por el consejo de vigilancia, pudiendo ser por iniciativa propia o si es que lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de los ejidatarios o comuneros que integran el núcleo de población ejidal o comunal, sin embargo, si el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a asamblea.

Necesariamente la asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en un lugar habitual, salvo causa justificada, lo cual para ello, deberá expedirse convocatoria

con no menos de ocho días de anticipación ni mas de quince, por medio de cedulas fijadas en los lugares mas visibles del ejido o de la comunidad, en la que se expresaran los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. Sin embargo, si en dicha asamblea se trataran los asuntos señalados en las fracciones VII a XVI del articulo 23 de la Ley Agraria Vigente, la convocatoria será expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada, si el día señalado para dicho acto agrario, no se cumpliera con la mayoría de la asistencia requerida para su validez (la mitad mas uno del total de ejidatarios o comuneros que integran el núcleo agrario), se tendrá que expedir de inmediato una segunda convocatoria. En este caso, la asamblea se celebrara en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.

Para que una asamblea sea considerada como valida y cuando esta se reúna por primera convocatoria, deberán esta presentes cuando menos la mitad mas uno de los ejidatarios o comuneros, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria y que se mencionaron con anterioridad, en cuyos casos deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios o comuneros.

Cuando se reúna por segunda convocatoria, la asamblea será considerada como valida con cualquiera que sea el número de ejidatarios o comuneros que concurran al acto agrario, salvo en los casos en que la asamblea trate los asuntos contemplados en las fracciones VII a XIV del articulo 23 de la citada Ley Agraria, la cual quedara instaurada únicamente cuando se reúna la mitad mas uno de los ejidatarios. Las resoluciones de la asamblea serán tomadas válidamente por mayoría de los votos de los ejidatarios o comuneros presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes, y en caso de empate el Presidente del Comisariado ejidal o el de bienes comunales tendrá voto de calidad. Cuando se trate de alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del articulo 23 de la Ley Agraria, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea, así como en dichos asuntos especiales a tratar deberá

estar presente un Representante de la Procuraduría Agraria, así como un Fedatario Público, en su defecto serán nulas las asambleas que se reúnan sin cumplir estos requisitos.

En la asamblea podrá intervenir un mandatario (con excepción de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del articulo 23 de la Ley Agraria), el cual deberá de presentar una carta poder debidamente suscrita ante dos testigos que sean ejidatarios o comuneros y en caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar, imprimirá su huella digital en la carta y solicitara a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos.

De toda asamblea se levantara el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales así como los del consejo vigilancia que asistan, además de los ejidatarios presentes que deseen hacerlo, quienes no puedan firmar, imprimirán su huella digital debajo de donde este escrito su nombre y cuando exista inconformidad sobre cualquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho.

Cuando se trate de la asamblea que discuta los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, el acta deberá ser pasada ante la fe del Fedatario Público y firmada por el Representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

2.3.2 COMISARIADO EJIDAL O COMUNAL.

El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido, esta disposición encuentra su fundamento legal en el articulo 32 de la Ley Agraria vigente.

Se encuentra integrado o constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes los cuales funcionaran de manera conjunta, y tendrá como facultades y obligaciones las de representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, es decir, como si se tratara de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas, procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios o comuneros, además de convocar a la asamblea en términos de la Ley Agraria, así como, cumplir los acuerdos que se dicten en la misma, también dará cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de los fondos del núcleo, así como informar sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que se encuentran así como las demás que señale la Ley y el reglamento interno del ejido.

Sus integrantes, así como sus suplentes serán electos en asamblea, en votación secreta, escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate se repetirá y si volviere a empatarse se asignaran los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.

Para ser miembro del comisariado ejidal o de bienes comunales se requiere ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar el pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad. Así mismo, deberá trabajar en el ejido durante su cargo.

Los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales que se encuentren en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras u otros derechos excepto por herencia.

Los integrantes del comisariado ejidal o el de bienes comunales duraran en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro

del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio. Si al término del periodo para el que haya sido electo el comisariado ejidal o el de bienes comunales no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes.

La remoción de los miembros del comisariado ejidal o el de bienes comunales podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o por la petición de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo agrario a la Procuraduría Agraria quien convocara a dicha remoción.

2.3.3 CONSEJO DE VIGILANCIA EJIDAL O COMUNAL.

El Consejo de Vigilancia se encuentra integrado tanto en los ejidos como en las comunidades, por un presidente y dos secretarios, propietarios con sus respectivos suplentes funcionando conjuntamente conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno del núcleo agrario, siendo sus funciones las de vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a lo señalado en la Ley Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales o comunales, por la asamblea general y las autoridades competentes, revisar mensualmente las cuentas del comisariado ejidal o el de bienes comunales y comunicar todos aquellos asuntos que impliquen una modificación de los derechos ejidales o comunales.

La figura del Consejo de Vigilancia, se encuentra contemplada en el artículo 35 de la Ley Agraria vigente, artículo que dispone su integración. Dentro de las facultades y obligaciones más importantes del consejo de vigilancia se encuentran:

I. Vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a los preceptos de la Ley y a los dispuesto por el reglamento interno o la asamblea,

II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado ejidal a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante esta la irregularidades en que hay incurrido el comisariado ejidal,

III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado o cuando el comisariado haya vencido sus funciones y no se ha convocado a elecciones, lo hará en un plazo no mayor de sesenta días contados a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.

Al igual que el comisariado ejidal los miembros del consejo de vigilancia así como sus suplentes, serán electos en asamblea, mediante voto secreto y en escrutinio publico e inmediato y en caso de que la votación se empate, se repetirá esta y si volviese a empatarse se asignaran los puestos por sorteo entre los individuos que hubiese obtenido el mismo número de votos.

Para ser miembro del Consejo de Vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población del que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, así mismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo, duraran en sus funciones tres añoS igual que el comisariado ejidal de bienes comunales y no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio.

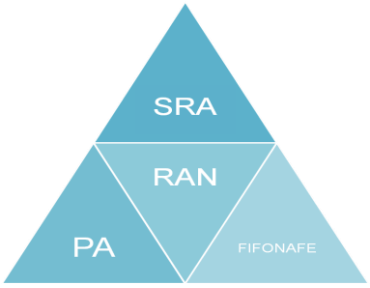
También la remoción de sus miembros podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea o en su defecto, por la petición ante la Procuraduría Agraria de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros del núcleo agrario que se trate.

De lo anotado en el presente capitulo se concluye que el ejido y la comunidad como célula de organización agraria, son la fuente de vida del Derecho Agrario, pues en ellos se semienta toda la legislación y reglamentación de la materia, así mismo en el capitulo siguiente, estudiaremos los organismos del sector agrario, quienes a través de los mismos, el Estado mantiene un vinculo estrecho con los individuos agrarios, como gobernados del mismo.

CAPÍTULO TERCERO

ORGANISMOS DEL SECTOR AGRARIO.

La reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, fue seguida por la promulgación de la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, misma que determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y la transformación del Registro Agrario Nacional, en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.



La Secretaría de la Reforma Agraria es la cabeza del Sector Agrario, el cual está conformado por el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuyas funciones se complementan para el logro del objetivo institucional y son:

Registro Agrario Nacional

REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- Órgano desconcentrado de la SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y de brindar la seguridad jurídica documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria.

PROCURADURÍA AGRARIA.- Es una institución de servicio social, con funciones de ombudsman para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de Intereses o la representación legal. Promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario, que se traduzcan en bienestar social.

FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.- Su misión es facilitar actividades productivas rentables en ejidos y comunidades; administrar sus fondos comunes con los más altos rendimientos; vigilar el pago de indemnizaciones y el cumplimiento de la causa de utilidad pública en expropiaciones de bienes ejidales y comunales y, en su caso, promover la reversión de tierras con oportunidad y apego a derecho.

3.1 SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

El 11 de julio de 1995 se publico el nuevo reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que adecua su estructura, funciones y atribuciones al marco jurídico actual.

Sus funciones sustantivas más importantes, se orientan al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:

a) La conclusión del rezago agrario.

b) La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.

c) La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria.

d) El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso enajenación de terrenos nacionales.

e) Sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales.

f) Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad en materia agraria, debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de canalizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de las entidades del Sector Agrario.

Como resultado de la reestructuración orgánica derivada del nuevo Reglamento, la SRA dejó de realizar funciones que por Ley ya no le competen. En atención a ello, se constituyo el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones principales se orientan a brindar capacitación en materia jurídica y organizativa a los núcleos agrarios, a las figuras asociativas rurales de segundo y tercer niveles, y a las organizaciones campesinas.

De manera especial el INDA apoya, asesora y capacita a los grupos de campesinos interesados en constituirse formalmente en una sociedad, para de ese modo tener la posibilidad de solicitar y obtener apoyos financieros y crediticios para proyectos productivos.

La Secretaría de la Reforma Agraria, es una dependencia del poder ejecutivo federal que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomienda el artículo 27 constitucional y la legislación respectiva antes de la reforma del 6 de enero de 1992.

Como se menciono anteriormente, es una dependencia establecida desde el nivel constitucional. A pesar de que la reforma elimino el texto que la creo, ello no implico su desaparición, ya que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley derogada indicaba que la Secretaría de la Reforma Agraria era la dependencia encargada de aplicar esa y demás leyes agrarias (articulo 3º de la Ley Federal de Reforma Agraria), a la nueva Ley Agraria se le atribuyen actividades especificas en materia de procedimientos, por lo cual ahora debe compartir las responsabilidades sectoriales con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

En otras palabras, aunque no deja de ser autoridad en la materia como cabeza de sector, su ámbito de competencia se reorienta hacia la organización y desarrollo de la propiedad rural, dejando la procuración e impartición de justicia en la Procuraduría Agraria y los Tribunales Unitario Agrarios.

Acorde con la reorientación de la Secretaría de la Reforma Agraria, su reglamento interno es modificado y se publica posteriormente en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995. En su organización se integran como unidades administrativas: la secretaría del ramo, la subsecretaría de ordenamiento de la propiedad rural, la subsecretaría de política sectorial, la oficialía mayor, las direcciones generales de apoyo y las coordinaciones agrarias en las entidades federativas.[15]

Dentro de los procedimientos agrarios que se llevan a cabo en la Secretaría de la Reforma Agraria, podemos destacar los siguientes:

a) Fraccionamiento y enajenación de la superficies excedentes en la titularidad de tierras ejidales,

b) Sustentación de expedientes sobre excedencias de predios rústicos propiedad de las sociedades civiles o mercantiles,

c) Sustanciación del expediente de expropiación de bienes ejidales y comunales, cuya resolución definitiva queda a cargo del Presidente de la Republica,

d) Deslinde y enajenación de terrenos nacionales,

e) Cambio en la Vocación territorial, y

[15] RIVERA RODRIGUEZ, Isaías; El Nuevo Derecho Mexicano, Mc. Graw Hill, México, 1994. P.195

f) Procedimientos en materia de Colonias.

Dentro de la legislación agraria encontramos el Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual dispone en su artículo primero, que esta Institución del Sector Agrario, es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos u ordenes del Presidente de la Republica.

3.2 EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

El Registro Agrario Nacional, ha sido la institución encargada de llevar el control de las inscripciones de las acciones derivadas del reparto agrario impulsado por la revolución mexicana, así como de sus efectos en la constitución de derechos sobre las tierras repartidas, tanto respecto de los ejidatarios o comuneros, como de los pequeños propietarios surgidos de la redistribución del territorio llevada a cabo a partir de la promulgación de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917.

Como otras instituciones agrarias, el Registro Agrario Nacional evoluciono conforme se desarrollaban los programas de la reforma agraria, pasando de una oficina de inscripciones de las resoluciones presidenciales de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas, adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta convertirse en un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Sus funciones también evolucionaron desde los meros actos registrales de las dos acciones agrarias citadas, hasta convertirse en la fuente de comprobación de los diferentes tipos de derechos agrarios sobre la tierra, y respecto de las diversas formas de tenencia y de adquisición de los derechos sobre la misma.

Para consolidar los principios que orientaron la transformación del marco legal es necesario dar certeza y seguridad jurídica en el campo, de tal manera que los legítimos derechosos de todas las formas de tenencia de la tierra queden plenamente identificados y documentados, registrando todos los cambios que se operen por la voluntad de los propietarios de la tierra ejidal y comunal. Por mandato de Ley, esta tarea le corresponde al Registro Agrario Nacional.

El registro Agrario Nacional es una institución indispensable para el buen desarrollo de la Reforma Agraria, es el lugar donde se inscriben todos lo datos

relativos a la tenencia de la tierra, a los sistemas de explotación y a los campesinos beneficiados de las acciones agrarias.

En 1928 se publico el primer reglamento del Registro Agrario Nacional, que se reformo y adecuo en varias oportunidades. Con las modificaciones constitucionales de 1992 y la publicación de su Reglamento Interno en agosto del mismo año, sus dos reformas, el Registro Agrario Nacional se fortalece al elevarse de rango y contar con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, constituyéndose así en el brazo técnico del Sector Agrario.

Entre sus principales atribuciones figuran las siguientes:

1. Garantizar el carácter público de la información que tiene en su poder y proporcionarla a quien lo solicite.

2. Coadyuvar en la impartición de justicia, mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes.

3. Prestar asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad.

4. Llevar el registro y control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Un servicio que demanda en gran medida los esfuerzos de la institución es la inscripción de las actas de las asambleas de la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales, la emisión de los certificados de derechos parcelarios, de uso común y de títulos de propiedad de solares urbanos, así como el registro de

planos y la actualización de la información correspondiente, en el marco de los trabajos de PROCEDE.

Asimismo, al Registro Agrario Nacional le corresponde realizar la inscripción de los siguientes asuntos:

1. Las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales.

2. Los certificados y títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas.

3. Los títulos primordiales de las comunidades.

4. Los planos de delimitación de las tierras de ejidos por el PROCEDE.

5. Los planos y documentos del catastro y censo rurales.

6. Los documentos relativos a sociedades mercantiles propietarias de tierra.

7. Los decretos de expropiación de terrenos ejidales y comunales.

8. Los terrenos nacionales y los baldíos.

Derivado de lo anterior, es importante mencionar que dentro de la legislación agraria vigente, en su artículo 155 se dispone las actividades y funciones principales del Registro Agrario Nacional.

Respecto de la Naturaleza del Registro Agrario Nacional se puede afirmar que es un registro público de la propiedad social, en donde cualquier persona puede

obtener información sobre los asientos e inscripciones y obtener las copias que solicite pagando los derechos respectivos.

Asimismo en relación con la naturaleza y efectos de los actos registrales llevados a cabo por el Registro Agrario Nacional, es importante destacar que dichos asientos no son constitutivos por si mismos de los actos que registran, sino únicamente hacen constar, de manera declarativa, la existencia de un derecho, derivada de la inscripción realizada ate esa instancia.

El Registro Agrario Nacional se encuentra regulado en la Ley Agraria en su Titulo Octavo del artículo 148 al 156.

3.3 LA PROCURADURÍA AGRARIA.

La procuración de justicia para el hombre y las mujeres del campo no es una invención o preocupación nueva. Tiene sus antecedentes en la época colonial, cuando el protector fiscal era responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieran adquirido de indios, en contra de lo establecido en las cedulas reales y ordenanza o con algún otro titulo vicioso.

En 1847 en el estado de San Luis Potosí se creo por disposición de ley del congreso del estado la procuraduría de los pobres, que asista no solo a los campesinos, sino también a las personas desvalidas, denunciando las irregularidades ante las autoridades competentes y solicitando la inmediata reparación sobre algún exceso en cualquier orden.

La procuración de justicia es un concepto muy amplio, en principio podemos señalar que consiste en una serie de actividades realizadas con la finalidad de pedir justicia. En este sentido y con esa finalidad se instituye la Procuraduría Agraria como un órgano de procuración en la materia, como se advierte en el tercer párrafo de la fracción XX del artículo 27 Constitucional.

Es hasta la reforma del artículo 27 Constitucional contenida en el decreto del 3 de enero de 1992, que se inserto en el texto de dicho precepto la creación de un órgano de procuración agraria y como resultado de ello, se constituyo la Procuraduría Agraria.

Como resultado de la reforma constitucional, se expidió la Ley Agraria en Decreto del 23 de febrero de 1992, estableciendo la constitución de la Procuraduría Agraria, así como su naturaleza, estructura y facultades.

La Procuraduría Agraria se concibió en la Ley Agraria como un “organismo descentralizado de la Administración Pública Federal”, creado para defender los intereses de los hombres de campo y representarlos ante las autoridades agrarias. Así lo precisa el artículo 134 de este ordenamiento, al disponer:

“La procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Publica Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizando en la Secretaría de la Reforma Agraria.”

El artículo 135 de ese mismo cuerpo normativo establece la naturaleza de dicho órgano de procuración, como una entidad de servicio social encargada de la defensa de los derechos de los campesinos, en sus diversas modalidades, indicando:

“La Procuraduría tiene funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en términos de esta ley.”

Desde la perspectiva de la Ley Agraria el procurar justicia agraria, comprende desde la conciliación de intereses, hasta la emisión de recomendaciones a las autoridades o servidores públicos por la violación de la legislación agraria en perjuicio de los derechos de los sujetos agrarios, entendiéndose como sujetos agrarios a los diversos tipos de miembros de la clase campesina que se enlistan en el texto del artículo 135 de la Ley Agraria.

En efecto, el artículo 136 de la Ley Agraria relaciona las diversas facultades o atribuciones de la Procuraduría Agraria, comprendiéndose dentro de estas las de representación y asesoría legal, la conciliación de intereses, la prevención y

denuncia de violaciones de leyes agrarias, el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, la investigación y denuncia de acciones de acaparamiento y especulación de la tierra, etc. Lo anterior en la forma que sigue:

I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Por lo anterior y remitiéndonos a la actualidad, la Procuraduría Agraria como ya se ha mencionado tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la ley, concluyendo que las atribuciones fundamentales de la Procuraduría Agraria, plasmada en su reglamento interior, incorporan toda esa experiencia; sus funciones y tareas se ordenan en cinco grandes vertientes:

1. COMO OMBUDSMAN AGRARIO, defienden los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra, convoca a asambleas; además, la Procuraduría Agraria es la vigilante de la legalidad en el campo.

2. COMO REPRESENTANTE LEGAL, de los campesinos ante las autoridades agrarias, vigila también la observancia de los principios de

los procedimientos de la justicia agraria, entre los que destacan los de la oralidad, igualdad real de las partes, inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.

3. COMO PROMOTOR DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfecciona con instrumentos documentales que hacen prueba plena.

4. COMO EL ASESOR JURÍDICO de los campesinos, promueve la organización agraria básica y su participación en procesos económicos relacionados con la aplicación de la Ley Agraria.

5. EN MATERIA DE POLÍTICA AGRARIA, su participación se materializa en la tarea de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en el campo.

Respecto de estas vertientes, cabe añadir que, como Ombudsman Agrario, tiene la facultad de emitir recomendaciones, es decir, prevenir y denunciar las violaciones al marco legal agrario, para que se respete el derecho de los campesinos, e instar a las autoridades agrarias a la realización de las funciones a su cargo. Esta facultad responde a dos ámbitos, En lo individual, defiende los derechos de los ejidatarios y comuneros respecto al derecho del uso y disfrute sus tierras y de transmitir los derechos sobre si misma. En lo colectivo, como integrantes de una figura moral, los ejidatarios y comuneros tienen derecho, entre otros de voz y voto en las asambleas de designar mandatarios; de ser miembro de los órganos de representación y vigilancia; de participar en la junta de pobladores; de celebrar en la toma de decisiones sobre las tierras del núcleo agrario.

Como vigilante de la legalidad en el campo, la Procuraduría Agraria tiene la atribución y la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los hechos constitutivos de delito o que puedan dar origen a infracciones o faltas administrativas en la materia.

Como representante legal de ejidos y comunidades de sus integrantes y sucesores, de posesionarios, avecinados, jornaleros agrícolas y pequeños propietarios, la Procuraduría Agraria los representa ante autoridades agrarias, como parte formal en el juicio, sosteniendo el interés jurídico de sus asistidos. Esta misión se ejerce a través de los abogados agrarios de la institución quienes asesoran, a petición de parte, desde la presentación de la demanda hasta ejecución de las sentencias, privilegiando la conciliación como vía preferente para la solución de controversias en materia agraria; de igual manera coadyuvan los Tribunales Agrarios en la elaboración y contestación de demandas.

En el marco de la regularización de todas las formas de propiedad rural, la Procuraduría Agraria tiene la tarea fundamental de promover la certificación de los derechos ejidales y comunales, de conformidad con la facultad que la Ley Agraria concede a las asambleas de los núcleos para decidir libremente la delimitación, destino y asignación de los derechos sobre sus tierras.

Para logar el objetivo de la certificación de los derechos agrarios, el gobierno federal puso en marcha un programa especial para medir todos los ejidos y comunidades, tanto su perímetro como las áreas que lo componen; tierras comunes, zonas urbanas y parcelas, con el cual se desea dar a cada núcleo, a cada ejidatario, a cada posesionario y a cada avecindado un certificado definitivo de sus derechos agrarios y el titulo de propiedad del solar en que viven. Se trata del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de solares Urbanos (PROCEDE).

Son varias las instituciones que participan en la ejecución del PROCEDE, pero esta no hubiese sido posible sin la participación voluntaria, consiente y organizada de los ejidatarios y comuneros. El trabajo del PROCEDE se baso en la realización de tres asambleas en cada núcleo, en las que por mayoría aceptaron incorporarse al programa, se conocieron y discutieron a fondo los trabajos de medición y los acuerdos sobre quienes son titulares de derechos, y se haga la asignación definitiva de las parcelas, los solares y las tierras de uso común.

En los trabajos de PROCEDE participaron una comisión de ejidatarios o comuneros y todos los miembros del núcleo agrario, pues en cada caso debían reconocer los limites de sus tierras, tanto hacia afuera --con sus vecinos --como hacia dentro -entre ellos.

Se trato de un trabajo difícil, en que se combinaron aspectos técnicos para las mediciones y una labor constante de concertación y conciliación. Con frecuencia ejidos y comunidades viven conflictos con sus vecinos colindantes o entre sus propios miembros, por indefiniciones de límites.

En estos casos para que el PROCEDE avanzara se requirió de la voluntad activa de quienes se encontraban en esa situación, a fin de llegar a acuerdos justos y lograr una certidumbre definitiva sobre sus derechos.

En el ejercicio de estas tareas, y bajo los principios de apego a la legalidad, participación social, imparcialidad, honestidad y coordinación interinstitucional, la Procuraduría Agraria instrumenta la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo, para cumplir así su principal tarea: procurar justicia agraria.

Para el cumplimiento de sus funciones, la institución cuenta con 32 delegaciones en las entidades federativas y 123 residencias, que son las unidades territoriales básicas desde donde actúan 1000 visitadores, representantes integrales de la Procuraduría Agraria, que dan respuesta a la demanda campesina y de sus

organizaciones. Adicionalmente cuenta con 200 abogados agrarios para ejercer las funciones de representación legal y con 3000 becarios campesinos, que se capacitan en el marco jurídico y actúan como auxiliares de los visitadores, Estos becarios campesino son jóvenes ejidatarios y comunes o hijos de ejidatarios y comuneros que pertenecen un año en la Procuraduría Agraria, con el propósito de arraigar el conocimiento de la legislación agraria en los propios campesinos.[16]

La procuración de justicia agraria, en un sentido mas amplio, tiene como propósito garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra, con estricto apego a la legalidad y en forma justa para todas las formas de propiedad, La justicia agraria hoy se expresa como certeza, claridad documental, corresponsabilidad y plena participación campesina.

Por ultimo, no hay que olvidar que la legislación agraria contempla en uno de sus apartados en el reglamento interno de la procuraduría agraria en la cual contempla sus funciones a desarrollar así como su estructura orgánica.

[16] SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, La Transformación Agraria Origen, Evolución, Retos y Testimonios, Tomo II, Segunda Edición , México, 1998, P. 90

3.4 FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FIFONAFE).

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) es una entidad paraestatal coordinada por la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene como misión captar, promover y entregar recursos financieros provenientes de los fondos comunes ejidales y comunales, así como ejercer en su caso la acción de reversión de los bienes expropiados a los núcleos agrarios y financiar la constitución de sociedades mercantiles, con el fin de contribuir al fomento ejidal.

El FIFONAFE es un fideicomiso para manejar los fondos comunes de ejidos y comunidades agrarias y su propósito original era la administración de los ingresos obtenidos por la explotación de los recursos naturales del núcleo agrario que se utilizaría para la inversión de infraestructura, tanto urbana como rural, o para la adquisición de bienes de capital que pasarían a ser propiedad común del ejido. En los últimos años, otras importantes fuentes de ingresos para los fondos comunes fueron las indemnizaciones por concepto de expropiación de tierras ejidales. Por ley, estos ingresos deben ser depositados preferentemente en el FIFONAFE, tal y como lo dispone la parte final del articulo 94 de la Ley Agraria.

El FIFONAFE, como un fondo común, busca crear las condiciones apropiadas para que los núcleos agrarios inviertan de la manera más productiva, las indemnizaciones recibidas por la expropiación de sus tierras.

Por otro lado para Rivera Rodríguez Isaías, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un fideicomiso publico que tiene por objeto la administración de los fondos comunes ejidales y comunales para su aplicación en los trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas, adquisición de maquinaria e insumos, constitución de capitales de trabajo, cuotas de cooperación

para los servicios de asistencia técnica y seguridad social, y en las obras de asistencia social de emergencia.[17]

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) es administrado por un Comité Técnico y de Inversión de Fondos, creado por disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de abril de 1959, y que se constituyo en fideicomiso por contrato del 25 de octubre de 1960, y que se modifico mediante convenio que lo transforma en fideicomiso publico el 1 de noviembre de 1985.

El 25 de mayo de 1988 el comité técnico autorizo las “Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para el manejo del fondo” y señalo como objetivos generales recibir los fondos comunes, otorgar apoyos financieros a las actividades industriales ejidales y comunales, impulsar el desarrollo rural integral y los demás que se derive de la Ley Agraria vigente.

Para entender el origen de los fondos que administra el FIFONAFE, señalaremos que los llamados fondos comunes deben constituirse en cada ejido o comunidad con los fondos obtenidos de la explotación de montes, bosques, pastos y otros recursos, prestaciones derivadas de contratos legales celebrados por el núcleo, indemnizaciones que les corresponden a este por expropiaciones, las cuotas acordadas por la asamblea, la venta o arrendamiento de los solares en la zona de urbanización, las sanciones económicas a los ejidatarios y los ingresos que les correspondan en lo particular.

No obstante de la derogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria el FIFONAFE, no desaparece por el hecho de que aquel dispositivo ya no tenga vigencia, ya que tiene vida propia debido al contrato de fideicomiso público citado y hasta en tanto no se acuerde su extinción; en cuanto a la conformación de los fondos comunes, su sustento queda establecido en la Ley Agraria.

---

[17] RIVERA RODRIGUEZ, Isaias; El Nuevo Derecho Mexicano, Mc. Graw Hill, México, 1994, P 203.

Para poder dar el debido cumplimiento de sus fines, el FIFONAFE promoverá la captación de fondos comunes ejidales y comunales derivados de indemnizaciones por expropiación de tierras de este tipo, aprovechamiento de recursos naturales, ocupaciones previas a un decreto expropiatorio, depósitos en garantía por tramite de expropiación, y por cualquier otro concepto que los núcleos agrarios determinen en sus asambleas, en sus Reglamentos Internos o Estatutos Comunales, así como todos los que se pongan a su disposición para su acreditación correspondiente.

Sin embargo, en los depósitos de indemnización por la expropiación de tierras a que se refiere el ultimo párrafo del articulo 94 de la Ley Agraria (Depósitos en Garantía Previo la publicación del Decreto Expropiatorio), el FIFONAFE deberá observar lo siguiente:

a) Que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto expropiatorio.

b) Que el importe de los depósitos se haga con base en el monto indemnizatorio publicado en el decreto, cuidando que el avaluó vigente expedido por alguna Institución autorizada, o en su defecto, al haber concluido la vigencia de este, que el deposito se reciba a cuenta, en tanto se actualiza el avaluó o se emite uno nuevo.

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

El FIFONAFE promoverá la captación de los fondos comunes provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales de los núcleos agrarios. Para dicha promoción, este organismo buscara la coordinación con las Entidades y Dependencias del Gobierno Federal.

Para la recepción y acreditación de depósitos por concepto de ocupación previa de tierras ejidales o comunales aprobados por sus asambleas, de conformidad a lo establecido en el artículo 95 de la Ley Agraria (Ocupación Previa), el FIFONAFE deberá considerar los siguientes supuestos:

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

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

En ambos casos, para el deposito se requerirá el avalúo vigente de la superficie afectada, o bien la conformidad del núcleo agrario acordada en asamblea o de los afectados en lo individual, respecto del monto del deposito.

Para el depósito por concepto de una ocupación previa, el depositante manifestara por escrito al FIFONAFE su conformidad y autorización para que el núcleo agrario disponga de los recursos, de conformidad al convenio que haya realizado. Si fue estipulado que la contraprestación será recibida a cuenta de la indemnización, la promovente se comprometerá a que una vez publicado el decreto expropiatorio, si

el monto indemnizatorio resultare menor al recurso depositado, no presentara reclamación alguna, y si es mayor, procederá a depositar la diferencia, a fin de que el monto indemnizatorio se pague de conformidad con lo que dispone la Ley Agraria vigente.

Por otro lado, el FIFONAFE ejecutara las acciones tendientes a propiciar la captación de fondos comunes ejidales y comunales a través del requerimiento de pago a los promoventes, para dicho efecto, el propio FIFONAFE por conducto de la oficina de captación de fondos, gestionara el cobro de las indemnizaciones establecidas en los decretos de expropiación de tierras no pagadas, bajo el siguiente procedimiento:

1. Se comunicara a la promovente la falta de pago, y se le requerirá para que de forma inmediata realice el deposito en FIFONAFE, o manifieste lo que a su derecho convenga.

2. Si la promovente reconoce el adeudo, y el avalúo que sirvió de base para la expedición del decreto expropiatorio se encuentra vencido, se requerirá que se tramite uno nuevo, conforme a lo dispuesto por el artículo 74 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. En tanto la promovente podrá depositar el monto que fije el decreto expropiatorio, el cual será recibido a cuenta, por el FIFONAFE.

Una vez realizado el deposito correspondiente, el FIFONAFE expedirá de inmediato una ficha por ese concepto, con ese documento se acreditara perfectamente, que ingresaron en el FIFONAFE recursos económicos a favor del núcleo agrario cuentahabiente.

Por último y a manera de conclusión, dentro del FIFONAFE existe la oficina denominada de captación de Fondos Comunes, esta oficina será la encargada (previo análisis de las constancias solicitadas por la Ley) de recibir y realizar un

registro en un sistema interno de los depósitos a favor del núcleo agrario, expidiendo para tales efectos la ficha de deposito correspondiente, liberando de esta manera a la promovente (quien realizo el deposito) de una obligación previamente establecida.

Después de haber estudiado las organizaciones del sector agrario, pasaremos al estudio de la acción de reversión como obligación impuesta al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, consigna que se realiza con la finalidad de proteger la certeza jurídica de la superficies expropiadas por causa de utilidad publica a núcleos ejidales o comunales y que en el término de cinco años o por haber variado el destino de la superficie, no han cumplido con el requisito constitucional de la utilidad pública.

CAPÍTULO CUARTO

LAS ACCIONES DE REVERSIÓN EJERCITADAS POR EL FIFONAFE.

4.1 LA EXPROPIACIÓN DE TIERRAS EJIDALES.

El artículo 93 de la Ley Agraria dispone que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

I. Para el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;
II. Para la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y aplicación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda y el turismo;
III. Para la realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
IV. Explotación de petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y las instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;
V. Regularización de la Tenencia de la Tierra urbana y Rural;
VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;
VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionas; y
VIII. Las demás previstas en la Ley de Expropiaciones y otras Leyes.

La palabra expropiar cosiste en “desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivo de utilidad publica, otorgándole una indemnización justa. La expropiación es una operación de poder publico por la cual este impone a un

particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o beneficio social".[18]

ANTONINO C. VIVANCO define a la Expropiación Agraria de la siguiente manera: "Se entiende por expropiación a la limitación del dominio agrario y a su extinción, en virtud de sentencia fundada en la Ley, sancionada por causa de utilidad pública o interés social rural".[19]

La naturaleza jurídica de la figura denominada expropiación, radica en la facultad o derecho que la comunidad tiene para disponer de un bien privado, a fin de imponerle al mismo una mejor utilización o aprovechamiento. La expropiación es la manifestación concreta del derecho de la comunidad para disponer de un bien que le es necesario para bien común, de tal razonamiento se ha dicho y se insiste que la comunidad ejerce una tutela.

Dentro de la expropiación existe una relación jurídica constituida por los siguientes elementos: el sujeto expropiante (promovente), sujeto expropiado (núcleo agrario afectado), objeto expropiado (tierras ejidales o comunales) y vinculo jurídico.

"El sujeto expropiante, además del Estado, pueden ser todas las personas jurídicas políticas y aun las privadas, siempre que sean concesionarios de obras o servicios públicos agrarios."[20]

---

[18] DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2000, Letra E.

[19] VIVANCO ANTONINO, Carlos, Teoría del Derecho Agrario II, Editorial Librería Jurídica de la Plata, Buenos Aires, Argentina, 1967, p. 525.

[20] Idem. p. 528.

Se entiende al sujeto expropiante o beneficiario, como la parte que promueve la expropiación, es decir la parte interesada en determinados terrenos ejidales o comunales cuya finalidad será la causa de utilidad pública.

“El sujeto expropiado es el titular del bien, objeto de la declaración de utilidad o de interés publico o social.”[21]

El sujeto expropiado puede ser cualquier persona de derecho privado. También pueden serlo las provincias y los Municipios, o sea, personas de derecho público, cuando se trata de bienes ubicados dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, sean o no de dominio privado, declarados por el Poder Ejecutivo de utilidad pública para el cumplimiento de fines de interés nacional.

El objeto de la expropiación, como su nombre lo indica en principio comprende a los bienes muebles, inmuebles y a los derechos, de modo que la expropiación afecta no solamente al dominio agrario, sino a la propiedad agraria en general.

Para el derecho agrario el objeto de la expropiación, debe ser todo inmueble rural que no responde a los fines esenciales de la política agraria, o mejor dicho cuyo propietario no cumple con tales fines.

De manera que todo inmueble rural improductivo, o que siéndolo es trabajado en condiciones anormales, desde el punto de vista de la seguridad social del trabajo o cuyo propietario se halla ausente del país, o que el mismo comprenda una superficie mayor que la tolerada por la ley agraria, o que su capacidad productiva sea muy disminuida por distintos factores o en aquellos casos en que los predios son excesivamente pequeños, o que perteneciendo a un solo dueño se hallan dispersos, deben ser declarados por la ley, susceptibles de ser expropiados.

[21] Idem. p. 530.

El solo hecho de que adolezcan de las deficiencias mencionadas con anterioridad, justifica el que se adopte en principio, una declaración de este tipo.

Por ultimo, el vínculo expropiatorio, esta fundado en la causa de utilidad pública o motivos de interés social declarado en la ley agraria o en la propia constitución del Estado.

Para analizar el vínculo expropiatorio es conveniente analizar el fundamento mismo de la expropiación, o sea la causa por la cual la ley autoriza que se haga la expropiación. Es decir, el vínculo jurídico esta determinado en el ordenamiento jurídico, por la declaración de utilidad pública o de interés social.

ANTONINO C. VIVANCO considera que el vinculo expropiatorio “es el ligamen, del cual surgen los derechos y obligaciones de las partes en la relación expropiatoria”.[22]

De la misma que en los contratos, el vínculo equivale al consentimiento, en la relación expropiatoria existe por una parte el consentimiento o asentimiento tácito, por cuanto la declaración de utilidad pública implica o supone el asentimiento general, ya que sea cual fuere el poder de la cual emane según el régimen institucional de cada Estado, se admite que se realiza para beneficio general, y por ende con el asentimiento de todos los miembros de la comunidad.

De ahí que la declaración de utilidad pública, una vez manifestada por el legislador no puede discutirse.

Derivado de lo mencionado anteriormente se concluye que: el Estado esta facultado para expropiar los bienes ejidales y comunales, cuando la utilidad pública sea superior a la utilidad social del ejido o comunidad; y no exista otra

[22] Id. P.533.

alternativa de expropiación para cubrir los requerimientos de dichos bienes, y solo serán causales de expropiación por utilidad pública los que señala la legislación agraria y los señalados en la ley de expropiación.

El trámite de expropiación de tierras ejidales se lleva a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria pero la resolución definitiva respecto a este es tomada desde el nivel presidencial quien se encarga de fijar la indemnización que corresponde.

Se inicia mediante solicitud de parte interesada (la promovente de dicha expropiación), con base en una causa de utilidad pública. En el caso de la administración pública se hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda según sus funciones.

La solicitud de expropiación debe especificar los terrenos sujetos a expropiación, la causal invocada y los elementos de convicción que la apoyen. La Secretaría estudiara la solicitud y pedirá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) la valuación de las tierras, al cabo de lo cual debe elaborar el dictamen que servirá de base para el decreto presidencial que determinara la causa de utilidad publica, los bienes a expropiar y la indemnización.

Para que se de esta determinación, la Secretaría de la Reforma Agraria dictaminara el expediente, el cual deberá contener los siguientes documentos.

I. Solicitud;
II. Acuerdo de Procedencia;
III. Trabajos técnicos del registro;
IV. De corresponder, dictamen técnico, de factibilidad o estudio de impacto ambiental, según se trate;
V. Avaluó de la Comisión de Bienes Nacionales, y
VI. Convenio de ocupación previa en su caso.

“El decreto expropiatorio debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se deberá notificar al núcleo de población afectado. La promovente de la expropiación deberá cubrir el monto de la indemnización ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o por medio de garantía suficiente, realizado lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a la ejecución formal o material del decreto expropiatorio, es decir entregando la posesión de la tierras expropiadas a la promovente”.[23]

JOSÉ RAMÓN MEDINA CERVANTES manifiesta que “el procedimiento expropiatorio de bienes ejidales o comunales, además de apegarse a lo establecido en al Ley de Expropiación, desde el ángulo procedimental debe llenar los siguientes requisitos:

SOLICITUD.- Pueden promover la expropiación las autoridades o instituciones oficiales, y las personas físicas. Dicha solicitud deberá presentarse por escrito ante el Secretario de la Reforma Agraria, en la que se indique:

I. Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación
II. El destino que pretende dárseles.
III. La causa de utilidad pública que se invoca
IV. La indemnización que se proponga
V. Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

NOTIFICACIÓN.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificara al comisariado ejidal del núcleo agrario afectado, por oficio, en el Diario Oficial de la Federación o por medio del periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.

[23] RIVERA RODRIGUEZ, Isaias; El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Mc. Graw Hill, México, 1994, p. 169.

OPINIONES.- La Secretaría de la Reforma Agraria solicitara 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 manifestarse por escrito en un plazo de treinta días. Las opiniones pueden ser con respuesta, de conformidad con lo antes anotado, y sin respuesta, se considerara que no hay oposición para la expropiación, y se continuaran con los trámites respectivos.

TRABAJOS TÉCNICOS.- La Secretaría de la Reforma Agraria al mismo tiempo que solicita la opinión, mandara practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos asentados en la solicitud.

AVALUÓ.- La Secretaría de la Reforma Agraria solicitara a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), realice el avaluó correspondiente de las tierras expropiadas, con la finalidad de que en el decreto presidencial se fije el monto indemnizatorio.

Las notificaciones, opiniones, trabajos técnicos y avalúos se realizaran en un lapso de noventa días.

RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL.- La integración del expediente de expropiación, adicionando con los documentos que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesarios, serán sometidos a consideración del Presidente de la Republica para que resuelva en definitiva.

PUBLICIDAD.- El decreto presidencial que resuelva 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 expropien.

EJECUCIÓN.- La Secretaría de la Reforma Agraria será la responsable de la ejecución del decreto expropiatorio, con la salvedad de que antes de dictar la

orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial así como de que se aplique conforme a las disposiciones que marca la ley.

EXPEDICIÓN DE TÍTULOS.- La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos de propiedad, producto de la expropiación, estos títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional."[24]

4.1.1 LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

La causa de la expropiación tiene una importancia fundamental para originar el vínculo expropiatorio. La determinación de la causa y la resolución o decisión por el órgano competente de aceptarla para hacer determinado acto, implica el fundamento mismo del vinculo expropiatorio, es decir cuando algo es de utilidad pública es porque esta fundamenta la motivación de la expropiación.

Dicho en otras palabras lo manifestado anteriormente, en la expropiación es necesario distinguir entre el acto que la motiva o sea la declaración por el órgano competente de que algo es de utilidad pública, y la relación expropiatoria por virtud de la cual se reconocen derechos al sujeto de la relación dominial en virtud del pago de la indemnización.

En esta relación hay derechos y obligaciones en el vínculo expropiatorio: derechos potestativo (declaración de utilidad publica) y derecho negocial (la indemnización y su pago). La declaración de utilidad pública no se trata de una declaración si no de un acto potestativo por medio del cual un órgano competente decide que algo es de utilidad pública.

[24] MEDINA CERVANTES, José Ramón, Derecho Agrario, Harla, México, 1987, pp. 433-434.

La causa de utilidad pública agraria es muy compleja y no debe confundirse con la causa de utilidad pública común, es de fundamental importancia en el Derecho Agrario, porque permitirá comprender cabalmente el contenido y alcance que la expropiación tiene en esta disciplina jurídica.

La utilidad pública significa lo que es conveniente para el pueblo, o sea la comunidad, la utilidad pública en el ámbito rural es lo conveniente para el sector agrario, la utilidad pública significa lo útil para el pueblo o sea para todos; pero la utilidad puede ser inmediata o mediata, según la forma del aprovechamiento.

De lo anterior se puede concluir que la utilidad pública es el objetivo o fin que la promovente de la expropiación le dará a las tierras ejidales de las que ha solicitado su expropiación, el cual es necesario que tenga un beneficio a favor de la sociedad en general, previo pago de una indemnización por las mismas a favor del núcleo agrario afectado.

4.1.2 INDEMNIZACIÓN.

La indemnización constituye el elemento más discutible de la expropiación, por lo menos considerado desde el punto de vista económico y en cierta medida por la influencia que puede tener en el aspecto político.

“La indemnización debe ser según el criterio clásico: previa a la expropiación, y pagada en dinero e integral. Esta forma de pago ha considerado que en todos los casos en donde no se haga una mención especial a la forma en que ha de pagarse debe hacerse en dinero. Ello en razón de que a la indemnización se le considera una obligación de dar y no de hacer y teniendo en cuenta que la forma usual de cumplir con la contraprestación es de dar una suma de dinero, se considera como argumento de importancia para sentar el principio de que toda indemnización expropiatorio debe ser hecha en dinero”

Como se ha mencionado anteriormente, el pago de la indemnización en dinero constituye la forma tradicional de pago; pero no es la única, jurídicamente el pago de la indemnización puede ser realizada además en especie, el cual puede ser un medio satisfactorio de pago del monto indemnizatorio por concepto de una expropiación de tierras ejidales o comunales, tal y como lo establece el articulo 86 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural que literalmente nos indica:

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

I. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará el valor de los bienes que recibirán los afectados, por concepto de pago de la indemnización;

II. Si el valor de los bienes que se entreguen es superior al monto fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la diferencia será en beneficio de los afectados. Si el valor de que se trata es inferior, la diferencia deberá ser cubierta en efectivo;

III. La promovente deberá cubrir los gastos de traslado de dominio;

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

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

Es difícil poder determinar cual clase de indemnización puede resultar más conveniente, ya que las modalidades en este país, las costumbres jurídicas y sobre todo la situación económica puede crear condiciones muy diversas, todo lo

cual incide de manera efectiva para que un sistema de indemnización pueda ser efectivo en un país.

La forma de indemnización constituye un tema que debe ser analizado a través de diversos aspectos y circunstancias, por cuyo motivo aquí solo se pretende señalarlo, pero tratando en la medida de lo posible de no exceder en consideraciones que trascienda el marco de lo estrictamente jurídico. Solo se han hecho algunas observaciones de carácter financiero para que se comprendan algunos de los múltiples problemas que pueden sobrevenir por razón de la forma indemnizatoria. Pero lo cierto es que, si este tema se aborda desde el punto de vista jurídico, se pueden obtener conclusiones muy interesantes:

1. Jurídicamente es viable cualquier clase de indemnización;
2. Desde el punto de vista legal, el pago de la indemnización debe ser el que rige la propia Ley.
3. Que la forma de indemnización y el monto de la misma, se halla íntimamente ligado al criterio que se adopte con respecto a la naturaleza jurídica de la expropiación.

El contenido de la indemnización debe incluir tanto el valor del bien expropiado como también los daños y perjuicios causados por el desapoderamiento. Ello en razón que el afectado tiene derecho de exigirle a la promovente la indemnizaciones que correspondan y además por la indemnización comprende un daño emergente y un lucro cesante.

En efecto, si el propietario cultiva la tierra expropiada, merece que se le pague el daño emergente y el lucro cesante; pero si no la cultiva ¿Qué fundamento puede tener en el derecho agrario que se le pague en el daño emergente?.

El criterio para fijar el monto de la indemnización debe ser para el sustentante lo mas objetivo posible, pero en función de la relación existente entre el propietario

del fundo y el cultivo del mismo al tiempo de la expropiación. De lo contrario, la objetividad desparece. A fin de fijar el valor de la tierra, es necesario tomar en consideración el valor de la misma, esto a efecto de permitir que se paguen sumas que no coinciden con el valor del predio en función de la producción que es el único principio justo en materia de indemnización de tierras ejidales y comunales.

Sin embargo, es bueno tener presente los inconvenientes derivados de la inflación por cuyo motivo es necesario adoptar medidas que permitan salvaguardar los derechos de ciertos propietarios al tiempo de efectuarse la expropiación de sus tierras.

El artículo 80 de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural establece que cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario y cuando los bienes materia de la expropiación afecten tierras en lo individual (formalmente parcelas), la indemnización corresponderá a los titulares.

Por otra parte, el artículo 81 del ordenamiento citado en el parágrafo anterior establece que el pago por concepto de indemnización de los bienes distintos a la tierra, deberá ser cubierto en forma inmediata y directa a los afectados.

Todo pago a favor del núcleo agrario o en lo individual por concepto del monto indemnizatorio, de preferencia deberá ser cubierto en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para lo cual su retiro se sujetara al siguiente procedimiento:

I. Deberá acordarse en asamblea la solicitud, el destino y aplicación de lo recursos, y
II. Con el acta de asamblea correspondiente o copia certificada de la misma deberá solicitar al Fondo dicho retiro. A esta solicitud se le anexara copia de la convocatoria y copia certificada del acta de asamblea en la que se eligieron

los órganos de representación del núcleo agrario (Articulo 82 de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural).

Ahora bien respecto de los pagos a favor del afectado en lo individual el artículo 84 del citado ordenamiento indica que si el monto indemnizatorio depositado en el Fondo corresponde a los ejidatarios en lo individual, bastara su solicitud escrita de retiro, previa identificación, por otra parte si el monto indemnizatorio es depositado en una Institución Bancaria, la promovente asume la responsabilidad del pago oportuno y directo, y responderá de cualquier reclamo que por este concepto resulte. En este caso, la promovente estará obligada a dar aviso al Fondo, una vez efectuado el pago.

Por último, si el pago del monto indemnizatorio no se realiza, el Fondo lo requerirá a la promovente, la cual deberá depositarlo en el propio fondo, salvo que hubiere manifestación escrita en contrario de parte de los afectados.

De lo anterior manifestado con anterioridad, se concluye que el pago del monto indemnizatorio derivado de una expropiación de tierras ejidales o comunales, necesariamente deberá ser en efectivo y de preferencia depositada en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para que previos los requisitos que marca la ley sea solicitado por el núcleo agrario o el ejidatario en particular.

4.2 LINEAMIENTOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE REVERSIÓN.

Los lineamientos para el ejercicio de la acción de reversión tienen como objetivo principal establecer las bases para verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública, prevista en los Decretos Expropiatorios, mediante la supervisión técnica y jurídica, de acuerdo a su naturaleza, respecto de los cuales, transcurridos los cinco años contados a partir de la publicación del Decreto Expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, cuando no se haya cumplido con la causa de utilidad pública o se haya destinado a un fin distinto al señalado, se suscriban convenios en materia de reversión o se ejercite la acción de reversión de tierras, ante el Tribunal Unitario Agrario competente, con la finalidad de incorporar esas superficies al patrimonio del FIFONAFE de conformidad con el articulo 97 de la Ley Agraria, o en su caso reintegrarlas a los núcleos agrarios afectados en cumplimiento del artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Ahora bien respecto de los Decretos Expropiatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación que cumplen 5 años, a partir de su Reglamento la Dirección de Asuntos Jurídicos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, deberá realizar la supervisión del cumplimiento de la causa de utilidad pública, dentro de un plazo no mayor a 2 años contados a partir de los 5 años de la publicación, lo anterior atendiendo la figura de la prescripción de la acción de reversión, misma que se sustenta en la jurisprudencia, numero 189262 de la Novena Época, Segunda Sala del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV Julio de 2001, Pagina 501, Tesis 2ª/J.26/2001, la cual literalmente nos indica:

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

Si bien es cierto que los artículos 93 y 97 de la Ley Agraria, publicada en el Diario

Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, establecen, respectivamente, que los bienes ejidales o comunales pueden ser expropiados por alguna causa de utilidad pública mediante decreto presidencial y que cuando aquéllos 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 podrá ejercer las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total de dichos bienes y para que opere la incorporación de éstos a su patrimonio, también lo es que ni en dicha ley ni en el Código Civil Federal, de aplicación supletoria a ésta, se prevé la prescripción de la acción de reversión, por lo que al respecto resulta aplicable la Ley General de Bienes Nacionales, que en su artículo 33, párrafo segundo, dispone que los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible. Lo anterior es así, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 3o., fracción VI, de la ley últimamente citada, una vez que surte sus efectos el decreto expropiatorio, el bien inmueble sale del patrimonio del ejido e ingresa a los bienes del dominio privado de la Federación.

Contradicción de tesis 93/2000-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito). 8 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

Tesis de jurisprudencia 26/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de junio de dos mil uno.

Ahora bien si el razonamiento jurisprudencial citado fuera acoplable al caso, efectivamente existe una temporalidad en la legislación aplicable a la reversión en

materia agraria, consistente en que las promoventes y/o beneficiarias tienen el término de cinco años para cumplir con la causa de utilidad pública, pero no existe temporalidad para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercite la acción de reversión, y al resolver así nuestro Máximo Tribunal omitió considerar que las tierras materia del juicio agrario de reversión, por haber sido materia de una expropiación de bienes Ejidales o comunales, están sujetas en todo tiempo al gravamen legal consistente en el cumplimiento de la causa de utilidad pública que no puede ser objeto de prescripción, ya que se trata de una garantía constitucional (artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En este sentido cabe destacar que, es de explorado derecho que las garantías que nos otorga nuestra Carta Magna no pueden prescribir.

Es por ello que el legislador al prever la reversión en materia agraria como obligación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo hizo con la intención de evitar que se especulara con la tierras materia de una expropiación sobre bienes de propiedad social, que resulta ser la clase más desprotegida de la sociedad, y que una vez incorporada al patrimonio del Fideicomiso, éste apoye a los diversos núcleos agrarios del país en la realización de actividades productivas que redunden en beneficio del campesino mexicano o en su caso la reintegración de la superficie al núcleo ejidal.

Además del estudio del sistema jurídico mexicano de la reversión en materia agraria, se debe deducir que al tratarse de terrenos expropiados cuyo origen eran ejidales o comunales, el legislador les dio un trato especial al establecer que fuera el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien tuviera la obligación de ejercitar la acción de reversión de tierras para cumplir con sus fines, de fomentar el desarrollo ejidal y financiero de las actividades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios.

Los terrenos expropiados a ejidos y comunidades sujetos a la competencia de la Ley Agraria, tienen una naturaleza y revisten características diferentes a las

normas del derecho común que tutelan a la propiedad privada. Aquellos son bienes que se encuentran dentro del Derecho Social, por ello no se puede traslapar a esta rama, figuras del derecho común que no están contempladas en la Ley Agraria, como es la figura de la prescripción.

Ahora bien las normas reguladoras del procedimiento de expropiación de bienes ejidales o comunales, se encuentran previstas por normas positivas agrarias, mismas que especifican las fases de una expropiación, así como las pertinentes para ejercitar la acción de reversión; luego, se está en el caso de que tratándose de expropiación de terrenos ejidales o comunales, las disposiciones aplicables a dicho procedimiento lo son precisamente las disposiciones de naturaleza agraria, y, por lo tanto, el término para ejercitar la acción de reversión no es otro que el que pudiera desprenderse de dichas normas específicas, y si la legislación agraria no contempla la figura de la prescripción de la acción de reversión, es en virtud de que el legislador ha considerado conveniente que no prescriba dicha acción, toda vez de que con ella se protegen los intereses de carácter social, como lo son la causa de utilidad pública en que se sustenta la emisión de todo decreto expropiatorio que afecta los bienes ejidales y comunales, ya que estos sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidades, de ahí que la expropiación de bienes ejidales y comunales se haya prevenido en un ordenamiento distinto de la Ley General de Bienes Nacionales, con la evidente intención del legislador de darle a ese tipo de expropiaciones un trato especial, dadas las características de utilidad social que poseen los ejidos y comunidades, luego, si en la legislación propia de la materia no se contemplan la figura de la prescripción de la acción de reversión de tierras, no hay lugar a duda que ese es el espíritu de la intención del legislador al respecto.

Si bien es cierto que con la expropiación el beneficiado obtiene la propiedad de los bienes expropiados, dicha propiedad conserva en todo momento el gravamen de dar cumplimiento a la causa de utilidad pública señalada en el Decreto

Expropiatorio del cual emana, mientras esté vigente y no sea derogado por disposición judicial o administrativa que cumpla con todos los requisitos y formalismos que prevé la Ley Agraria, toda vez que es de sabido derecho que un Decreto Presidencial no puede dejar de tener vigencia por el sólo transcurso del tiempo, mucho menos cuando el mismo prevé una causa de utilidad pública y ordena expresamente su cumplimiento, sin condicionarla a acontecimiento alguno, presente o futuro, y muy por el contrario, regula en forma que en caso de no darse cumplimiento a la causa de utilidad pública dentro del término señalado o si se utiliza para otro fin, el bien expropiado será revertido, a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ahora bien, si se decretará la prescripción de la acción de reversión, de manera indirecta se estaría derogando un Decreto Presidencial, lo que significaría facultad para el beneficiado por la expropiación de utilizar la superficie expropiada para cualquier fin, aún cuando no sea la causa de utilidad pública señalada en el decreto, ya que no existiría medio alguno que impida ello, en virtud de que, como ya se manifestó, de ser procedente la prescripción de la acción de reversión, se estaría derogando la obligación que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tiene expresamente fundado en la Legislación Agraria, de vigilar en todo tiempo el cumplimiento de la causa de utilidad pública de parte de los beneficiario de una expropiación, lo que haría negatoria la obligación Constitucional consistente en que toda expropiación debe ser por causa de utilidad pública, y el sostener lo contrario implicaría una transgresión directa al segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante no pasar por alto que la expropiación de bienes ejidales o comunales es un acto administrativo por el cual el Estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes de origen ejidal o comunal, por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidades, por lo cual la obligación de dar y mantener el cumplimiento a la causa de utilidad pública no prescribe, y por consiguiente tampoco puede prescribir la obligación del Fideicomiso Fondo Nacional de

Fomento Ejidal a ejercitar la acción de reversión cuando los beneficiados por este tipo de expropiaciones no cumplen con la obligación que la misma les impone.

Suponiendo sin conceder que si fuera aplicable la Ley General de Bienes Nacionales, en consecuencia sería aplicable el artículo 9o. de la Ley de Expropiación y acontecería lo siguiente:

1.- La demanda de reversión de tierras debería interponerse "…ante la autoridad que haya tramitado el expediente…", es decir, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y no ante el Tribunal Unitario Agrario, de donde no tendría razón de ser de la fracción XII del artículo 18 del la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece que los Tribunales Unitarios Agrarios serán competentes para conocer:

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

2.- La reversión de tierras debería solicitarse por "…el propietario afectado…" **,** es decir por el ejido expropiado y no por mi representado el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de donde no tendría razón de ser el artículo 97 de la Ley Agraria (correlativo al 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria), del Capítulo II, Sección VI, Título Tercero, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (De la Reversión), ni del Resolutivo Segundo del propio Decreto Expropiatorio de nuestra atención, en donde se faculta de manera expresa al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal a demandar la reversión de los bienes expropiados, cuando se actualicen los supuestos fáctico normativos previstos en la Ley, es decir, cuando transcurridos cinco años no se hubiere destinado la superficie expropiada a la causa de utilidad pública prevista en el propio Decreto, o cuando se haya utilizado para un fin diverso.

3.- Para el ejercicio de la acción de reversión bastaría demandar la misma, "…y la autoridad que haya tramitado el expediente, debería resolver dentro de los 45 días hábiles siguientes…" y no sujetarse al procedimiento previsto en el Título Décimo

de la Ley Agraria (De la Justicia Agraria), en especial lo establecido en el artículo 185, por lo que no tendría razón de ser de dichas disposiciones, así como, de la ya señalada fracción XII del la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y en lato sensu de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- En caso de resolverse la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver la parte correspondiente de la indemnización que hubiere sido cubierta, sin embargo, el artículo 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, refiere que en caso de darse la reversión, no será procedente la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización, de donde resulta que no tendrían razón de ser los preceptos antes señalados.

5.- De darse la reversión, los bienes revertidos serían devueltos al particular afectado, es decir, al ejido expropiado y no ingresarían al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de donde no tendría razón de ser el artículo 97 de la Ley Agraria, 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, ni y el Resolutivo Segundo del propio Decreto Expropiatorio, en donde se establece de manera expresa que los bienes revertidos de expropiaciones hechas a ejidos y comunidades agrarias pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

De donde se concluye que de ninguna manera puede ser aplicada en el caso que nos ocupa la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Expropiación, ya que se caería en las incongruencias referidas.

Lo anterior determina con precisión y claridad que un procedimiento expropiatorio de terrenos ejidales o comunales se sujeta a los ordenamientos agrarios, y que, en consecuencia el procedimiento de reversión debe seguirse de conformidad a lo previsto por esa normatividad agraria que en este caso es la Ley de la Materia.

En apoyo a lo anterior se hace valer la jurisprudencia visible a foja 61, del informe 1969, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Segunda Sala, consultable en el apéndice 1985-1990, que es comparada al de 1917-1985, Libro II, Primera y Segunda Salas, mayo ediciones, bajo el número 109, página 219, que a continuación se cita:

"AGRARIO. EXPROPIACIÓN DE BIENES COMUNALES O EJIDAL, RÉGIMEN LEGAL. Existiendo en el Código Agrario (actualmente Ley Federal de Reforma Agraria) (Sic. Ley Agraria), el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales y comunales, estando señaladas en dicho ordenamiento las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a los que debe quedar sujeta la expropiación, la regulación del acto jurídico antes citado no puede quedar sujeta al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia dentro del Código Agrario, de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales."

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Séptima época. Tomo 151-156, Tercera Parte. Página 219.

Sexta Época. Tercera Parte, Volúmen CVIII. Página 18. Amparo en revisión 8692/64. Comisariado Ejidal del Ejido san Luis. 15 de junio de 1966. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Séptima época. Tercera Parte. Volúmen X. Página 21. Amparo en revisión 1927/69- Rafael Romero Guzmán y coags. 29 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Séptima época. Tercera Parte. Volumen LXXVI. Página 25. Amparo en revisión 4489/74. Comunidad Agraria del poblado "La encarnación", Municipio de

Acambaro, Edo. Guanajuato. 30 de abril de 1975. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Séptima época. Tercera parte. Volumen LXXXV. Página 14. Amparo en revisión 2252/75. Comunidad Agraria “Río Marabasco” antes “Laguna del Rincón” o “Las Parotas”, Municipio de Manzanillo, Estado de Colima. 19 de enero de 1975. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Es evidente que la prescripción prevista en el artículo en la Ley General de Bienes Nacionales, que conlleva a la aplicación del artículo 9o. de la Ley de Expropiación no puede aplicarse en materia agraria toda vez que no cumple los requisitos para que opere la supletoriedad, de la ley, los cuales han sido determinados por nuestro máximo Tribunal Federal, en la siguiente tesis jurisprudencial:

“SUPLETORIEDAD DE LA LEY REQUISITOS PARA QUE OPERE**.**

Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y se señale el estatuto supletorio; b) La previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de la supletoriedad, c)Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sería insuficiente para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y d) que las disposiciones o principio con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo, la bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.”

Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, número 4. 2º. 8K, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época; Tomo II-Agosto, Segunda Sala, tesis LXXI/95, página 272.

Concretamente, por lo que hace a la procedencia de la supletoriedad en materia agraria, también resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial, sustentada por el Segundo tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, Número II.2º 13A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación; junio de 1997; página 785; Novena Época; Tomo V.

“ SUPLETORIEDAD EN MATERIA AGRARIA.

Es inexacto que la materia agraria este jurídicamente hablando, regulada por la legislación civil y en su caso por le Mercantil, pues lo que el artículo 2º. De la Ley Agraria señala, es que en tales normatividades se aplicaran supletoriamente, según la materia de que se trate, en lo no previsto en dicha ley. De lo que se sigue que esa supletoriedad sólo procede en defecto de las disposiciones agrarias y no de manera absoluta, amén de que debe ser únicamente respecto de las instituciones que expresamente aquella establezca y que no se encuentren reglamentadas, o que lo estén deficientemente, de forma tal que no permitan su aplicación, y todo ello a condición de que los ordenamientos supletorios no pugnen, directa o indirectamente con los postulados de la Ley en cita, de acuerdo con lo que al respecto estatuye su numeral 167”.

Es claro y sin lugar a dudas que ni en la Ley Agraria, ni el reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en el capítulo que regulan tanto las expropiaciones de tierras ejidales o comunales, como la acción de reversión, no contemplan en parte alguna la figura de la prescripción de la reversión, en consecuencia no se da el supuesto que se refiere a la previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad, que por ese sólo hecho no resulta aplicar supletoriamente la Ley General de Bienes Nacionales.

También es aplicable al caso concreto la siguiente tesis jurisprudencial:

“AGRARIO. EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. IRREVOCABILIDAD DE LA DECLARATORIA RESPECTIVA.

El Código Agrario establece el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales o comunales, señalando las únicas causas de utilidad pública por las cuales pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación. Existiendo regulación especial del acto jurídico antes indicado, no puede quedar sujeto el mismo al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de otra manera no tendría explicación la existencia, dentro de Código Agrario, de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales. Ahora bien, el examen de esos dispositivos, especialmente del artículo 289 del expresado Código, arroja que tratándose de la expropiación de bienes ejidales y comunales se excluye la posibilidad de recurrir a la declaratoria correspondiente, pues no establece el recurso de renovación de que habla el artículo 5o. de la Ley de Expropiación, y dispone que una vez publicado el Decreto correspondiente “El Departamento Agrario procederá a ejecutarla en su términos”. Además, por disposición de los artículo 27, fracción XIII, última parte, de la Constitución Federal y 33 del Código Agrario, el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y las resoluciones que dicta en materia de expropiación de tierras ejidales o comunales son definitivas en la esfera administrativa, según lo dispone expresamente el artículo 288 del Código Agrario.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Tomo LXXVI, tercera parte. Página 24. Amparo en revisión 4489/74. Comunidad Agraria del poblado “La Encarnación”, Municipio de Acambaro. Guanajuato. 30 de abril de 1975. 4 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Sexta Época. Tercera parte. Volumen CVIII. Página 18. Amparo en revisión 8692/64. Comisariado ejidal del ejido San Luis. 15 de junio de 1966. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

En ese sentido, y por no ser aplicable el régimen general de la Ley General de Bienes Nacionales, puede concluirse que la obligación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de promover la acción de reversión de tierras, es imprescriptible.

Así mismo, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal al realizar la supervisión de la causa de utilidad pública, de forma adicional, realizara un análisis jurídico de dicho cumplimiento, de acuerdo con la naturaleza de la causa de utilidad publica, en los siguientes casos:

A. Decretos Expropiatorios para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo, en términos del articulo 93 fracción II de la Ley, que a la letra señala lo siguiente:

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

<u>Reserva Territorial o Fundo Legal.</u>

En este supuesto la Dirección de Asunto Jurídicos, conforme al artículo 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, requerirá a la promovente o causahabiente de la expropiación de que se trata, los elementos necesarios para determinar si por la vías formales se constituyo o no la reserva territorial o el fundo legal señalado en el Decreto Expropiatorio, conforme a lo siguiente:

1.- Si de la respuesta de la promovente o causahabiente, se advierte que no se constituyo la reserva territorial o el fundo legal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se iniciara la supervisión en campo, del

resultado de esta, se procederá a demandar la acción de reversión, sea en términos del articulo 97 de la Ley Agraria o del 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

- Será necesario para la ejecución y/o cumplimiento de la causa de utilidad publica la expedición de un plan o programa de desarrollo urbano, conforme a la legislación local aplicable.

- Se tomara en consideración aquellos elementos que en su caso determine el Decreto, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos que se suscriban para el cumplimiento de la causa de utilidad pública.

2- Si de la respuesta de la promovente o causahabiente se advierte que se constituyo la reserva territorial o el fundo legal señalado en el Decreto Expropiatorio, se procederá a analizar el cumplimiento de la causa de utilidad pública en congruencia con las constancias que así lo acrediten, hecho lo anterior, se determinara la procedencia de realizar la supervisión en campo de acuerdo a los casos específicos relacionados con el cumplimiento de la causa de utilidad pública.

Ordenamiento Ecológico.

Tratándose de Decretos Expropiatorios relacionados con el ordenamiento ecológico se supervisara el cumplimiento de la causa de utilidad publica de conformidad Copn lo establecido en el Decreto y se verificara que no sa haya afectado la superficie materia de la expropiación, en congruencia con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Se deberán tomar en consideración los siguientes elementos:

- Cuando la causa de utilidad pública refiere que es para la constitución de áreas naturales protegidas, se verificara que de acuerdo la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, las zonas conserven los ambientes originales, es decir no hayan sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas o restauradas.
- Cuando se determine que es para el aprovechamiento sustentable, se verificara que la utilización de los recursos naturales se realice en forma tal que se respeta la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.
- Cuando la causa de utilidad pública sea el ordenamiento ecológico, cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, se verificara que no exista deterioro evidente, derivado de su aprovechamiento, en congruencia con el Plan o Programa que se haya expedido para tal efecto.
- Cuando la causa de utilidad publica sea la preservación, se verificara en campo que se hayan ejecutado acciones que permitan mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat natural.

Hecho lo anterior, de acuerdo a la naturaleza de la causa de utilidad pública, se determinara la procedencia de la acción de reversión en términos del artículo 97 de la Ley Agraria o del 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

B. Decretos Expropiatorios para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, de conformidad con el articulo 93 fracción V de la Ley Agraria, que señala lo siguiente:

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

Urbana.

Cuando de trate de una expropiación que tenga como causa de utilidad pública la regularización y titulación legal a favor de sus ocupante mediante su venta, conforme el articulo 93 fracción V, se procederá al siguiente análisis y verificación:

La promovente y/o beneficiaria deberá acreditar que ha dado inicio al proceso de regularización, cuyo objeto es regularizar los asentamiento humanos irregulares, para considerarse como cumplida la causa de utilidad publica, motivo por el cual se le requerirá que informe de los avances de la regularización, a efecto de contar con los elementos necesarios que permitan el avance en el cumplimiento de la causa de utilidad pública.

Para efectos de los anterior, podrá exhibir copias simples de escrituras o contratos de adquisición o reportes debidamente validados del avance del proceso de regularización, quedando bajo la responsabilidad de la provente la autenticidad de los documentos que proporcione, para acreditar el cumplimiento de la causa de utilidad pública.

Rural.

Cuando la causa de utilidad publica sea la regularización de la tenencia rural a titulo gratuito a favor del grupo de campesinos que la viene poseyendo y el objeto de la misma es la disolución de un conflicto social y jurídico que se

presentan los campesinos poseedores en términos del artículo 93 fracción V de la Ley Agraria, se procederá de la siguiente manera:

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal llevara acabo la supervisión de la superficie expropiada a efecto de determinar el cumplimiento de la causa de utilidad pública y en caso de que la misma sea destinada a un fin distinto o no sea aplicada en un termino de cinco años al objeto de la expropiación, ejercitara las acciones legales en congruencia con el Decreto Expropiatorio.

Cuando la autoridad judicial requiera al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal la interposición de la demanda de reversión en cumplimiento a alguna ejecutoria, el Departamento de Servicios Topográficos realizara la supervisión de conformidad con los criterios antes expuestos, para exhibirla como un documento base de la acción.

Aunado a lo anterior si el núcleo agrario/o promovente y/o beneficiaria hacen del conocimiento al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el incumplimiento de la causa de utilidad publica o que la superficie si bien es cierto, en su oportunidad cumplió con lo previsto el en Decreto respectivo, con posterioridad se destino a un fin distinto al señalado, motivo por el cual solicitan se lleve a cabo la supervisión de la superficie expropiada.

Recibido el oficio y/o solicitud de la parte afectada, el Fideicomiso Fondo Nacional de fomento Ejidal procederá a investigar si se ejecuto el decreto expropiatorio, si se realizo el pago indemnizatorio, e instruirá la supervisión de la superficie expropiada; con los resultados obtenidos del informe de supervisión, determinara si es procedente ejercitar la acción de reversión y, en su caso, los términos en que se presentara.

Se excluyen de esta supervisión aquellos decretos respecto de los cuales exista sentencia ejecutoriada por el Tribunal Unitario Agrario competente, en el cual se haya determinado la improcedencia de la acción en virtud de que se acredito el cumplimiento de la causa de utilidad publica, salvo que existan elementos para acreditar fehacientemente con posterioridad a la ejecutoria, se destino aun fin distinto, a fin de determinar lo que legalmente proceda.

Por otra parte es importante indicar que la elaboración del informe de supervisión se encuentra a cargo del Departamento de Servicios Topográficos adscrito a la Dirección de Asuntos Jurídicos, el cual deberá contener una relatoría de las actividades realizadas en campo, considerando las entrevistas con los integrantes del Comisariado ejidal o bienes comunales, y en su caso, la encuesta realizada en los asentamientos humanos elegidos de forma aleatoria, deberá describir la ubicación geográfica del inmueble tomando como documento la carta topográfica INEGI.

En los casos de decretos expropiatorios para la regularización de asentamientos humanos, adicionalmente se deberá describir las características físicas del tipo de asentamientos humanos existentes, así como la de los servicios públicos y la infraestructura existente (energía eléctrica, agua potable, drenaje, pavimentación, teléfono, etc.)

Asimismo, en la conclusión del informe de supervisión se detallara en que porcentaje si cumple y en que porcentaje no se cumple con la causa de utilidad publica, describiendo la ocupación del suelo.

En los casos en que de acuerdo a la naturaleza de la causa de utilidad publica, no sea suficiente la supervisión técnica en materia de topografía, se podrán llevar a cabo peritajes especializados, a efecto de contar con los suficientes elementos que permitan determinar el cumplimiento o incumplimiento en los términos previstos en el Decreto.

Una vez concluido el informe de supervisión, la Dirección de Asuntos Jurídicos realizara el análisis técnico y jurídico integral, a efecto de determinar la procedencia del ejerció de la acción de reversión o el archivo del expediente, en caso de que haya verificado que se cumplió con la causa de utilidad publica prevista en el Decreto.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, previo a la interposición de la demanda y de acuerdo a la naturaleza de la causa de utilidad publica y el resultado de la supervisión, podrá requerir a la promovente de la expropiación para que dentro del termino de 30 días naturales manifieste lo que a su derecho convenga, sobre el cumplimiento de la causa de utilidad publica, de conformidad con el articulo 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, de obtenerse respuesta de la promovente en el sentido de no haber dado cumplimiento de la causa de utilidad pública y la promovente tenga la intención de convenir la no reversión, se aplicara el procedimiento previsto en los Lineamientos materia del presente tema.

Al respecto de lo manifestado en el parágrafo anterior, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá incorporar bienes a su patrimonio, en ejercicio de la acción de reversión en los siguientes supuestos:

I. Recibir en propiedad bienes inmuebles en cumplimiento de sentencias definitivas de los Tribunales Agrarios, ya sea por homologación de convenio con la promovente y/o beneficiario de la expropiación o por determinar la procedencia de la acción de reversión.
II. Recibir en propiedad bienes inmuebles derivado de la suscripción de convenios administrativos, en los casos que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del articulo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, es decir, 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 publica, en cuyo caso el Fideicomiso Fondo Nacional de fomento Ejidal, podrá emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar el instrumento en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados.

En dicho convenio debe 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 de dominio de los bienes, y la obligación de responder en cualquier adeudo o gravamen contraído antes de la celebración del convenio, el cual deberá ser protocolizado ante Fedatario Público.

En ambos casos (I y II), deberá inscribirse dichos instrumentos jurídicos en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio y el Registro Agrario Nacional de la Entidad donde se ubiquen los bienes.

III. En numerario como resultado de la suscripción de convenios de no reversión, a cambio de una contraprestación, los cuales se celebraran de conformidad con el numeral 32 de las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por los que el mismo se abstenga de ejercitar la acción de reversión parcial o total, o bien para dar por concluida una controversia presente, en cualquier etapa del procedimiento antes de que se dicte la sentencia definitiva en términos del articulo 185, fracción VI de la Ley Agraria.

De igual forma, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, podrá ofrecer la suscripción de un convenio, al momento de la ejecución de la misma, en cumplimiento del artículo 195, fracción I, de la Ley Agraria.

Para lo cual se aplicara el siguiente procedimiento:

a) El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal dentro del plazo de cinco días hábiles posteriores a la propuesta de la promovente de suscribir un convenio, le informara a través de la Dirección De Asuntos Jurídicos, las bases para convenir la no reversión, consistentes en la practica de un avalúo a la superficie materia del convenio, que servirá de base para determinar la contraprestación de dicho convenio, el cual podrá ser elaborado por el INDAABIN o cualquier Sociedad Nacional de Crédito; asimismo, que los gastos y honorarios que se generen por el citado avalúo serán cubiertos por la promovente.

b) Obtenida la respuesta de la promovente aprobando las bases para la celebración del convenio de no reversión, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal dentro del plazo de cinco días hábiles posteriores a la recepción de la aprobación, mediante oficio solicitara por cuenta y orden de aquella, el avalúo INDAABIN o cualquier Sociedad Nacional de Crédito que determine la promovente.

c) Habiéndose practicado el avalúo respectivo, los datos del mismo se incluirán en el proyecto de convenio que elaborara el Departamento de lo Contencioso de acuerdo a los lineamientos que le señale la subdirección de lo Contencioso, y será remitido a la promovente dentro del plazo de cinco días hábiles posteriores a la recepción del avalúo respectivo, para sus observaciones y comentarios, así como para que sea señalada la fecha de firma de dicho convenio.

d) En caso de haberse emitido observaciones y comentarios al proyecto de convenio, por parte de la promovente, los mismos se tomaran en cuenta en la formulación del proyecto de convenio definitivo, dentro del marco legal que regula al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

e) El pago de la contraprestación de preferencia será pagada al contado, no obstante, se puede acordar su pago en plazos en un lapso no mayor a doce mese, en cuyo caso se pactara un interés ordinario a razón de tasa anual fija equivalente al resultado de adicionar ocho

puntos a la tasa TIIE (Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio) a 28 días, vigente a la fecha de la firma del convenio de no reversión.

f) Posteriormente a la suscripción del convenio, este podrá ser ratificado ante el tribunal del conocimiento o del que resulte competente en razón de territorio, o en su caso protocolizado ante Fedatario Publico, que de ser a solicitud del promovente procederá a su costa.

g) De manera particular, en los casos en que impera problemática con los núcleos agrarios afectados o con terceros, derivado de la ocupación de tierras de asentamientos humanos irregulares, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ha establecido como criterio llevara a cabo acciones de concertación con las promovente y/o beneficiarias de las expropiaciones, para resolver dicha problemática, a través de la suscripción de convenios para la regularización de la superficie ocupada por asentamientos humanos irregulares, o bien, a través de convenios de no reversión, por medio de los cuales podrán adquirir la superficie y llevar a cabo la regularización de la misma, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, previo pago de contraprestación a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Los convenios de no reversión no eximen a la promovente y/o beneficiaria del cumplimiento de la causa de utilidad publica.

4.3 LA ACCIÓN DE REVERSIÓN.

La palabra reversión tiene diversos significados algunos de los cuales se mencionan a continuación:

- Volver una cosa al estado que tenía antes;
- Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo;
- Volver una cosa al estado que tenía o devolución de ella a la persona que la poseía primero;
- Volver una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo o pasar a un nuevo dueño.

En términos generales, es restituir una cosa al estado anterior; la devolución de bienes a su anterior dueño. En el ámbito administrativo se utiliza esta figura para restituir al titular afectado de sus propiedades expropiadas.

En materia agraria, esta acción ejercitada por el FIFONAFE, tiene como finalidad dar certeza jurídica a las superficies expropiadas por causa de utilidad publica mediante Decreto Presidencial a los ejidos y comunidades, cuando se destinen aun 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.

4.3.1 PROCEDENCIA Y FINES DE LAS ACCIONES DE REVERSIÓN REGULADAS EN LOS ARTÍCULOS 94 Y 98 DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL, CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 97 DE LA LEY AGRARIA.

Es de explorado Derecho que mediante Decreto de fecha 23 de febrero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de febrero del mismo año,

es promulgada la Ley Agraria, la cual en su artículo 97 retoma la acción de reversión en materia agraria disponiendo lo siguiente:

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

De la lectura del precepto legal transcrito, se desprende que para la procedencia de la acción de reversión se requiere la actualización de cualquiera de los dos siguientes supuestos fáctico-normativos:

1. Que la superficie expropiada se destine a un fin distinto del señalado como causa de utilidad pública, o bien,
2. Que hayan transcurrido más de 5 años de la expropiación, sin que se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública.

En este punto se hace necesario agregar que el día 4 de enero de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, expedido el 3 de enero del mismo año por el Ejecutivo Federal, mismo que funge como auxiliar de la Ley Agraria, por lo que con base en el artículo 97 de dicha Ley se emitieron los artículos 94 y 98 del Reglamento en comento, mismos que establecen:

"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 ejercitará las acciones

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

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

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

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

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

De lo expuesto se desprende que conforme a la legislación vigente, la reversión de tierras en materia agraria puede ser para dos efectos o fines:

1. Para que la superficie revertida se incorpore al patrimonio del FIFONAFE y éste la destine a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades (artículo 97 de la Ley Agraria con relación al artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural).
2. Para que la superficie revertida se incorpore al patrimonio del FIFONAFE y éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados, tomando en cuenta que el ejido afectado al no haber recibido la indemnización que les corresponde, aún

conservan interés jurídico sobre la superficie expropiada (artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural).

Es importante señalar que las condicionantes que establece el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural no son requisitos que determinan la procedencia de la acción de reversión de tierras por parte de FIFONAFE, sino que únicamente constituyen condicionantes que, de actualizarse en su totalidad, traerán como efecto que una vez obtenida la reversión de los terrenos expropiados e incorporados al patrimonio de FIFONAFE, éste restituya de inmediato su titularidad al núcleo agrario afectado.

Lo anterior no puede ser de otra manera ya que en el supuesto caso de que la reversión de tierras únicamente pudiera darse cuando se actualizaran los requisitos que establece el artículo 98 de dicho Reglamento, las promoventes o beneficiarias de las expropiaciones a núcleos ejidales o comunales, evitando se actualice una sola de las condiciones que señala el multicitado artículo 98, asegurarían la especulación de tierras de origen social, al destinar la superficie expropiada a fines diversos de los que motivaron la expropiación.

Ahora bien es importante señalar que las acciones de reversión que señalan los artículos 94 y 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, con relación al artículo 97 de la Ley Agraria, aunque llevan el mismo nombre, son dos acciones completamente distintas, cada una con sus propios requisitos de procedibilidad, al respecto se ha pronunciando nuestro máximo tribunal emitiendo el criterio jurisprudencial que lleva como titulo "**REVERSIÓN. LAS ACCIONES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 94 Y 98 DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL SON DISTINTAS, AUNQUE LLEVAN EL MISMO NOMBRE",** criterio que literalmente nos indica:

"El citado artículo 94 dispone: "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 ejercitará las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.". Por su parte, el numeral 98 del Reglamento indicado establece: "El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes: I. Que no haya sido cubierta la indemnización; II. Que no haya sido ejecutado el decreto; III. Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y IV. Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio. De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro (sic), en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal. La reversión de los bienes expropiados a que se refiere el presente artículo, tendrá por efecto que una vez incorporados al patrimonio del Fondo, éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados.". Ahora bien, de la lectura de ambos textos se concluye que aunque llevan el mismo nombre se trata de dos acciones de reversión distintas, cada una con sus propias exigencias normativas, como se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

ELEMENTO	ARTÍCULO 94 DEL REGLAMENTO	ARTÍCULO 98 DEL REGLAMENTO	RESULTADO DE LA COMPARACIÓN
Nombre de la acción:	Reversión	Reversión	Igual
Ente legitimado para promoverla:	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	Igual
Autoridad ante la que se promueve:	Judicial o administrativas	Sólo ante los tribunales agrarios	Diferente

Requisitos de procedencia:	a) Que el beneficiario de la expropiación haya destinado la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o b) Que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública.	a) Que no haya sido cubierta la indemnización. b) Que no haya sido ejecutado el decreto. c) Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y d) Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio	Diferente
Requisitos de procedencia que deben acreditarse:	Cualquiera de ellos	La totalidad de ellos	Diferente
Ejecución del decreto:	Se presume que el decreto se ejecutó	No se ejecutó el Decreto	Diferente
Indemnización: Destino del bien:	Es indistinto si la indemnización se cubrió o no; en este último caso, el fideicomiso debe requerir su pago	La indemnización no debe haberse pagado a los afectados Si bien los bienes se incorporan al patrimonio del fideicomiso, ello sólo es momentáneamente, pues aquél "de inmediato" debe reintegrar su titularidad a los afectados	Diferente

En esa virtud, cuando se promueve la acción prevista por el artículo 94 del Reglamento (en relación con el numeral 97 de la Ley Agraria), no se requiere acreditar los requisitos para la contemplada en el artículo 98."

Ahora bien, tomando en cuenta que la finalidad de las disposiciones reglamentarias consisten en regular y detallar las hipótesis y supuestos normativos para la observancia de las disposiciones generales y abstractas contempladas en la ley, es evidente que en el caso que nos ocupa el Reglamento de la Ley Agraria en Materia del Ordenamiento de la Propiedad Rural contempla los medios para llevar a cabo el cumplimiento de la ley en tratándose de la reversión, y así las cosas, éste prevé en su Título III, Capítulo II, el procedimiento a seguir y al respecto establece lo siguiente:

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

"Artículo 92.- Dentro de la investigación a que se refiere el artículo anterior, el Fondo podrá requerir a la beneficiaria de la expropiación, para que dentro del término de treinta días naturales, contado a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada."
"Artículo 93.- Si derivado de la investigación se demuestra que el beneficiario cumplió en tiempo y forma con el fin señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad pública, el Fondo integrará el expediente respectivo y acordará su archivo."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la lectura integral de los preceptos antes citados, se advierte la existencia de dos hipótesis que autorizan la procedencia de la acción de reversión. En efecto, conforme a lo dispuesto por los artículos 91, 92 y 93 transcritos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra facultado para llevar a cabo la investigación del uso que se les haya destinado a los bienes expropiados, a fin de verificar que éstos se hubieren aplicado a la causa de utilidad pública para la cual fueron dispuestos, realizando las investigaciones necesarias en relación con el uso y aprovechamiento de la superficie afectada.

Además de lo dispuesto por el artículo 94, en relación con el numeral 95 citados, se desprende que si de la investigación resultare que la totalidad de los bienes se destinaron a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o bien, que

transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el fondo ejercerá la acción judicial respectiva para revertir los bienes expropiados a su patrimonio, resaltando que tal acción será independiente de la indemnización que debió haberse cubierto por este concepto, facultándose al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para que en su caso requiera del pago correspondiente, cerciorándose de que éste se lleve a cabo.

Resulta evidente hacer notar que para el caso previsto en los artículos 94 y 95 antes transcritos, la reversión procede por dos supuestos, a saber:
a) Cuando no se destinen los bienes al fin señalado en el decreto respectivo.

b) Cuando no se satisfaga la causa de utilidad pública en un plazo de cinco años, transcurridos a partir de la expropiación.

En ambos casos, resulta evidente que el decreto expropiatorio fue ejecutado, esto es, que se puso al beneficiario de ésta en posesión de los bienes afectados, e incluso es posible que se haya cubierto la indemnización, pero que por las causas antes reseñadas no se haya cumplido con la causa de utilidad pública para la que fueron asignados en un término de cinco años, o bien, que no se hubieren destinado al fin para el que fueron expropiados, razones por las cuales se haría procedente la acción de reversión prevista en la Ley Agraria en su articulo 97, con independencia de que se hubieren cubierto la indemnización correspondiente, pues este derecho estará circunscrito en favor del núcleo de población afectado.
Por otro lado, el diverso dispositivo legal 98 del invocado Reglamento de la Ley Agraria contempla una hipótesis distinta para la procedencia de la acción de reversión, pues éste prevé en forma textual lo siguiente:

“<u>Artículo 98.-</u> El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:

I. Que no haya sido cubierta la indemnización;

II. Que no haya sido ejecutado el decreto;

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

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

Del precepto legal transcrito se advierte que cuando la reversión de los bienes expropiados tenga como fin que se reintegren a los afectados, la acción de reversión deberá de satisfacer las siguientes condiciones.

a) Que no se haya pagado la indemnización.
b) Que no se haya ejecutado el decreto.
c) Que los afectados estén en posesión del predio expropiado.
d) Que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del decreto.

De lo anterior resulta evidente que los requisitos apuntados se encuentran íntimamente ligados entre sí, pues unos son consecuencia de otros, esto es, si el decreto no se ejecuta, es obvio que los beneficiarios no han entrado en posesión del predio expropiado y, por ello, los afectados se encuentran ocupando éste, en consecuencia, si no se ha ejecutado el decreto y los afectados se encuentran en posesión de él, resulta claro que tampoco se habrá pagado la indemnización correspondiente, pues esta última es consecuencia lógica de lo primero, de ahí que en el precepto en estudio se prevea que una vez transcurrido el plazo de cinco años sin que se cumplan estas condiciones, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá la acción de reversión, para el único efecto de que las tierras se reintegren a los propios afectados, quienes desde luego se encuentran en posesión del predio; no pasa inadvertido que en este supuesto, el fideicomiso accionante no podría requerir el pago de la indemnización, pues es condición que no se haya pagado la misma para la procedencia de la acción.

Establecido lo anterior, se advierte que entre una hipótesis y otra, resaltan las siguientes características:

I) Una tiene por efecto la reversión de los predios a favor del fideicomiso, los cuales pasarán a formar parte del patrimonio de éste; mientras tanto la segunda tiene por efecto que la reversión reintegre el predio expropiado a los directamente afectados.
II) En la primera hipótesis, el decreto sí fue ejecutado, pero no se cumplió con el fin para el cual fue destinado, o no se cumplió con la causa de utilidad pública en un término de cinco años, aunque bien pudo haberse cubierto la indemnización; en tanto que en la segunda hipótesis, el decreto no fue ejecutado y los afectados siguen conservando la posesión del predio afectado, sin que se les hubiera cubierto la indemnización.
III) En la primera hipótesis, la acción de reversión procederá con independencia de que se haya pagado la indemnización correspondiente, e incluso el fideicomiso estará facultado para requerir el pago de ésta a favor de los afectados en los términos de ley, mientras que en la segunda, uno de los requisitos de procedencia de la acción es que no se haya cubierto cantidad alguna por ese concepto.

Ahora bien, en términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, por lo mismo, para que el Estado pueda irrumpir en la propiedad de los particulares, debe supeditar su actuación a la causa de utilidad pública, el cual se antepone al interés de los particulares e, incluso, al del fin social que pueda constituir un ejido o comunidad. Por tanto, una vez decretada una expropiación, la ley secundaria prevé los mecanismos legales para efecto de asegurar que en todo momento los bienes expropiados, por la única causa que justifica dicha actuación por parte del Estado como lo es la utilidad pública, se destinen al fin señalado en el decreto respectivo, o cumplan su función en el plazo que la ley estima razonable para tal efecto.

Así lo ha sostenido en lo conducente y sustancial los Tribunales Colegiados en la tesis número VIII.1o.51 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 1450, que si bien se refiere al artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria abrogada, su texto corresponde al actual artículo 97 de la Ley Agraria en vigor, tesis que a la letra dice:

REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES, PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL BENEFICIARIO DEL DECRETO EXPROPIATORIO HAYA DADO CUMPLIMIENTO A LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA LOS PRIMEROS CINCO AÑOS, SI POSTERIORMENTE LES DIO UN FIN DISTINTO AL QUE MOTIVÓ EL DECRETO.

El artículo 27 constitucional establece en su párrafo segundo que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.", por lo que la institución que nos ocupa, sostiene Gabino Fraga en su obra titulada Derecho Administrativo, 37a. edición (fojas 375) "... es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.". Por su parte, Andrés Serra Rojas, en su obra de Derecho Administrativo, página 431, vigésima edición, define a la expropiación como "un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente y en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública mediante una indemnización justa.". En esta tesitura, se advierte que respecto a la figura jurídica en comento, tanto la doctrina, como el ordenamiento constitucional que la contemplan, sólo permiten que el Estado pueda irrumpir en la propiedad de los particulares, siempre y cuando se supedite su actuación a la causa de utilidad pública, por lo cual debe anteponerse al interés del particular e, incluso, al de la utilidad social que pueda

constituir un ejido o comunidad, para satisfacer una necesidad colectiva o el interés de la generalidad de los individuos que la componen. Ahora bien, para poder determinar la causa de utilidad pública, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, segundo párrafo, establecía diversos motivos que daban origen a la misma, atendiendo a que la expropiación, por su naturaleza excepcional, no puede ejercerse en forma irrestricta y absolutamente libre; por ende, una vez decretada la misma se estatuyen en la ley determinados requisitos para efecto de asegurar que en todo momento los bienes expropiados, por la única causa que justifica dicha actuación por parte del Estado, como lo es la utilidad pública, se destinen al fin señalado en el decreto respectivo, o cumplan su función en el plazo que la ley estima razonable para tal efecto; por ello, el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su párrafo primero, vigente al momento de la expropiación, establecía dos supuestos para que se actualizara la figura jurídica de la reversión: 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. De lo anterior se obtiene que no basta que el beneficiario de una expropiación dé cumplimiento a la causa de utilidad pública los primeros cinco años, para después variar o dejar de cumplirla, aduciendo que en principio se cumplió con el objeto por el cual se emitió el decreto expropiatorio y que las circunstancias económicas de la región y de la propia beneficiaria variaron, porque independientemente de lo anterior, la obligación del beneficiario, en términos de lo ya mencionado, no es sólo dar cumplimento a la causa de utilidad pública los primeros cinco años, sino conservarla en todo tiempo, a través de destinar los bienes señalados a esa función, pues de no hacerlo o ya no poder cumplirse con ella, se actualiza la figura jurídica de la reversión prevista en el precepto legal antes transcrito, sanción que se justifica atendiendo a que los bienes expropiados sólo adquirieron este carácter en función de la utilidad pública que generó la afectación de las tierras ejidales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 455/2000. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. 19 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Ezequiel Neri Osorio. Secretario: Arturo Pedroza Romero.

En estas condiciones, las hipótesis de procedencia previstas tanto en el artículo 97 de la Ley Agraria, como en el artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, consistentes en que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra legitimado para demandar la reversión de tierras expropiadas a un ejido, cuando no se cumpla con la causa de utilidad pública, o cuando los bienes expropiados hayan sido destinados a un fin diferente al señalado en el decreto respectivo, a criterio de diversos Tribunales Colegiados constituyen supuestos procesales suficientes para que el mencionado fideicomiso pueda accionar su pretensión de reversión ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente de acuerdo a su jurisdicción, sin que sea necesario para ello que se acredite el cumplimiento de las cuatro condiciones previstas en el artículo 98 antes transcrito del reglamento de referencia, consistentes en que: a) no haya sido cubierta la indemnización; b) que no haya sido ejecutado el decreto; c) que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate; y, d) que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

Diversos Tribunales Federales afirma lo anterior, toda vez que de la atenta observación a las normas previstas en los artículos 88 y 89 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se desprende que para la ejecución del decreto expropiatorio, se requiere que se acredite el pago o depósito de la indemnización correspondiente a la expropiación, por lo que a contrario sensu, si el promovente o beneficiario de la expropiación no da cumplimiento a dicho requisito, la Secretaría de la Reforma Agraria no realizará la diligencia posesoria en la que se practique el deslinde de las tierras expropiadas y se levante el acta correspondiente, de todo lo cual se puede concluir que, en casos como éste, el fideicomiso cuenta con la facultad de demandar la acción de

reversión de los bienes expropiados con el propósito de que sean incorporados a su patrimonio y éste, a su vez, pueda reintegrarse a las personas afectadas por el decreto expropiatorio.

Sin embargo, muy distinta resulta la situación de que habiéndose pagado o depositado la indemnización correspondiente a la expropiación por parte del promovente o beneficiario de la misma, la Secretaría de la Reforma Agraria debe dar ejecución al decreto expropiatorio, en inspección de que los bienes expropiados siguen estando afectados a la causa de utilidad pública señalada, asimismo los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 97 de la Ley Agraria y 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, prevén como condición indispensable el pago de la indemnización señalado en el decreto expropiatorio para la procedencia de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra legitimado para ejercer las acciones legales necesarias para demandar la reversión de los bienes expropiados, como resultado de la investigación administrativa correspondiente y estime que los bienes expropiados se hayan destinado a un fin diferente al señalado en el decreto, o que han transcurrido cinco años desde la expropiación, sin que se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública, pues queda claro que, en estos casos, para la procedencia de la acción de reversión, resulta jurídicamente irrelevante el acreditamiento de los requisitos previstos en el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, ya que los mismos de ninguna forma pueden limitar el derecho del mencionado fideicomiso para velar por el cumplimiento de la causa de utilidad pública correspondiente, lo que incluye, evidentemente, el poder acudir ante el tribunal agrario a demandar la reversión de los bienes que ya no sigan cumpliendo con la susodicha causa de utilidad pública.

Por lo antes señalado se puede concluir lo siguiente:

El artículo 27 de la Constitución Federal, párrafo segundo, dispone:

"Artículo 27.- "... Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

A su vez, el artículo 97 de la Ley Agraria establece:

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

De los artículos insertos se desprende lo siguiente:

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública. Concretamente en materia agraria, si los bienes expropiados se destinan a un fin distinto al señalado en el decreto correspondiente, o bien, si transcurre el plazo de cinco años no se cumple con la causa de utilidad pública, es decir, que ante la materialización de cualquiera de los supuestos enunciados (dado el uso de la conjunción disyuntiva "o", el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados.

Como puede verse, con nitidez se señala que ante la materialización de cualquiera de los supuestos enunciados (destinar el bien a un fin distinto para el que fue expropiado o no cumplir con la causa de utilidad pública dentro del término de cinco años), el mencionado fideicomiso promoverá la reversión de los bienes expropiados, parcial o total, a través del ejercicio de las acciones necesarias para

ello, en la inteligencia de que el beneficiario de la reversión lo será el propio actor, pues se puntualiza que los bienes se incorporarán a su patrimonio.

Sobre este último aspecto, resulta ilustrativa, en lo conducente, la tesis jurisprudencial nuestro más Alto Tribunal, del tenor siguiente:

AGRARIO. EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES. PATRIMONIO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ACTUALMENTE FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL. FALTA DE INTERÉS JURÍDICO. El artículo 126 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dispone que cuando no se cumplen los fines para los que fueron expropiados los terrenos ejidales y al no hacerse su aprovechamiento en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de su ejecución, la expropiación quedará sin efecto, y los terrenos pasarán, no a integrar nuevamente el ejido, sino a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actualmente Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, según reforma y adición al citado precepto de la ley de la materia de 1976. De esta manera, si se combaten por un núcleo de población las órdenes de urbanización y construcción de casas habitación imputadas a la autoridad responsable, después del término de cinco años señalados en el decreto expropiatorio, aquéllas no afectan los intereses jurídicos del ejido quejoso, ya que esas tierras salieron definitivamente de su patrimonio y consecuentemente no puede ser titular de los derechos que puedan derivarse del dominio de los terrenos expropiados, con independencia de que el núcleo de población tenga promovido juicio de reversión, pues no existe disposición alguna en la Ley Federal de Reforma Agraria, que regule la expropiación de bienes ejidales, que conceda a los núcleos de población que tengan promovidos juicios de reversión, legitimación para ejercitar derechos respecto de los bienes que les han sido expropiados." (Séptima Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Volúmenes 145-150, Tercera Parte, página 22).

En ese sentido, lo previsto en el artículo 97 de la Ley Agraria, se reitera en el artículo 94 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que señala:

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

Amerita destacarse que a fin de que el fondo en comento pueda estar en condiciones de apreciar si se surte alguno de los dos requisitos previstos en el artículo 94 del aludido reglamento, se le faculta para vigilar el cumplimiento del decreto expropiatorio respecto al fin a que se destinan los bienes materia del mismo y si se cumple con la causa de utilidad pública, así como llevar a cabo la investigación correspondiente e incluso requerir a la beneficiaria de la expropiación para que demuestre el uso y destino de la superficie expropiada.

Así lo disponen los artículos 90 a 93 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

A mayor abundamiento, es menester resaltar que el precitado fondo también se encuentra facultado para emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar convenio sobre el particular con el beneficiario de la expropiación, si éste manifiesta "expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94" del reglamento.

En efecto, el artículo 97 del reglamento en cita, dispone:

"*<u>Artículo 97.-</u> 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.

En consecuencia, debe concluirse que cuando el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejerce la acción de reversión, con fundamento en lo previsto por los artículos 97 de la Ley Agraria y 94 del reglamento invocado, independientemente de la vía intentada, sólo debe acreditarse cualquiera de los requisitos que contemplan dichos numerales, esto es:

a) Que los bienes expropiados se hayan destinado a un fin distinto al señalado en el decreto correspondiente; o,
b) Que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública.
Precisado lo anterior, conviene efectuar el análisis del artículo 98 de la normatividad reglamentaria en consulta:

"*<u>Artículo 98</u>.- El fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los tribunales agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:*

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

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

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

Ahora bien, de este artículo se desprende que se trata de una acción también denominada de reversión y que es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el que la debe promover; estos son los elementos comunes con la acción de reversión prevista en el artículo 94 del propio reglamento; sin embargo, respecto de los demás elementos no existe coincidencia entre ambas acciones.

En efecto, el artículo 98 en cita, requiere para que proceda la reversión que contempla, que se cumplan los siguientes requisitos:

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

Es de capital importancia subrayar que se exige que se satisfagan la "totalidad" de los mismos.

Ahora bien, es importante destacar la vinculación existente entre los requisitos en comento.

En principio, es necesario que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del decreto expropiatorio, de lo cual se desprende que mientras ese lapso no se agote, la beneficiaria de la expropiación está en posibilidad de ejecutar el decreto y sus respectivas consecuencias, por ello la reversión sería improcedente.

Además de la acreditación de que se han cumplido los cinco años, se requiere que el decreto en cuestión no se haya ejecutado y que la indemnización tampoco se haya pagado y, por tanto, que los afectados conserven la posesión de las tierras de que se trate.

Los extremos anteriores establecidos en el artículo 98 del reglamento en consulta, guardan congruencia con lo establecido por la propia Ley Agraria sobre el tema de la expropiación, pues en el último párrafo del artículo 94 y en el 95, se establece:

"Artículo 94. ... Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente."
"Artículo 95. Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación."

Otro aspecto que merece destacarse es que la reversión en análisis sólo puede promoverse ante los tribunales agrarios.

Finalmente, un rasgo más que distingue a la figura en comento, es que el beneficiario definitivo de los bienes materia de la reversión no lo es el actor Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pues aun cuando se incorporarán a su patrimonio una vez que se decrete la reversión, dicho fondo debe "de inmediato" reintegrar su titularidad a los afectados, lo cual denota que la referida incorporación sólo es temporal, esto es, que en dicha hipótesis el fondo opera como un puente entre el beneficiario de la expropiación y los afectados a quienes se les reintegra -en definitiva- dichos bienes.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la reintegración en comento a los afectados de los bienes que en alguna ocasión les fueron expropiados encuentra su explicación en que el decreto correspondiente nunca se ejecutó, por tanto, no se les cubrió ninguna indemnización y, por ello, conservan la posesión de las tierras correspondientes (que son los requisitos que establece el artículo 98 reglamentario), razones por las cuales dicho numeral no se refiere a la devolución de los bienes, sino a reintegrársele su titularidad (jurídica) a los afectados, pues se insiste, éstos han continuado con la posesión (material) de los mismos.

En consecuencia, dadas la características propias, como son la autoridad ante la que se promueve, los requisitos de procedencia que deben acreditarse en su totalidad y, de particular relevancia, que el beneficiario definitivo de los bienes revertidos no lo es el actor del juicio, es decir, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sino que su titularidad corresponde a los afectados con el decreto expropiatorio, por lo que se arriba a la conclusión de que las acciones de reversión previstas en los artículos 94 y 98 del multicitado reglamento, son distintas, con regulación y requisitos de procedencia diversos y, por tanto, independientes. Otro elemento que denota que se trata de dos reversiones distintas, lo proporciona el propio reglamento, pues en el párrafo final del artículo 98, señala expresamente

"la reversión de los bienes expropiados a que se refiere el presente artículo...", lo que sugiere la existencia de otra reversión no regulada por ese precepto, lo cual resulta cierto, pues existe la diversa prevista por el artículo 94 reglamentario, en relación con el 97 de la Ley Agraria, por lo que una vez expuesto todo lo anterior a efecto de evitar mas confusiones respecto de las acciones de reversión en estudio se realiza la propuesta expuesta en el siguiente punto.

4.4 PROPUESTA.

Con base en el presente trabajo y tras el análisis de los capítulos que lo integran, propongo una reforma al artículo 97 de la Ley Agraria, quedando como sigue:

"Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ***ejercitará las acciones señaladas en los artículos 94 y 98 del Reglamento de esta Ley en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, mismas que tienen requisitos de procedibilidad y fines distintos****, lo anterior a efecto de reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio o* ***realice inmediatamente la incorporación de la superficie al patrimonio del Ejido afectado por la expropiación****."*

Como se puede apreciar se propone realizar la reforma haciendo énfasis en que existen dos tipos de reversiones, mismas que tienen características y requisitos de procedibilidad distintos, así mismo se sugiere la modificación de la parte final del articulo que nos ocupa, lo anterior en virtud de los fines que tienen las acciones de reversión materia del presente trabajo, pues mientras que la regulada por el articulo 94 del antes referido Reglamento tiene como fin el de incorporar la superficie revertida al patrimonio del FIFONAFE, la regulada en el articulo 98 de la normatividad antes mencionada, tiene como fin el de que una ves revertida la superficie el FIFONAFE reintegrara la misma al ejido afectado por la expropiación.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Calpulli en su concepción e integración era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado.

SEGUNDA.- La ley Agraria en vigor conceptúa al ejido como una unidad de desarrollo rural integral; propietario y poseedor de un conjunto de tierras, bosques, aguas, y en general de todos lo recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población mexicana, con personalidad jurídica propia, para que este en aptitud legal de explotarlos licita e integralmente bajo un régimen de democracia política y económica.

TERCERA.- La naturaleza de los bienes ejidales se define con base en el carácter social y público que la Constitución reconoce a esta materia. Los bienes ejidales, por tanto, resultan ser inembargables (no se pueden embargar), imprescriptibles (los derechos no se pierden con el simple transcurso del tiempo), inalienables (los derechos no son objeto de compra-venta).

CUARTA.- La comunidad es una figura jurídica establecida en la Constitución y una forma de tenencia de la tierra que ampara su posesión con una resolución presidencial, o de los Tribunales Agrarios, de confirmación, reconocimiento y titulación o de restitución de bienes comunales, o por la conversión del régimen ejidal a comunal.

QUINTA.- Al igual que el ejido, la comunidad al existir en el mundo normativo, produce algunos efectos jurídicos; tal es el caso de reconocer su personalidad y patrimonio, la posibilidad de nombrar a sus órganos de representación y vigilancia, pleno respeto a su asamblea y lo que es muy importante, la protección especial que se ofrece a sus tierras, las que continúan teniendo limitaciones para entrar al mercado, siendo por tanto: inalienables, imprescriptibles e inembargables; a excepción de la aportación que pueda

hacerse para la constitución de alguna sociedad civil o mercantil propietaria de tierras, atento a lo que dispone el articulo 75 y 100 de la Ley Agraria.

SEXTA.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en términos de la Ley Agraria.

SÉPTIMA.- El FIFONAFE es un fideicomiso para manejar los fondos comunes de ejidos y comunidades agrarias y su propósito original era la administración de los ingresos obtenidos por la explotación de los recursos naturales del núcleo agrario que se utilizaría para la inversión de infraestructura, tanto urbana como rural, o para la adquisición de bienes de capital que pasarían a ser propiedad común del ejido.

OCTAVA.- Existe una temporalidad en la legislación aplicable a la reversión en materia agraria, consistente en que las promoventes y/o beneficiarias tienen el término de cinco años para cumplir con la causa de utilidad pública, pero no existe temporalidad para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercite la acción de reversión, y al resolver así nuestro Máximo Tribunal omitió considerar que las tierras materia del juicio agrario de reversión, por haber sido materia de una expropiación de bienes Ejidales o comunales, están sujetas en todo tiempo al gravamen legal consistente en el cumplimiento de la causa de utilidad pública que no puede ser objeto de prescripción, ya que se trata de una garantía constitucional (artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En este sentido cabe destacar que, es de explorado derecho que las garantías que nos otorga nuestra Carta Magna no pueden prescribir. Es por ello que el legislador al prever la reversión en materia agraria como obligación del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo hizo con

la intención de evitar que se especulara con la tierras materia de una expropiación sobre bienes de propiedad social, que resulta ser la clase más desprotegida de la sociedad, y que una vez incorporada al patrimonio del Fideicomiso, éste apoye a los diversos núcleos agrarios del país en la realización de actividades productivas que redunden en beneficio del campesino mexicano o en su caso la reintegración de la superficie al núcleo ejidal.

NOVENA.- En materia agraria, la acción de reversión ejercitada por el FIFONAFE, tiene como finalidad dar certeza jurídica a las superficies expropiadas por causa de utilidad publica mediante Decreto Presidencial a los ejidos y comunidades, cuando 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.

DÉCIMA.- Conforme a la legislación vigente, la reversión de tierras en materia agraria puede ser para dos efectos o fines:

- ❖ Para que la superficie revertida se incorpore al patrimonio del FIFONAFE y éste la destine a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades (artículo 97 de la Ley Agraria con relación al artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural).
- ❖ Para que la superficie revertida se incorpore al patrimonio del FIFONAFE y éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados, tomando en cuenta que el ejido afectado al no haber recibido la indemnización que les corresponde, aún conservan interés jurídico sobre la superficie expropiada (artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural).

DÉCIMA PRIMERA.- Las hipótesis de procedencia previstas tanto en el artículo 97 de la Ley Agraria, como en el artículo 94 del Reglamento de la Ley Agraria en

Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, consistentes en que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra legitimado para demandar la reversión de tierras expropiadas a un ejido, cuando no se cumpla con la causa de utilidad pública, o cuando los bienes expropiados hayan sido destinados a un fin diferente al señalado en el decreto respectivo, a criterio de diversos Tribunales Colegiados constituyen supuestos procesales suficientes para que el mencionado fideicomiso pueda accionar su pretensión de reversión ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente de acuerdo a su jurisdicción, sin que sea necesario para ello que se acredite el cumplimiento de las cuatro condiciones previstas en el artículo 98 antes transcrito del reglamento de referencia, consistentes en que: a) no haya sido cubierta la indemnización; b) que no haya sido ejecutado el decreto; c) que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate; y, d) que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

DÉCIMA SEGUNDA.- En consecuencia, dadas la características propias, como son la autoridad ante la que se promueve, los requisitos de procedencia que deben acreditarse en su totalidad, se arriba a la conclusión de que las acciones de reversión previstas en los artículos 94 y 98 del multicitado reglamento, son distintas, con regulación y requisitos de procedencia diversos y, por tanto, independientes.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN.

1) AGUNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio; Estudios de Derecho Agrario, Editorial Lex Nova, España, 1984.
2) BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario; Derecho Agrario y el Juicio de Amparo, Mc. Graw Hill, México, 1999.
3) CERRILLO F. *et al*; Derecho Agrario, BOSCH Casa Editorial, España, 1952.
4) CHÁVEZ P. DE VELAZQUEZ, Martha; El Derecho Agrario en México, Segunda Edición, Porrúa, México, 1970.
5) CHÁVEZ PADRÓN, Martha; El Proceso Social Agrario, Séptima Edición, Porrúa, México, 1999.
6) DELGADO MOYA, Rubén; Estudio del Derecho Agrario, Segunda Edición, Editorial Sista, México, 2000.
7) DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio; Historia del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 2002.
8) GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén; Prontuario Agrario, "Preguntas y Respuestas sobre la Legislación Agraria", Porrúa, México, 2004.
9) IBARROLA, Antonio de; Derecho Agrario "El Campo base de la Patria", Segunda Edición, Porrúa, México, 1983.
10) LEMUS GARCÍA, Raúl; Derecho Agrario Mexicano, Séptima Edición, Porrúa, México, 1991.
11) LUNA ARROYO, Antonio; Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1975.
12) MACIAS COSS, Ruth, *et al*; El Desarrollo Agrario en México y su Marco Jurídico, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980.
13) MEDINA CERVANTES, José Ramón; Derecho Agrario, Harla, México, 1987.
14) MEJIA FERNÁNDEZ, Miguel; Política Agraria en México en el siglo XIX, Editores siglo XXI, México, 1997.
15) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio; El Sistema Agrario Constitucional, Tercera Edición, Porrúa, México, 1966.
16) MORINEAU, Oscar; Los Derechos Reales y el Subsuelo de México, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1998.

17) PONCE DE LEÓN, Luís M; Derecho Procesal Agrario, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1991.
18) RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías; El Nuevo Derecho Mexicano, Mc. Graw Hill, México, 1994.
19) RUÍZ MASSIEU, Mario; Temas de Derecho Agrario en México, Segunda Edición, UNAM, México, 1988.
20) SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios, Segunda Edición, México, 1998.
21) SOTOMAYOR GARZA, Jesús; El Nuevo Derecho Agrario en México, Porrúa, México, 1993.

DICCIONARIOS.

1) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2000
2) DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Edición Vigésima Séptima, Porrúa, México, 2004.

LEGISLACIÓN.

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2) Ley Agraria.
3) Ley Federal de la Reforma Agraria.
4) Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
5) Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria.
6) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
7) Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.
8) Lineamientos para el ejercicio de la acción de reversión del FIFONAFE.