

**AMPARO EN REVISIÓN 990/2016**

**QUEJOSO: COMISARIADO DE BIENES COMUNALES DE LA COMUNIDAD DE SAN JUAN JALTEPEC DE CANDAYOC, MUNICIPIO DE SAN JUAN COTZOCÓN, DISTRITO MIXE, ESTADO DE OAXACA.**

**RECURRENTES: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (AUTORIDADES RESPONSABLES).**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
SECRETARIO: MANUEL POBLETE RÍOS.**

Colaboró: Erika Lorena Lizette Elizondo Quiroz.

**Vo.Bo.**

**MINISTRO:**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete.

**Cotejado:**

**VISTOS; y  
RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación de la demanda de amparo.** Por escrito presentado el catorce de mayo de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Evodio Torres Vargas, Verónico Vásquez Díaz y Simplicio Alonso Agapito, en su carácter de Presidente, Secretario y Tesorero del Comisariado de Bienes Comunales de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, promovieron juicio de amparo contra la autoridad y por el acto que a continuación se señalan:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fojas 4 a 25 del expediente del juicio de amparo 815/2014.

- **Autoridad responsable:**

El Director de Asuntos Jurídicos del Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

- **Acto reclamado:**

La determinación emitida mediante oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, consistente en la negativa de: a) Plantear ante el Tribunal Unitario Agrario competente, la reversión de 2,050 (dos mil cincuenta) hectáreas de tierras comunales propiedad de la comunidad de San Juan Jaltepec de Candayoc, Mixe, Oaxaca, porque no se utilizaron para el fin para el que fueron expropiadas y que forman parte de la totalidad de 18,000 (dieciocho mil) hectáreas expropiadas mediante decretos emitidos el dieciséis de marzo de mil novecientos cincuenta y seis y once de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, publicados en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos cincuenta y seis y veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, respectivamente; b) Exigir la indemnización que constitucionalmente le corresponde a la comunidad quejosa por la expropiación de 12,549 (doce mil quinientas cuarenta y nueve) hectáreas de tierras comunales, que sirvieron para la reubicación de indígenas Chinantecos, Ixcatecos, entre otros, por la construcción de las presas “Miguel Alemán” y “Cerro de Oro.”

La parte quejosa señaló como transgredidos los derechos contenidos en los artículos 1º, 2, 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 13 y 14 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo, cabe destacar que la parte quejosa manifestó desde su demanda que tenía el carácter de comunidad indígena (además de comunidad agraria), y para acreditar tal carácter exhibió copia de “documentos relativos al pueblo de San Juan Jaltepec de Candayoc, Distrito Mixe del Estado de Oaxaca”, expedida por el Archivo General de la Nación.

**SEGUNDO. Radicación y trámite del juicio de amparo.** Por razón de turno conoció de la demanda el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quien registró el asunto bajo el número 815/2014, admitió la demanda y

le dio el trámite respectivo.<sup>2</sup>

**TERCERO. Ampliación de demanda.** Mediante escrito recibido el seis de agosto de dos mil catorce ante la Oficialía de Partes del Juzgado de Distrito del conocimiento, la comunidad quejosa amplió su escrito de demanda a efecto de señalar como nuevas autoridades responsables y actos reclamados, los siguientes:<sup>3</sup>

- **Autoridades responsables:**

En su carácter de emisoras:

1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
3. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En su carácter de ejecutora:

El Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal (FIFONAFE), dependencia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), del Gobierno Federal.

- **Actos reclamados:**

De las primeras tres autoridades:

1. La discusión, aprobación, promulgación y publicación del artículo 97 de la Ley Agraria en vigor.
2. La promulgación del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la Propiedad Rural, específicamente, los artículos 91, 92 y 95.

Del Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal:

La aplicación de los citados preceptos, que se materializó con la determinación emitida con el oficio número DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014.

Por auto de siete de agosto de dos mil catorce, el Juez de Distrito desechó por improcedente la ampliación de demanda, por considerarla extemporánea.<sup>4</sup>

Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de queja.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Fojas 163 y 164 *ibídem*.

<sup>3</sup> Fojas 218 a 236 *ibídem*.

<sup>4</sup> Foja 237 *ibídem*.

<sup>5</sup> Fojas 242 a 253 *ibídem*.

Por acuerdo de dos de septiembre de dos mil catorce, el Juez de Distrito del conocimiento tuvo por recibido el citado recurso de queja, suspendió el procedimiento y remitió el expediente para los efectos correspondientes al tribunal colegiado en turno.<sup>6</sup>

Del recurso de queja correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró con el número 222/2014-2449 y en sesión de dos de octubre de dos mil catorce determinó revocar el auto recurrido y ordenó admitir la ampliación de demanda, pues la quejosa, al tratarse de una comunidad agraria, contaba con un plazo de siete años, contados a partir del acto de aplicación reclamado, para promover el juicio de amparo en contra de las normas reclamadas.<sup>7</sup>

Mediante auto de diez de octubre de dos mil catorce, el Juez de Distrito tuvo por recibido el testimonio relativo al citado recurso de queja, reanudó el procedimiento, admitió la ampliación de demanda y continuó con el trámite correspondiente.<sup>8</sup>

**CUARTO. Audiencia constitucional y sentencia.** Seguidos los trámites de ley se celebró la audiencia constitucional y se dictó la sentencia respectiva, en la que se sobreseyó respecto de la publicación de la Ley Agraria, atribuida al Presidente de la República, y se concedió el amparo solicitado en contra de las normas y acto de aplicación reclamados.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Fojas 254 a 255 *ibídem*.

<sup>7</sup> Fojas 265 a 272 *ibídem*.

<sup>8</sup> Foja 273 *ibídem*.

<sup>9</sup> En la sentencia en cuestión el Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio respecto del acto consistente en la publicación de los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, actos atribuidos al Presidente de la República, toda vez que dicha autoridad únicamente participó en la promulgación de los citados ordenamientos.

Por otra parte, concedió el amparo en relación con los citados preceptos, concesión que hizo extensiva respecto del acto de aplicación, esto es, respecto del oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014.

Asimismo, determinó que la autoridad responsable dependiente del FIFONAFE dejara insubsistente el oficio reclamado y dejara de aplicar a la comunidad quejosa los numerales declarados inconstitucionales. Consiguientemente, la parte quejosa acudiera ante el Tribunal Unitario Agrario de forma directa e hiciera valer las acciones que estimara pertinentes para defender los derechos que

**QUINTO. Interposición y trámite de los recursos de revisión principal y adhesivo.** Contra la sentencia en cita, el Presidente de la República –por conducto del Director de Amparos en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano–, y el Jefe del Departamento de lo Contencioso de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (en adelante FIFONAFE), interpusieron recurso de revisión.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió a trámite los recursos y radicó el expediente con el número 201/2016-3607.<sup>10</sup>

Mediante escrito recibido el cinco de julio de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Presidente, Secretario y Tesorero del Comisariado de Bienes Comunales de la comunidad de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, interpusieron recurso de revisión adhesivo.<sup>11</sup>

Por acuerdo de seis de julio siguiente, el Tribunal Colegiado del conocimiento desechó por extemporáneo el recurso de revisión adhesivo.<sup>12</sup>

## **SEXTO. Resolución de incompetencia para conocer de los**

---

derivaran de la reversión de tierras y el pago de la indemnización a que aludió en su solicitud, sin que para ello fuera necesaria la intermediación del referido Fideicomiso.

En la inteligencia de que en términos del Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo de Fideicomiso, el FIFONAFE debería, conforme a los objetivos y sus atribuciones, orientar, asesorar y colaborar con la comunidad quejosa para la elaboración de la demanda respectiva, tanto en forma como en contenido, sin que ello implicara su calificación, a efecto de que ésta ejercitara las acciones necesarias para defender los derechos que considera le corresponden respecto a la reversión parcial de los predios que aludió en su solicitud, así como en lo tocante al pago de indemnización, a efecto de que el Tribunal Unitario Agrario con libertad de jurisdicción proveyera lo que en derecho correspondiera respecto de las acciones de la citada comunidad. (fojas 544 a 588 del juicio de amparo 815/2014).

<sup>10</sup> Fojas 607 a 613 y 615 a 619 *ibídem*.

<sup>11</sup> Fojas 80 a 87 del RA. 201/2016-3607.

<sup>12</sup> Foja s 107 y 108 *ibídem*.

**recursos.** En sesión de veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, el mencionado Tribunal Colegiado dictó resolución en la que se declaró legalmente incompetente para resolver respecto de los preceptos reclamados y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>13</sup>

**SÉPTIMO. Reasunción de la competencia originaria por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de seis de octubre de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que se asumía la competencia originaria para conocer de los recursos de revisión hechos valer por el Director de Amparos en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en representación del Presidente de la República y por el Jefe del Departamento de lo Contencioso, en representación del Director de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE; registró el asunto bajo el número 990/2016; ordenó su radicación en la Segunda Sala, y turnó los autos para su estudio al Ministro José Fernando Franco González Salas.

**OCTAVO. Avocamiento.** En acuerdo de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Presidente de la Segunda Sala señaló que ésta se avocaría al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos al Ministro ponente para la formulación del proyecto correspondiente.

**NOVENO. Publicación del proyecto de resolución.** Dado que la litis en el presente recurso versa sobre la inconstitucionalidad de diversas normas generales, con fundamento en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo, se hizo público el proyecto de resolución.

#### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>13</sup> Fojas 114 a 125 *ibídem*.

Mexicanos<sup>14</sup> y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup>, así como en los puntos Primero y Tercero –este último en relación con el punto segundo, fracción III– del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece<sup>16</sup>, toda vez que la materia del recurso involucra el estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversas normas generales contenidas en leyes y reglamentos federales, y en el caso se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

---

<sup>14</sup> **“Art. 107.-** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

(...)”.

<sup>15</sup> **“ARTICULO 21.** Corresponde conocer a las Salas:

(...)

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias,

y

(...)”.

<sup>16</sup> **“PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo”.

**“SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

III. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, en el caso de los interpuestos contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, revistan interés excepcional; o bien, cuando encontrándose radicados en una Sala así lo acuerde ésta y el Pleno lo estime justificado;

(...)”.

**“TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito”.

**SEGUNDO. Oportunidad y legitimación.** Es innecesario analizar la oportunidad en la presentación de los recursos de revisión principal y adhesivo, así como la legitimación de quienes los interpusieron, porque el tribunal colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya estudió estos aspectos.

Cabe destacar que el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el Comisariado de Bienes Comunales de la comunidad de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, fue desechado por el Tribunal Colegiado del conocimiento mediante auto de seis de julio de dos mil dieciséis, por lo que no será materia de estudio.<sup>17</sup>

**TERCERO. Antecedentes.** A fin de tener una comprensión integral de la problemática planteada en el presente asunto, resulta necesario precisar que previo al juicio de amparo indirecto del que deriva la presente revisión, aconteció lo siguiente:

1. Mediante escrito presentado el cinco de enero de dos mil nueve ante la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, el Comisariado de Bienes Comunales de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de la Comisión Nacional del Agua, del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de la Secretaría de Desarrollo Rural del citado Estado, del Director del Registro Público de la Propiedad y del Registrador de dicha institución en el Distrito de María Lombardo de Caso, Mixe, Oaxaca, los siguientes actos:

- a) El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos cincuenta y seis, por el que se declaró de utilidad pública la expropiación del predio denominado "Zicaltepec" ubicado en la Agencia Municipal de Jaltepec de Candayoc, del Distrito Judicial de Zacatecas, Mixes, del Estado de Oaxaca.

---

<sup>17</sup> Fojas 107 y 108 *ibídem*.



- b) El diverso decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, que modificó el artículo primero del decreto citado en primer término, precisándose que la extensión expropiada era de “18,648.90-32 hectáreas”.
- c) El decreto publicado en el Periódico del Gobierno del Estado de Oaxaca el catorce de abril de dos mil siete, mediante el cual declaró como área natural protegida, con carácter de reserva ecológica estatal, el predio denominado “La Sabana”, con una superficie de “2,050-00-00 hectáreas”, ubicado en San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Oaxaca.
- d) La omisión de ordenar el pago indemnizatorio a la comunidad quejosa por la expropiación de sus 18,648.90-32 hectáreas de terrenos.
- e) La falta de notificación del procedimiento respectivo y de los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos cincuenta y seis y veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, en los que se determinó el destino de las citadas tierras.
- f) El pago indebido de la indemnización derivada de la expropiación a un particular que carecía de todo derecho sobre las tierras expropiadas.
- g) La entrega de “2,050-00-00 hectáreas” del predio “La Sabana”, expropiadas y no utilizadas para los fines precisados en el decreto expropiatorio correspondiente.
- h) El registro del decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el catorce de abril de dos mil siete, por el que se declaró como área natural protegida, con carácter de reserva ecológica estatal, el predio denominado “La Sabana” con la referida superficie.<sup>18</sup>

2. Del juicio conoció el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien registró la demanda con el número 4/2009 y seguidos los trámites correspondientes dictó sentencia –el dos de julio de dos mil diez– en la que determinó sobreseer en el juicio respecto de todos los actos reclamados por las razones siguientes:<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Fojas 144 a 162 del juicio de amparo 815/2014.

<sup>19</sup> Fojas 144 a 162 *ibidem*).

2.1. En principio, se estimó actualizada la causal de improcedencia establecida en los artículos 73, fracción XII, en relación con el 21, ambos de la Ley de Amparo abrogada, respecto de:

- Los actos reclamados al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos cincuenta y seis y el veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, por los que se expropió el predio denominado “Zihualtepec”, así como en la omisión de ordenar el pago indemnizatorio respectivo y haber pagado a una diversa persona, y
- Los actos imputados a la Comisión Nacional del Agua, consistentes en la falta de pago en dinero indemnizatorio por las 18,648.90-32 hectáreas de terrenos expropiados en los decretos referidos, y en el pago de la indemnización por la expropiación a un particular carente de derechos sobre las tierras expropiadas.

Ello, toda vez que de la diversa demanda de amparo directo presentada el dos de junio de mil novecientos noventa y ocho ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por conducto del Tribunal Superior Agrario, se advertía que el núcleo quejoso había manifestado tener conocimiento de los decretos antes citados, así como del convenio efectuado entre Nicolás Garrido Cortés, en su calidad de representante de sus hermanos Ana y Rosenda Garrido, coherederos de Juan Garrido López, y la Comisión del Papaloapan, así como con la entonces Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, en relación con la indemnización por la expropiación de los predios en cuestión.

De donde se advierte que el núcleo actor ya conocía los actos reclamados cuando menos desde el dos de junio de mil novecientos noventa y ocho.

El citado sobreseimiento se hizo extensivo al acto de ejecución reclamado a la Comisión Nacional del Agua, consistente en la entrega de 2,050 hectáreas del predio “La Sabana”, expropiadas y no utilizadas para fines de la expropiación a Fábricas de Papel Tuxtepec y después al Gobierno del Estado, toda vez que no se combatieron por vicios propios.

2.2. Por otra parte se estimó actualizada la diversa causa de improcedencia que se desprende de las fracciones XII y XVIII del artículo 73, en relación con el 192, ambos de la Ley de Amparo –actos derivados de consentidos– respecto de los actos consistentes en el decreto publicado en el Periódico

Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el catorce de abril de dos mil siete y su ejecución. Ello, ya que la declaración de área natural protegida con carácter de reserva ecológica estatal respecto de 2,050-00-00 hectáreas del predio “La Sabana” a que se refiere el citado decreto, y su ejecución, no son más que una consecuencia inmediata y directa de los diversos decretos presidenciales respecto de los que ya se decretó el sobreseimiento, en tanto que el Predio “La Sabana” formaba parte del denominado “Zihualtepec”.

3. Inconforme con la resolución anterior, la comunidad quejosa interpuso recurso de revisión.

4. Del recurso conoció el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, quien registró el asunto con el número 223/2010, y previa admisión del asunto, dictó sentencia el cuatro de octubre de dos mil once, en la que determinó confirmar el sobreseimiento en el juicio pero por razones distintas a las invocadas por el juez de distrito.<sup>20</sup>

Ello, ya que:

4.1. Respecto de la omisión de notificar los procedimientos que culminaron con los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos cincuenta y seis y el once de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, así como en lo que atañe a la abstención de ordenar el pago de la indemnización respectiva, se actualizaba la diversa causa de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción V, en relación con el numeral 4º, ambos de la Ley de Amparo –vigente en ese entonces–, pues tales actos no podían afectar a la parte quejosa.

Lo anterior, pues en esas fechas el núcleo de población quejoso no había nacido a la vida jurídica como titular de bienes agrarios –pues la solicitud de reconocimiento y titulación de bienes comunales que le dio origen se presentó en mil novecientos sesenta y cinco– y, por tanto, carecía de representación legal; de modo que no había a quién notificar los procedimientos y decretos en cuestión.

4.2. En cuanto al acto reclamado a la Comisión Nacional del Agua, consistente en el pago indebido a un particular ajeno al núcleo comunal, se actualizó la

---

<sup>20</sup> Fojas 92 a 143 *ibídem*.

causal de improcedencia contenida en el artículo 73, fracción IV, de la Ley de Amparo –cosa juzgada–, ya que la comunidad quejosa había promovido el juicio agrario 291/95 ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito XXII, en el que demandó a Ubaldo Padilla Barragán, causahabiente de Nicolás Garrido y hermanas, la restitución de una superficie de tierras que compró a Nicolás Garrido, quien se dijo propietario de las tierras sin serlo; la entidad actora obtuvo en el juicio natural referido, sentencia contra la cual el demandado Padilla Barragán interpuso el recurso de revisión número R.R. 192/96 ante el Tribunal Superior Agrario, el que declaró procedente la revisión y fundados los agravios del recurrente.

Contra dicha sentencia el núcleo quejoso promovió juicio de amparo directo –número 4681/97– radicado ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que emitió ejecutoria el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho en el sentido de conceder el amparo porque la parte quejosa había demostrado que el predio reclamado le pertenecía a la comunidad en cuestión y que el título del demandado era insuficiente.

De tal forma que si bien no existe identidad en las prestaciones de ese juicio con el actual, pues no se reclamó la restitución del monto de la indemnización, sí se decidió el aspecto fundamental, que es la propiedad de las tierras reclamadas en reversión.

- 4.3. Por lo que hace al pago de la indemnización por la expropiación de tierras y a la reversión de aquéllas que no fueron destinadas para los fines de la expropiación, se surtió la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción XVIII de la Ley de Amparo, en relación con el 4º de la misma legislación; 97 de la Ley Agraria; y 94, 95 y 98 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Ello, ya que de acuerdo con los preceptos citados, la acción de reversión de tierras por haberse destinado a un fin distinto de la expropiación o cuando no se hubiere cubierto la indemnización respectiva debe ser ejercida por el FIFONAFE, y por ende, dicho ente es el único facultado para ejercitar las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, así como para requerir el pago indemnizatorio correspondiente, el cual se depositará en dicho fondo.

*“...De lo cual se colige, no se satisfacen en la especie los presupuestos del artículo 4º, de la Ley de Amparo, dado que el núcleo promoverte (sic) del amparo no puede ejercer por sí las acciones de reversión de tierras, ni la*

*de pago de la indemnización; de ello se sigue, la falta de legitimación del núcleo quejoso para reclamarlas por sí, pues es el aludido fondo el que debe deducir la acción correspondiente en el juicio agrario, no en el de garantías...”.*

**5.** Mediante escrito presentado el once de junio de dos mil doce, el Comisariado de Bienes Comunales de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, solicitó al FIFONAFE: a) Planteara ante el Tribunal Agrario correspondiente demanda formal a fin de solicitar la reversión de 2,050 (dos mil cincuenta) hectáreas de tierras comunales que fueron expropiadas a la comunidad en cuestión y que no fueron utilizadas para los fines que se expropiaron; b) Solicitara al Gobierno Federal el pago de la indemnización por la expropiación de 12,549 (doce mil quinientas cuarenta y nueve) hectáreas de sus tierras, ya que dicho pago se había cubierto a Nicolás Garrido Cortés.<sup>21</sup>

**6.** Por oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-066/13 de tres de abril de dos mil trece, la Directora de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE dio respuesta a la mencionada solicitud.

Al respecto sostuvo que de la documentación que se había adjuntado a la petición en cita se advertía que no era posible ejercer la acción de reversión solicitada, pues no se actualizaba alguna de las condiciones a que se refiere el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Ello, ya que la comunidad de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Estado de Oaxaca fue reconocida hasta el primero de octubre de mil novecientos sesenta y ocho y por ende, en la fecha en que se llevó a cabo la expropiación –dieciséis de marzo de mil novecientos cincuenta y seis– aún no existía, por lo que no pudo resentir afectación alguna.<sup>22</sup>

**7.** Por escrito de dos de agosto de dos mil trece, la comunidad en cuestión solicitó al Director General del FIFONAFE que, en alcance a la

---

<sup>21</sup> Fojas 48 y 49 *ibídem*).

<sup>22</sup> Fojas 202 y 203 *ibídem*).

petición realizada en el mes de junio de dos mil doce, planteara ante el Tribunal Unitario Agrario competente la reversión de 2,050 (dos mil cincuenta) hectáreas de tierras comunales que no fueron utilizadas para el fin que fueron expropiadas, y que exigiera al Gobierno de la República la indemnización que corresponde a la expropiación de 12,549 (doce mil quinientos cuarenta y nueve) hectáreas.

Asimismo, la comunidad manifestó que dada la respuesta que había recaído a la solicitud anterior, y a fin de que ahora se otorgara una respuesta favorable, exhibía copias de las sentencias dictadas en el juicio agrario 219/95, en el recurso de revisión (agraria) 192/96 y en el juicio de amparo directo 4681/97.

8. Mediante oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, el encargado de la Dirección de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE hizo del conocimiento del Comisariado de Bienes Comunales de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca la negativa a plantear ante el Tribunal Unitario Agrario competente la reversión de 2,050 (dos mil cincuenta) hectáreas de tierras comunales que no se usaron para el fin expropiado y que forman parte de la totalidad de 18,000 (dieciocho mil) hectáreas expropiadas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos cincuenta y seis, así como exigir la indemnización que correspondía a la comunidad quejosa por la expropiación de 12,549 (doce mil quinientos cuarenta y nueve) hectáreas de tierras comunales.<sup>23</sup> **Este acto dio lugar a la promoción del juicio de amparo del que derivó el presente recurso de revisión.**

**CUARTO. Sentencia recurrida.** Las consideraciones que sostienen la sentencia que aquí se recurre son, en esencia, las siguientes:

- **Considerando primero.** Se estudió la competencia para conocer del asunto.
- **Considerando segundo.** Se precisaron como normas y actos reclamados los siguientes:

---

<sup>23</sup> Fojas 52 a 56 *ibídem*.

- La discusión, aprobación, promulgación y publicación de la Ley Agraria en vigor, particularmente, el numeral 97.<sup>24</sup>
  - La promulgación y publicación del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, específicamente, de los artículos 91, 92 y 95.<sup>25</sup>
  - El oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014.
- **Considerando tercero.** Se decretó el sobreseimiento por no ser ciertos los actos atribuidos al Presidente de la República consistentes en la publicación de los artículos 97 de la Ley Agraria en vigor y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, toda vez que la referida autoridad sólo reconoció su participación en la promulgación de los ordenamientos legales señalados.
  - **Considerando cuarto.** Se consideraron ciertas las normas reclamadas, así como el diverso acto atribuido al Director de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE, consistente en el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014.

---

<sup>24</sup> **“Artículo 97.-** Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio”.

<sup>25</sup> **“Artículo 91.-** 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, a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, no se satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio”.

**“Artículo 92.-** Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el FIFONAFE deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente en los términos del artículo 77 de este Reglamento”.

**“Artículo 95.-** El FIFONAFE demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumpla la totalidad de las condiciones siguientes:

I. Que no haya sido cubierta la indemnización;

II. Que no haya sido ejecutado el decreto expropiatorio;

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

IV. Que haya transcurrido el término a que se refiere el artículo 87 de este Reglamento.

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro, en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa correspondiente, y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

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

- **Considerando quinto.** Se analizaron y desestimaron las siguientes causales de improcedencia invocadas por las autoridades responsables:

- a) El FIFONAFE hizo valer la que deriva del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 5, fracción II, ambos de Ley de Amparo, por considerar que el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Al respecto, el Juez Federal sostuvo que el citado oficio sí resultaba ser un acto autoridad, por ende, no había lugar a que se actualizara el motivo de improcedencia anunciado.

- b) La citada autoridad propuso la causal contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en virtud de que consideraba que el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, no afectó ningún interés jurídico o legítimo de los quejosos.

El Juez desestimó el argumento de la autoridad porque la responsable no expresó razonamiento alguno del que pudiera desprenderse por qué consideraba que el citado acto no afectaba los intereses de la comunidad quejosa.

- c) Asimismo, el Presidente de la República hizo valer la que deriva del numeral 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, en la medida que el decreto presidencial del que supuestamente derivan las hectáreas materia de la reversión, fue emitido el dieciséis de marzo de mil novecientos cincuenta y seis, y por ende, transcurrió en exceso el plazo de quince días previsto en el numeral 17 de la Ley de Amparo para su impugnación.

Sobre tal tópico, el Juez de Distrito consideró innecesario explicar el motivo de improcedencia al que aludió la autoridad responsable, en función de que ésta lo hizo depender de un acto que no fue reclamado en el juicio de amparo.

- d) El Presidente de la República expuso que lo mismo ocurría respecto de los demás actos reclamados que habían ocurrido con anterioridad a la vigencia del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de febrero de mil novecientos sesenta y tres, que reformó el numeral 22 de la Ley de la Materia.

La citada causal se desestimó porque el Presidente de la República hizo depender la improcedencia del juicio de amparo partiendo de que los actos reclamados ocurrieron con anterioridad a la reforma del numeral 22 de la Ley



de Amparo, publicada el veinticuatro de febrero de mil novecientos sesenta y tres; lo cual era falso.

- e) Por último, la referida autoridad propuso la que deriva del numeral 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, sólo por cuanto hace a los actos reclamados consistentes en la discusión, aprobación y promulgación del artículo 97 de la Ley Agraria en vigor, así como en la promulgación del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, específicamente, los artículos 91, 92 y 95; pues consideró que no existía un acto concreto de aplicación, no obstante tales dispositivos eran de carácter heteroaplicativo, por lo que para que existiera afectación era necesario que existiera un acto posterior de aplicación.

Al respecto, el juez determinó que no asistía razón a la responsable, pues la respuesta contenida en el oficio reclamado –negativa a reclamar la reversión y el pago por indemnización de tierras– se fundó implícitamente en los numerales reclamados, los cuales prevén las hipótesis legales en que la autoridad apoyó su decisión, así como sus razones particulares.

- **Considerando sexto.** Se estudiaron los conceptos de violación encaminados a controvertir los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, con base en las siguientes consideraciones:

- Asiste la razón a la comunidad accionante de amparo en cuanto sostiene que los numerales reclamados son inconstitucionales, sustancialmente, porque sujetan el ejercicio de acciones correspondientes a una comunidad que pretende tutelar sus propios derechos, a que el FIFONAFE decida si resulta procedente la acción respectiva.

Ello es así, pues de conformidad con los citados preceptos, para que una comunidad agraria pueda ejercitar la acción de reversión de un decreto expropiatorio, o reclamar el pago de la indemnización respectiva, debe acudir en primer término ante el FIFONAFE, a fin de que éste decida si resulta procedente la acción que se intenta y, consiguientemente, sea él quien demande la acción respectiva.

Lo anterior transgrede el derecho de acceso a la justicia, en virtud de que no permite ejercitar las referidas acciones de forma directa por parte de la comunidad afectada y por ende, se obstaculiza el acceso a un recurso efectivo.

Lo anterior es así, en la medida que el derecho a la justicia es un derecho fundamental inherente a la persona, del que cualquiera goza para plantear directamente ante los órganos establecidos una circunstancia de hecho y

derecho, constituida procesalmente como una pretensión, a efecto de que éstos la resuelvan de forma pronta y expedita, completa e imparcial, sin trabas o estorbos innecesarios.

Los numerales impugnados sólo contemplan la posibilidad de que las acciones que derivan de un derecho comunal o ejidal, como lo es la reversión de tierras expropiadas y el pago de la indemnización correspondiente, necesariamente sean ejercitadas por un tercero, quien además puede determinar de forma previa a demandar ante los órganos judiciales, si dicha acción resulta procedente. Por tanto, es válido sostener que dichos numerales no respetan el derecho de acceso a la justicia, ni tampoco el correspondiente al recurso efectivo, en función de que en términos del numeral 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe brindarse a las personas la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido, lo cual significa que éste derecho debe ejercerse directamente por quien sostiene una pretensión o incluso una contestación a otra como ejercicio de defensa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que uno de los componentes principales de ese derecho humano de acceso a la justicia lo constituye la posibilidad del lesionado al acceso directo a un tribunal competente, independiente e imparcial, ya sea nacional como internacional, que le resulte sencillo y ágil.

Por ende, si en el presente caso el acceso a la justicia se encuentra supeditado a que un órgano que no integra la comunidad que pretende salvaguardar sus derechos sea quien indefectiblemente deba demandar ante el tribunal judicial competente alguna pretensión, y encima de ello dicho órgano goza de atribuciones para calificar la acción que se pretende ejercitar, de modo tal que puede sostener su improcedencia y mitigar ese derecho del que se estime lesionado por un acto de autoridad, haciéndolo prácticamente nugatorio en su ejercicio, en la medida que de éste nunca conocerá el Tribunal que resulta competente por cuestión de materia; resulta inconcuso que tal regulación priva a la parte justiciable del derecho de acceso a la justicia, puesto que es la comunidad quien debe contar con un medio que resuelva las controversias derivadas de sus pretensiones sin que sea necesario algún intermediario.

- En ese contexto, resultan fundados los argumentos de la comunidad quejosa a efecto de hacer patente la inconstitucionalidad de los numerales 97 de la Ley Agraria en vigor y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, por trasgredir el derecho de acceso a la justicia; y en consecuencia, debe concederse el amparo.
- Concesión que se hizo extensiva al oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, en virtud de que dicho acto se fundó en las normas que resultaron inconstitucionales, por violación al derecho humano de tutela efectiva

consagrado por el numeral 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- **Considerando octavo (sic).**<sup>26</sup> Se determinó conceder el amparo para los siguientes efectos:
  - Que el FIFONAFE dejara insubsistente el oficio reclamado e inaplicara a la comunidad los numerales declarados inconstitucionales.
  - Se permita a la parte quejosa acudir ante el Tribunal Unitario Agrario de forma directa y hacer valer las acciones que estime pertinentes para defender los derechos derivados de la reversión de tierras y el pago de la indemnización a que aludió en su solicitud, sin que para ello sea necesaria la intermediación del referido Fideicomiso.
  - Conforme al Convenio Modificadorio al Contrato Constitutivo del FIFONAFE, éste deberá, conforme a los objetivos y atribuciones ahí establecidos, orientar, asesorar y colaborar con la comunidad quejosa para la elaboración de la demanda respectiva, tanto en forma como en contenido, sin que ello implique su calificación, a efecto de que ésta ejercite las acciones necesarias para defender los derechos que considere le corresponden respecto a la reversión parcial de los predios que aludió en su solicitud, así como en lo tocante al pago de indemnización, a efecto de que el Tribunal Unitario Agrario, con libertad de jurisdicción, provea lo que en derecho corresponda respecto de las acciones de la citada comunidad.

**QUINTO. Agravios del Presidente de la República.** El Presidente de la República aduce, en esencia, lo siguiente:

- **Agravio primero.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, ya que el decreto expropiatorio de dieciséis de marzo de mil novecientos cincuenta y seis tiene estrecha relación con el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014, de veintiocho de marzo de dos mil catorce, reclamado en el juicio de amparo, a un grado tal que el juez debió tener por demostrada la causal de improcedencia citada, al haber transcurrido en exceso el plazo para la promoción del juicio de amparo, contado a partir de la publicación del decreto en cuestión.

---

<sup>26</sup> El número de considerando correcto sería séptimo y no octavo, como lo precisó el Juez de Distrito del conocimiento, aspecto que se corrige en este acto conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo.

- **Agravio segundo.** El Juez Federal actuó incorrectamente al conceder el amparo solicitado, ya que si bien es cierto que el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural prevé que será el FIFONAFE quien ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados, siendo éste el único facultado para interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Agrario, también lo es que tal numeral no priva a los núcleos ejidales de un recurso efectivo.

Mediante decreto de veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y dos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero del mismo año, se promulgó la Ley Agraria, la cual en su numeral 97 retomó la acción de reversión en materia agraria, que ya se encontraba en el diverso numeral 126 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de mil novecientos setenta y seis.

De éste último precepto se desprende que para que el FIFONAFE ejercite la procedencia de la acción de reversión se requiere la actualización de cualquiera de los dos siguientes supuestos fácticos: 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 cinco años de la expropiación sin que se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública.

En este contexto cabe formular el siguiente cuestionamiento ¿Por qué la reversión de los bienes expropiados a núcleos agrarios se establece a favor del FIFONAFE y no en favor del núcleo agrario afectado?

Dicha interrogante ha sido resuelta por el Poder Judicial de la Federación, como se desprende de las tesis emitidas por un Tribunal Colegiado de Circuito y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los rubros *“COMISARIADOS EJIDALES DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN. NO ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITAR LA REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES EXPROPIADOS”*<sup>27</sup> y *“AGRARIO. EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES. PATRIMONIO DEL FONDO NACIONAL DE*

---

<sup>27</sup> Tesis II.2o.P.A.99 A, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, **Octava Época**, Tomo XV-2, Febrero de 1995, página 261, con el número de registro 208263.

*FOMENTO EJIDAL, ACTUALMENTE FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL. FALTA DE INTERES JURIDICO*<sup>28</sup>.

De los criterios señalados se observa que cuando el núcleo agrario afectado con la expropiación ha recibido la indemnización que le corresponde, deja de tener interés jurídico sobre la superficie expropiada y con ello legitimación para promover la reversión de tierras; por lo que si en el presente caso el FIFONAFE manifestó que la indemnización señalada como pago a la expropiación reclamada fue cubierta a Nicolás Garrido Cortés, quien acreditó la propiedad del predio conocido con el nombre de Zihualtepec y no así la comunidad quejosa, debe concluirse que dicho núcleo carece de legitimación procesal activa y por ende no pudo habersele violentado derecho fundamental alguno.

Del artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural se advierte que 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; y 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 al no haber recibido la indemnización que les corresponde, aún conservan interés jurídico sobre la superficie expropiada.

Las condicionantes que establece el citado precepto no son requisitos que determinen la procedencia de la acción de reversión de tierras por parte del 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 del FIFONAFE, éste restituirá de inmediato su titularidad al núcleo agrario afectado.

Además, el ejercicio de la acción de reversión actualmente se encuentra limitado por la emisión de la jurisprudencia 26/2001, de rubro "*REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES EXPROPIADOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA*", que la declara como prescriptible, no obstante que la reversión en materia agraria surge como una forma de protección a la

---

<sup>28</sup> Tesis aislada sin número, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, **Séptima Época**, Volumen 145-150, Tercera parte, materia administrativa, página 22, con el número de registro 237733.

propiedad ejidal y comunal y, que en virtud de ello, el legislador no la previó como una acción prescriptible.

- **Agravio tercero.** El considerando octavo y resolutive sexto son violatorios de los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, pues en ellos se constriñe a la ahora recurrente a dejar insubsistente el oficio DJA-SCONT-DJCO-DREV-35/2014 y a dejar de aplicar a la comunidad quejosa los actos reclamados, cuando del informe justificado y de las pruebas ofrecidas del juicio se advierte que el único acto en que participó el Presidente de la República fue en la promulgación de la Ley Agraria y del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

**SEXTO. Agravios del FIFONAFE.** El Jefe del Departamento de lo Contencioso de la Dirección de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE sostiene, en síntesis, que:

- **Agravio primero.** Si bien la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en su artículo 25, numeral 1, establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales, la verdad es que en el Sistema Jurídico Mexicano el juicio de reversión y/o acción de reversión prevista en los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, no es ese recurso. Luego, el recurso que la comunidad quejosa debió promover antes de acudir al FIFONAFE es el juicio de amparo; por tanto, la declaración de inconstitucionalidad resulta indebida.
- **Agravio segundo.** La acción de reversión prevista en los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural no transgrede el derecho de acceso a la justicia en los términos señalados por el Juez de Distrito. Lo anterior, porque si bien es cierto que el numeral 95 del citado reglamento faculta únicamente al FIFONAFE para ejercer la acción de reversión y establece que una vez concluido el juicio dicho órgano debe reintegrar las tierras al núcleo agrario afectado, también lo es que esa fue la voluntad del legislador al emitir la legislación agraria, puesto que tiene conocimiento de que en nuestro país existen elevados niveles de pobreza en el campo y desigualdad en el ingreso, además de la discriminación que padecen los

indígenas y campesinos por su condición social, aspectos que se convierten en factores que separan la distancia que existe entre los ciudadanos en relación con la administración de justicia.

Además, entre más bajo es el estrato social al que pertenecen las personas, más difícil les resulta acceder a la justicia por sí mismas, máxime que esa distancia no sólo tiene como causas próximas los factores de desigualdad económica, sino también factores sociales y culturales que los colocan en desventaja social para emprender por sí mismos un juicio.

Por tanto, para garantizar que los ejidatarios y comuneros del país puedan acceder a la justicia, el Estado Mexicano ha creado diversos organismos administrativos como son los Tribunales Agrarios, el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el FIFONAFE y ha implementado los procedimientos legales gratuitos para que puedan obtener la reparación de los derechos que les han sido violados, dando así cumplimiento al artículo 17 constitucional en beneficio de los citados grupos sociales.

- **Agravio tercero.** La acción de reversión no es el medio de acceso a la justicia, ni el recurso efectivo que deba ejercitar de manera directa la parte quejosa, ya que la acción de reversión de tierras se instituyó legalmente a favor del FIFONAFE el veintitrés de abril de mil novecientos cincuenta y nueve, con la expedición del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, en el artículo 13, mediante el cual se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal; en tanto que las expropiaciones a que hace referencia la comunidad indígena se realizaron mediante decreto emitido el dieciséis de marzo de mil novecientos cincuenta y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete del mismo mes y año, así como por decreto de once de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de junio del mismo año.

Por tanto, si al momento en que se decretaron las expropiaciones, la acción de reversión no estaba legalmente vigente, ni constituido el FIFONAFE, entonces no se puede dar efecto retroactivo a una norma para convertirla en el medio de acceso a la justicia, o en el recurso efectivo que deban ejercitar de manera personal y directa los quejosos.
- **Agravio cuarto.** Lo causa el considerando séptimo de la sentencia recurrida, toda vez que se malinterpretan las atribuciones conferidas al FIFONAFE, ya que si bien es cierto que orienta, asesora y colabora en cuestiones ejidales y comunales, esa facultad está dirigida a cuestiones que impliquen la

administración de los fondos provenientes de pagos indemnizatorios o por requerimientos de pago que deban realizarse a alguna beneficiaria por la expropiación de tierras, tal como se aprecia del Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo.

Se deja en estado de indefensión a dicha autoridad, puesto que no se aplica lo correspondiente a las facultades con que cuenta la Procuraduría Agraria, quien con fundamento en lo dispuesto en los numerales 135 y 136 de la Ley Agraria es el organismo encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere dicha ley y su reglamento.

El Juez de Distrito determinó erróneamente conceder el amparo para el efecto de que el FIFONAFE oriente, asesore y colabore con la comunidad quejosa para la elaboración de la demanda respectiva, a efecto de que ejercite las acciones necesarias para defender los derechos que considere le corresponden respecto a la reversión parcial de los predios que aludió en su solicitud, así como lo relativo al pago de la indemnización.

En la sentencia se omitió considerar que a la autoridad recurrente, conforme a las atribuciones establecidas en el Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo, sólo le compete administrar los fondos económicos provenientes del pago de montos indemnizatorios derivados de afectaciones de superficies. Por ello, resulta incuestionable que dada la naturaleza del citado Fideicomiso Público, auxiliar del ejecutivo federal, éste no es la autoridad competente para llevar a cabo las pretensiones señaladas por el juez, máxime que la Ley Agraria es precisa en señalar que esas facultades se le atribuyen a la Procuraduría Agraria.

#### **SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito.**

Al conocer del recurso de revisión del caso, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó lo siguiente:

- a) No es materia de la revisión el sobreseimiento decretado en el considerando tercero de la sentencia combatida, por inexistencia del acto atribuido al Presidente de la República consistente en la publicación de las normas controvertidas, en virtud de que no existe agravio contra esa determinación.
- b) Es infundado el primer agravio propuesto por el Presidente de la República, en el que aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.



Lo anterior, porque contrario a lo afirmado por la recurrente, el plazo para la promoción del juicio debe computarse a partir de que se notificó a la quejosa, de manera indubitable el oficio que contiene el acto de aplicación de las normas reclamadas, con independencia del acto o actos con los que, eventualmente, se relacione dicha comunicación.

En esta tesitura, si el oficio reclamado como primer acto de aplicación se notificó a la demandante el veintiuno de abril de dos mil catorce y el juicio se promovió en el mismo año, es evidente que su promoción es oportuna.

Al concluir el estudio de los argumentos con los que se controvertió la procedencia del juicio, sin que alguno prosperara, y al no existir causas de improcedencia pendientes de estudio ni considerar oficiosamente que alguna se actualice, debe quedar firme ese aspecto y continuarse con el examen del fondo del asunto.

- c) Conforme a los numerales 83, párrafo primero, de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el estudio de la constitucionalidad de normas es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este contexto, el Tribunal Colegiado es incompetente para resolver el problema de fondo que subsiste en cuanto a la constitucionalidad de los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, pues el tema del asunto no se encuentra comprendido en las hipótesis que el Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevé en el punto cuarto, fracción I, incisos B), C) y D).

En consecuencia, deben remitirse los autos al Más Alto Tribunal del país.

**OCTAVO. Análisis de causas de improcedencia por motivos diversos a los estudiados por el Juez de Distrito y por el Tribunal Colegiado de Circuito.** Previo al estudio de los agravios, esta Segunda Sala advierte que en el presente caso se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XIV, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, respecto del artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, ya que tal precepto ya había sido aplicado expresamente en contra del quejoso mediante un oficio anterior al que ahora se reclamó como primer acto de aplicación.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Cabe señalar que si bien la causal de improcedencia citada fue analizada y desestimada por el Juez de Distrito y por el Tribunal Colegiado de Circuito que conocieron del presente asunto, lo cierto es

El artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, dispone:

“**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

**XIV.** Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se

que el estudio realizado por tales órganos jurisdiccionales fue a la luz de argumentos y motivos diversos a los que aquí se advierten de oficio; por lo que esta Suprema Corte se encuentra en aptitud de invocarlos en la presente instancia.

Resulta aplicable, por su sentido, la tesis de jurisprudencia P./J. 122/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, página 28, con el número de registro 192902, que dispone:

**“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.** Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimada determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme”.

entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento;”.

Como se ve, el precepto en cita establece que se entiende consentida una norma para efectos del juicio de amparo –y consecuentemente deviene improcedente el mismo– si este no se promueve dentro de los plazos legales correspondientes.

En este contexto, resulta menester precisar que de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo<sup>30</sup>, cuando se reclama una norma con motivo de su sola entrada en vigor, el plazo para promover el juicio es de treinta días siguientes a su entrada en vigor.

En cambio, si la norma se reclama con motivo de un acto de aplicación –ya sea que se trate de una norma autoaplicativa o heteroaplicativa–, para que el juicio de amparo sea procedente, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Promoverse con motivo del primer acto de aplicación, y
- b) Hacerlo dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se notificó el acto de aplicación, o aquel en que la parte quejosa tuvo conocimiento de él o se ostentó sabedora de él –esto de conformidad con el artículo 18 de la Ley de Amparo<sup>31</sup>–.

---

<sup>30</sup> **“Artículo 17.** El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;”

<sup>31</sup> **“Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor”.

En este orden de ideas, si en el juicio de amparo se reclama una norma general con motivo de un acto de aplicación que no es el primero, sino uno ulterior, deberá entenderse que la parte quejosa consintió tácitamente la norma y se actualizará la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XIV, anteriormente referido.

Aunado a lo anterior cabe destacar que esta Segunda Sala ha considerado que “Si bien el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 30/96, con el rubro "INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY. LO TIENE EL QUEJOSO CUANDO EN UNA RESOLUCIÓN SE LE APLICA, AUNQUE NO SE CITEN LOS PRECEPTOS RELATIVOS." ha sostenido, en beneficio del quejoso, que constituye acto de aplicación de un precepto legal la resolución que de manera indudable se funde en él, por darse con exactitud sus supuestos normativos, aunque el mismo no se invoque expresamente; sin embargo, esto no puede interpretarse en su perjuicio cuando la autoridad, sin fundar ni motivar el acto, aplica implícitamente el precepto, porque el desconocimiento específico de la norma en que se basa, impide que se tenga la certeza de la disposición u ordenamiento que se aplica, lo que afecta la defensa del gobernado, puesto que al ignorar los preceptos en que se funda, no está en posibilidad de combatir adecuadamente esa actuación”.

Lo anterior se advierte de la tesis 2a. XCVII/98, de rubro: **“AMPARO CONTRA NORMAS DE CARÁCTER GENERAL. PROCEDE CONTRA EL ACTO EN QUE SE APLIQUEN EXPRESAMENTE, AUNQUE CON ANTERIORIDAD SE HAYAN APLICADO IMPLÍCITAMENTE”**.<sup>32</sup>

Ahora bien, en el presente caso la parte quejosa reclamó, mediante ampliación de demanda, los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Tal reclamo lo hizo con motivo del que consideró su primer acto de aplicación, el cual, dijo, era el oficio número DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014.

---

<sup>32</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Julio de 1998, página 211, con el número de registro 195915.

Sin embargo, de la lectura que se realiza a las constancias que obran en el expediente del juicio de amparo se advierte que previo a ese acto de aplicación, ya había existido otro en el cual se había aplicado expresamente el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, a saber, el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-066/13<sup>33</sup>, emitido por la Directora de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE en respuesta a la petición enderezada por la comunidad quejosa mediante escrito de once de junio de dos mil doce.

Para evidenciar que en el citado oficio ya se había aplicado el numeral reclamado, resulta pertinente traer a colación su contenido:

“En relación a su escrito de fecha 11 de Julio (sic) de 2012 dirigido a este Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, mediante el cual solicitan el ejercicio de acción de reversión a favor de la comunidad de ‘*San Juan Jaltepec de Candayoc*’, Municipio de San Juan Cotzocón, Estado de Oaxaca, sobre una superficie de 2,050.00 Has., que no se destinaron a causa de utilidad pública mediante Decreto Expropiatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Junio de 1958. Sobre el particular comento a Ustedes lo siguiente:

Del estudio realizado a los documentos que adjuntaron a su escrito de petición, como lo son: el Decreto Expropiatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1956; la resolución de reconocimiento y titulación de terrenos comunales, dictada el 1° de octubre de 1968, por el Ejecutivo Federal; el Acta de Posesión y Deslinde por concepto de Reconocimiento y Titulación de Terrenos Comunales, de fecha 15 de julio de 1980; y la resolución dictada el 4 de octubre de 2011, en el juicio de amparo 223/2010, este Fideicomiso concluye que no es posible ejercer la acción de reversión prevista en el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria, en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en favor de la comunidad de ‘*San Juan Jaltepec de Candayoc*’, Municipio de San Juan Cotzocón, Estado de Oaxaca, en virtud de que no se actualiza ninguna de las condiciones que indica el citado precepto legal, el cual se transcriben (sic) para mayor claridad:

*‘Artículo 95.- El FIFONAFE demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumpla la totalidad de las condiciones siguientes:*

- I. Que no haya sido cubierta la indemnización;*
- II. Que no haya sido ejecutado el decreto expropiatorio;*

<sup>33</sup> Fojas 202 y 203 del expediente relativo al juicio de amparo 815/2014.

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

IV. Que no haya transcurrido el término a que se refiere el artículo 87 de este Reglamento.

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa correspondiente, y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

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

En el caso que nos ocupa, la expropiación emitida el 16 de marzo de 1956, por el Ejecutivo Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mes y año, afectó una extensión de 18,000 hectáreas del terreno del predio denominado Zihualtepec, ubicado en la Agencia Municipal de Jaltepec de Candayoc, del Distrito Judicial de Zacatepec, Mixes, del Estado de Oaxaca, no afectó los terrenos de la comunidad de ‘San Juan Jaltepec de Candayoc’, Municipio de San Juan Cotzocón, Estado de Oaxaca, ya que en esa fecha, es decir, para el 16 de marzo de 1956, no existía la comunidad que representan, pues ésta fue reconocida hasta el 1° de octubre de 1968 mediante la resolución de Reconocimiento y Titulación de Terrenos Comunales emitida por el Ejecutivo Federal, Gustavo Díaz Ordaz. Y el Acta de Posesión y Deslinde por concepto de Reconocimiento y Titulación de Bines (sic) Comunales de ‘San Juan Jaltepec de Candayoc’, Municipio de San Juan Cotzocón, Estado de Oaxaca, se ejecutó hasta el día 15 de julio de 1980.

Por lo tanto, al no haber sido afectada la comunidad de ‘San Juan Jaltepec de Candayoc’, Municipio de San Juan Cotzocón, Estado de Oaxaca, con la expropiación emitida el 16 de marzo de 1956, por el Ejecutivo Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mes y año, no se actualizan las condiciones que indica el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, lo que imposibilita que este Fideicomiso ejercite la acción de reversión a su favor”.

Luego, si en el citado oficio ya se había aplicado expresamente el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en perjuicio de la comunidad quejosa, y tal oficio no se reclamó como primer acto de aplicación, debe concluirse que en el caso se actualiza la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo.

En razón de lo anterior, lo procedente es sobreseer en el juicio únicamente respecto de dicho precepto, con fundamento en lo dispuesto por el diverso numeral 63, fracción V, de la Ley de Amparo.<sup>34</sup>

**NOVENO. Fijación de la litis en el recurso.** En el caso no será materia de estudio el primer agravio propuesto por el Presidente de la República, en el que se invocó la causal de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo –consentimiento tácito– toda vez que tal causal, bien o mal, ya fue analizada y desestimada por el Tribunal Colegiado del conocimiento, en ejercicio de la competencia legal con que cuenta.

Por tanto, sólo serán materia de estudio el resto de los agravios propuestos por dicha autoridad, así como por el FIFONAFE, en contra de la parte de la sentencia en la que el Juez de Distrito consideró inconstitucionales los artículos 97 de la Ley Agraria y 91 y 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

**DÉCIMO. Estudio de los agravios hechos valer por el Presidente de la República y por el FIFONAFE relacionados con la constitucionalidad de los artículos 97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y con los efectos del amparo.**

**I. Agravio en que el Presidente de la República se refiere a la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.**

En el agravio segundo, el Presidente de la República sostiene que contrario a lo sostenido por el Juez Federal, los preceptos reclamados no violan el derecho a un recurso efectivo.

Tal agravio resulta infundado, ya que contrario a lo que sostiene la responsable, el hecho de que los preceptos reclamados prevean que

---

<sup>34</sup> **“Artículo 63.** *El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:*

...

*V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior”.*

será el FIFONAFE –y no el núcleo o comunidad indígena o agraria afectada– quien ejercerá las acciones necesarias para demandar la reversión parcial o total de los bienes expropiados, sí resulta violatorio del derecho a una tutela judicial efectiva y a un recurso efectivo.

Al respecto cabe destacar que el derecho a una tutela judicial efectiva –también llamado de acceso a la impartición de justicia– ha sido ampliamente analizado por las Salas y el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>35</sup>, quienes han considerado que tal derecho se encuentra reconocido en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta Suprema Corte ha sostenido que el acceso efectivo a la justicia o a una tutela judicial efectiva es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas

---

<sup>35</sup> Entre otras, se pueden consultar las siguientes tesis:

**“DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN”**. (Época: Décima Época. Registro: 2012051. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Julio de 2016, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. CXCIV/2016 (10a.). Página: 317).

**“DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL”**. (Época: Décima Época. Registro: 2007621. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.). Página: 909).

**“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA”**. (Época: Décima Época. Registro: 2002215. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 2. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: 2a./J. 125/2012 (10a.). Página: 1583).

**“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”**. (Época: Novena Época. Registro: 172759. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 42/2007. Página: 124).



formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Asimismo, este Alto Tribunal ha determinado que si bien los preceptos constitucionales y convencionales antes referidos reconocen el derecho en cita, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.

En este sentido, se ha sostenido que para determinar si alguna norma transgrede o afecta de alguna manera dicho derecho, lo importante en cada caso será que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

Ello, pues no todos los requisitos establecidos para tener acceso a los procesos jurisdiccionales pueden considerarse violatorios del derecho en cuestión, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

En este mismo contexto, resulta importante destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el expediente Varios 1396/2011<sup>36</sup>, sostuvo que conforme al parámetro de la

---

<sup>36</sup> En sesión de once de mayo de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra José Ramón Cossío Díaz. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Margarita Beatriz Luna Ramos.

regularidad constitucional, el Estado Mexicano debe garantizar el derecho fundamental de las **personas indígenas** a contar con un acceso pleno a la tutela jurisdiccional, para lo cual debe implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades en los que, desde luego, se consideren sus costumbres y especificidades culturales, así como que en todo tiempo sean asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura.<sup>37</sup>

De donde se advierte que los derechos de acceso a la justicia o a la jurisdicción y a una tutela judicial efectiva tienen alcances mayores cuando se encuentran involucradas **personas o comunidades indígenas**.

Precisado lo anterior cabe recordar que en el presente caso, el Juez de Distrito consideró que asistía la razón a la comunidad impetrante porque los artículos reclamados –97 de la Ley Agraria y 91, 92 y 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural–, al establecer el ejercicio de la acción de reversión, impiden que los núcleos (agrarios o indígenas) afectados por una expropiación puedan ejercer directamente esa acción y los obligan a acudir ante el FIFONAFE para que sea éste quien, previo a verificar si se cumplen diversos requisitos de procedencia, decida si ejerce o no la acción.

Para determinar si el Juez Federal actuó correctamente o no al considerar que los preceptos citados transgreden los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, resulta pertinente tener presente el contenido de los dispositivos reclamados<sup>38</sup>:

### Ley Agraria

---

<sup>37</sup> De la resolución citada derivó la tesis de rubro y datos de localización siguientes: “**ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS**”. (Época: Décima Época. Registro: 2009995. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. XVII/2015 (10a.). Página: 232).

<sup>38</sup> Nota: Sin que se analice el artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, toda vez que respecto de dicho precepto se sobreseyó en el considerando anterior.

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

**Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural**

“**Artículo 91.-** 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, a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, no se satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio”.

“**Artículo 92.-** Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el FIFONAFE deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente en los términos del artículo 77 de este Reglamento”.

De la lectura de los numerales en cita se advierte, en lo que aquí interesa, que:

- En ellos se establece la acción de reversión.
- Asimismo, se prevé que tal acción procederá 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.
- Y que el **FIFONAFE es el ente legitimado para ejercer las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados.**

En este contexto se puede advertir que los preceptos en cita, al establecer que el FIFONAFE es el único ente legitimado para ejercer la reversión de bienes expropiados, establecen un presupuesto procesal

que impide que las comunidades que se consideren afectadas por las expropiaciones puedan ejercer directamente la acción de reversión ante los tribunales agrarios.

Esto es, si bien es cierto que los citados dispositivos no vedan por completo el derecho de acceso a la justicia –en tanto que la acción de reversión puede hacerla valer el FIFONAFE en defensa de los intereses de la comunidad afectada– lo cierto es que sí restringen dicho derecho en perjuicio de las citadas comunidades, pues no permiten que estas puedan plantear directamente la acción de reversión en la vía jurisdiccional.

Ahora, para determinar si tal restricción encuentra alguna justificación constitucionalmente válida, resulta menester acudir a los procesos legislativos que dieron origen al texto actual del artículo 95 de la Ley Agraria.

En ese sentido, es necesario traer a colación la exposición de motivos que dio origen a la Ley Agraria, que dice:

**“PROCESOS LEGISLATIVOS  
EXPOSICION DE MOTIVOS  
CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICION DE MOTIVOS  
MÉXICO, D.F., A 10 DE FEBRERO DE 1992  
INICIATIVA DEL EJECUTIVO**

(...)

**Artículo 94.** *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 sustancialmente con la causa de utilidad pública, el núcleo de población ejidal podrá reclamar la reversión de los bienes expropiados”.*

De lo anterior se observa que en la iniciativa de la Ley Agraria enviada por el Presidente de la República, en la **propuesta inicial**, se contemplaba que la acción de reversión podía ser ejercitada por los núcleos de población ejidal.

Sin embargo, esa propuesta fue modificada por la Cámara de Diputados, como se observa de la discusión de veintiuno y veintidós de febrero de mil novecientos noventa y dos.

La primera propuesta de **modificación** a ese artículo fue la realizada por el Diputado Juan Manuel Huezos Pelayo, propuesta que al final fue la adoptada en la Ley Agraria. Al respecto, el diputado señaló lo siguiente:

**“PROCESOS LEGISLATIVOS  
DISCUSION/ORIGEN  
CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
DISCUSION  
MÉXICO, D.F., A 21 Y 22 DE FEBRERO DE 1992**

(...)

El Presidente: - Tiene el uso de la palabra el diputado Juan Manuel Huezos Pelayo.

El diputado Juan Manuel Huezos Pelayo: - Con su permiso, señor Presidente; compañeras y compañeros diputados: (...)

A nombre del grupo parlamentario de mi partido, el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, presento a su consideración tres propuestas de modificación a la Ley Agraria que hoy estamos debatiendo en lo particular.

(...)

Tercera propuesta: Título Tercero. Capítulo IV. Artículo 94.

Argumento: nos parece del todo justo que si por causas de utilidad pública fueren expropiadas tierras a núcleos agrarios o ejidatarios y en un lapso considerable no quede demostrada dicha utilidad, sean devueltos los bienes a quienes con tanta dificultad y en un acto de estricta justicia les fueron otorgados.

Es oportuno señalar que las expropiaciones de que se trata este artículo han recaído y pueden recaer en dos o más ejidos o en dos o más miembros de un núcleo agrario. Por tal razón, procede prever con claridad a quiénes y en qué proporción corresponderán las tierras que por reversión deberán entregarse.

Nos preocupa definir con claridad la procedencia del reclamo, a fin evitar que las tierras devueltas por esta casual sean adjudicadas sin fundamento jurídico y con ello se lesionen intereses, así como se dejen sin efecto los preceptos jurídicos que las resoluciones presidenciales respectivas establecieron en su oportunidad.

Texto que proponemos quede con la modificación:

*"Artículo 94. Cuando los bienes expropiados se destinan 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 revisión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio."*

Cabe mencionar que existió una segunda propuesta de modificación a ese artículo, en la que se planteaba que primero sería el núcleo ejidal el que podría ejercer la acción y solo si no lo hacía dentro de los primeros seis meses que tuviera ese derecho, el FIFONAFE podría hacerlo, como se advierte de lo que se indica a continuación:

"Tienen (sic) la palabra la diputada Ana Teresa Aranda Orozco, del Partido Acción Nacional.

El (sic) diputada Ana Teresa Aranda Orozco:- Señor Presidente; señoras y señores legisladores:

En Acción Nacional consideramos a la justicia como una atribución primaria del Estado; la honesta, objetiva y fecunda aplicación de este valor, es la mejor garantía de este valor, es la mejor garantía que puede otorgarse a los ciudadanos en el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y de las comunidades naturales; es demanda de justicia condición necesaria de la armonía social y del bien común.

Para hacer realidad ese principio, es que hemos pugnado por actualizar y perfeccionar los ordenamientos legales, ése es el propósito de todas nuestras propuestas y, concretamente, de las que hacemos con respecto a los artículos 91 y 94 del dictamen en comento y que se refieren a la expropiación de predios ejidales.

Creemos que la expropiación debe tramitarse ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y no ante la Secretaría de la Reforma Agraria, para hacer efectiva en su caso la intervención de la Procuraduría Agraria en la defensa de los afectados, lo que difícilmente ocurrirá en los términos de la iniciativa, toda vez que dicha procuraduría se considera en el artículo 31 como un organismo sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Asimismo, se propone actualizar el monto de la indemnización al efectuarse el pago de ésta, pues es frecuente que transcurran varios años desde su determinación.

Proponemos también que el artículo de referencia disponga que el decreto presidencial expropiatorio se notifique personalmente a los titulares de derechos que se afecten, dado que con mucha frecuencia el afectado es el último en enterarse.

Son de todos conocidos la enorme cantidad de casos en los que el ejidatario es despojado de su tierra por supuestas causas de utilidad pública, que luego resultan no ser tales, destinándose, como reza el dictamen, a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo.

La iniciativa, en su artículo 94, prevé que en este caso el Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.

Es a todas luces que si el ejidatario perdió su tierra, no se le conceda, en primer término, la posibilidad de reclamarla para sí y sólo si esto no sucede en el plazo fijado, pueda el Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercer las facultades concedidas en este artículo.

Procederé a dar lectura a las proposiciones para modificar y adicionar los artículos 91 y 94, para quedar en lo conducente en los términos siguientes:

*Artículo 91. La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por conducto de la Procuraduría Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial, que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización, determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes al ser expropiados, se actualizará mediante la aplicación del incremento registrado por el índice general de precios al consumidor que elabora el Banco de México, durante el lapso transcurrido desde la determinación del monto de la indemnización, hasta el mes anterior del pago.*

*El decreto presidencial deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y se notificará la expropiación al núcleo de población, así como a los titulares de derecho que se afecten”.*

En el segundo párrafo, la propuesta es la siguiente:

*Los predios objetivo 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, salvo que se haya impugnado el acto en los términos de ley.*

Con respecto al artículo 94, nuestra propuesta pretende:

Cuando los bienes expropiados se destinan 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 núcleo de población ejidal podrá reclamar la reinversión de los bienes expropiados. En caso de que el núcleo de población no reclame la reversión en un plazo de seis meses a partir de que tuviere derecho para ello, el Fondo Nacional de Ejidal podrá reclamar la reversión de dichos bienes.

Está firmada por mi compañera diputada Patricia Terrazas Allen y por una servidora.

Voy a dejar en la secretaría sendas propuestas, que seguramente este pleno votará a favor, si el propósito que anima a esta ley, es realmente hacer asequible al campesino la justicia social. Por su atención, gracias”.

Al final, la propuesta que se aceptó en la Cámara y que posteriormente derivó en el contenido actual del artículo 97 de la Ley Agraria en vigor fue la del Diputado Huezco Pelayo.

“Propuesta presentada por el Partido del Frente Cardenista, por el diputado Manuel Huezco Pelayo.

*‘Artículo 94. Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opera la incorporación de éstos a su patrimonio’.*

Se pregunta a la asamblea se manifiesten los diputados se acepte esta propuesta...

Los diputados porque se rechace esta propuesta... Aceptada, señor Presidente. (Aplausos)”.

La propuesta aprobada en el dictamen de la Cámara Revisora/Senadores de veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y dos quedó de la manera siguiente:

#### **“PROCESOS LEGISLATIVOS**

#### **DICTAMEN/REVISORA**

CAMARA REVISORA: SENADORES

DICTAMEN

MÉXICO, D.F., A 23 DE FEBRERO DE 1992

#### **V. MODIFICACIONES PRODUCTO DEL TRABAJO EN CONFERENCIA**

Como fruto del trabajo en conferencia en el que participó la comisión designada por este Senado, se consideró pertinente hacer las modificaciones al texto original de la iniciativa que a continuación se detallan: (...)

17) En el Artículo 94 se consideró pertinente señalar que el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, será la persona moral facultada para ejercer las acciones tendientes a reclamar la reversión de bienes ejidales o comunales expropiados. (...)

#### **VI. MODIFICACIONES CON MOTIVO DEL DEBATE EN LA COLEGISLADORA**



Con motivo de las deliberaciones que en lo particular se dieron en la Cámara de Diputados, el pleno aprobó modificaciones a 43 artículos. Esas adecuaciones fueron propuestas por legisladores de varios partidos y recogen diversos planteamientos formulados por miembros de este Senado durante los trabajos en conferencia y, sobre todo, en el diálogo que se mantuvo con las Comisiones Dictaminadoras de la Colegisladora en el lapso que medió entre la aprobación del dictamen correspondiente y el inicio de la discusión en lo particular.

A continuación se transcriben los textos modificados:

(...)

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

(...)

#### CIUDADANOS SENADORES:

A partir del debate legislativo para adicionar y reformar el Artículo 27 constitucional en materia agraria, consideramos que la proposición de renovar los preceptos jurídicos rectores de la tenencia, organización y asociación para la producción agrícola, ganadera y forestal constituía un planteamiento realista para la terminación del reparto masivo de tierras, la consolidación de condiciones de seguridad jurídica para la adecuada explotación de esos recursos y el inicio de un amplio programa de reactivación del campo mediante el concurso de apoyos técnicos y financieros.

Con este mismo espíritu se ha analizado la Minuta Proyecto de Ley Agraria, cuyas disposiciones fueron objeto de numerosas modificaciones acordadas en el trabajo de conferencia para el proceso de elaboración del dictamen correspondiente en la Cámara de origen, así como en el pleno de la Cámara de Diputados.

En el trabajo que ha llevado a cabo el Poder Legislativo Federal se ha dialogado e intercambiado puntos de vista en los términos de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior del Congreso, con el Poder Ejecutivo para establecer el nuevo marco jurídico del campo mexicano.

En ningún momento podemos dejar de reconocer la complejidad de la cuestión agraria, así como el dinamismo propio de toda manifestación social. Las normas que se proponen son producto de la reflexión y la evaluación actual de los problemas de nuestro agro. Toca al legislador apreciar la realidad y contrastar permanentemente el contenido de la norma con la realidad que debe regir, a fin de que exista una continua retroalimentación entre lo ordenado por el Derecho y la evolución social. Es

por ello que las normas que ahora se proponen deben ser objeto de una permanente observación en la práctica, a fin de evaluar sus resultados.

En virtud de lo expuesto y fundado, las Comisiones Unidas que suscriben solicitan la aprobación del siguiente proyecto de

LEY AGRARIA

(...)

*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 sustancialmente con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.*

(...)”.

De lo anterior podemos colegir que la razón por la que el legislador estimó conveniente que la reversión contra expropiaciones en materia agraria fuera ejercida a través del FIFONAFE atendió a la complejidad que muchas veces se presenta cuando la expropiación afecta terrenos de dos o más ejidos o de dos o más miembros de un núcleo agrario, pues en esos casos se complica prever con claridad a quiénes y en qué proporción corresponderán las tierras que por reversión deberán entregarse.

Asimismo, se tomó en consideración la preocupación en relación con la claridad que debía existir en cuanto a la procedencia del reclamo y con la necesidad de evitar que las tierras devueltas con motivo de la reversión fueran adjudicadas sin fundamento jurídico a personas ajenas o que no contaban con derechos en relación con los terrenos, así como a impedir que con motivo de la reversión se lesionaran intereses de partes que efectivamente hubieren sido afectadas.

Esto es, el legislador estimó que ante la complejidad de la variedad de situaciones que de facto se presentan con motivo de la reversión de las expropiaciones respecto de terrenos que originalmente pertenecían a comunidades agrarias o indígenas, era necesario legitimar a un solo ente –en este caso el FIFONAFE, como organismo técnico especializado en la administración y defensa de los núcleos agrarios–<sup>39</sup>, pues solo así

---

<sup>39</sup> La especialidad del FIFONAFE como organismo especializado en la administración y defensa de los núcleos agrarios se desprende del Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo de Fideicomiso del siete de agosto de mil novecientos noventa y cinco, que en las cláusulas cuarta y quinta señala los sus fines y facultades, tal como se evidencia a continuación:

**“CUARTA. FINES DEL FIDEICOMISO. Son fines y objetivos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los siguientes:**

1. Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los propios núcleos agrarios, de conformidad con los artículos 94 y 95 del referido dispositivo legal.
2. Ejercitar, en su caso, las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero que en su caso determine el órgano de Gobierno con motivo de la celebración de convenio judiciales o extrajudiciales derivadas de ese concepto.
3. Previa autorización del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto, derivados de la aplicación de la legislación agraria.
4. Promover la captación de los bienes y recursos que integrarán el patrimonio del Fideicomiso, los que se destinarán para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural o través del fomento a las actividades productivas, para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones sociales en beneficio de los campesinos, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
5. Brindar asesoría gratuita a los ejidos y comunidades, así como a los campesinos en general que así lo soliciten, para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.
6. Apoyar financieramente las actividades agropecuarias, industriales y de servicios en ejidos y comunidades, en los términos y modalidades de las Reglas de Operación del Fideicomiso, o las que expresamente determine su Comité Técnico y de Inversión de Fondos”.

**“QUINTA. Para el cumplimiento de sus fines u objetivos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, estará facultado para realizar las siguientes acciones:**

1. Ejecutar acciones permanentes de promoción con el apoyo de la Coordinadora de Sector, tendientes a captar los recursos de los fondos comunes de los núcleos agrarios que se precisan en los artículos 11, 94 y 95 de la Ley Agraria.
2. Captar, manejar y aplicar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los núcleos agrarios en sus respectivos Reglamentos Internos o Estatutos Comunales, así como aquellos recursos derivados de indemnizaciones por concepto de expropiaciones que le sean depositados en su caso, por las promoventes de expropiaciones, para ser entregados de conformidad con el Reglamento Interno o Estatuto Comunal del núcleos agrario cuentahabiente, según sea el caso, a que se refieren los artículos 11 y 96 de la Ley Agraria o por acuerdo expreso de la misma Asamblea.
3. Promover la aplicación de los recursos de los fondos comunes en los términos de la legislación agraria vigente, de los Reglamentos Internos o Estatutos Comunales de los núcleos agrarios y de los acuerdos que emanen de las Asambleas de los ejidos y comunidades cuentahabientes.
4. Realizar o contratar los análisis, estudios y proyectos necesarios que permitan emitir las sugerencias y recomendaciones respecto a los planes de inversión que soliciten los núcleos agrarios cuentahabientes.
5. **Ejercitar las acciones legales administrativas y judiciales para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda de los bienes expropiados que se hayan destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública, tendientes a incorporar a su patrimonio ya sean los terrenos respectivos o el producto en dinero que al efecto acuerde el Órgano de Gobierno el Fideicomiso en base al dictamen valuatorio de los bienes que al efecto realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en los términos y condiciones que en cada caso autorice el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.**
6. Ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto derivados de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y de la Ley Agraria.

podría evitarse que las tierras devueltas con motivo de la reversión fueran adjudicadas sin fundamento jurídico a personas ajenas o que no contaban con derechos en relación con los terrenos materia de la reversión.

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala considera que si bien la restricción al derecho a una tutela judicial efectiva en cuestión persigue un fin que podría considerarse constitucionalmente válido (pues trata de ayudar a esclarecer los conflictos de tierras derivados de expropiaciones que pudieron haber afectado a personas o comunidades agrarias o indígenas), lo cierto es que tal medida resulta desproporcionada para alcanzar ese fin.

Ello se considera así pues si la intención del legislador era ayudar a esclarecer los conflictos derivados de expropiaciones y evitar que las tierras devueltas con motivo de la reversión fueran adjudicadas sin fundamento jurídico a personas ajenas o que no contaban con derechos en relación con los terrenos expropiados, bien podría haber optado por reconocer la legitimación a las comunidades indígenas y agrarias para

---

*7. Administrar los bienes inmuebles, recursos y derechos patrimoniales, de conformidad con los Lineamientos que al efecto determine el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.*

*8. Intervenir, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, técnica y financieramente en la constitución de sociedades mercantiles o civiles, en participación con ejidos y comunidades, preferentemente cuentahabientes, económicamente y socialmente viables y rentables, que permitan el aprovechamiento y uso racional de los recursos naturales de los núcleos agrarios, y en su caso, disolver, extinguir, liquidar o enajenar la participación del Fideicomiso, en los términos y condiciones establecidas por la Ley Agraria, la Ley General de Sociedades Mercantiles y demás normatividad aplicable y conforme a las reglas que al efecto determine el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.*

*9. De conformidad con la normatividad aplicable, ejercitar las acciones administrativas y judiciales para revertir las tierras expropiadas en las que no se haya efectuado el pago de la indemnización, no se haya ejecutado el decreto, que los afectados conserven la posesión de las tierras y que hayan transcurrido cinco años de publicado el decreto expropiatorio. Mediante acuerdo administrativo del Fideicomiso, dichas tierras serán devueltas al núcleo agrario afectado.*

*10. Ejecutar los programas que por mandato expreso le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, como Coordinadora de Sector, los cuales deberán sancionarse y aprobarse por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos y deberán apegarse estrictamente a los fines del Fideicomiso. La transferencia de Recursos Patrimoniales del Fideicomiso para atender dichos mandatos, así como la recepción y destino final de recursos que la Coordinadora de Sector le transfiera al Fideicomiso, deberán ser autorizados por el Órgano de Gobierno.*

*11. Las demás que deriven de la Ley Agraria, Contrato de Fideicomiso, Convenios Modificatorios, Reglas de Operación, acuerdos del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, de la normatividad legal aplicable a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como de la legislación civil y mercantil, tendientes al cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales”.*

efectos de plantear la reversión y permitir que fuera en la sede jurisdiccional donde se dilucidara si tales entes contaban, en cada caso, con derechos respecto de las tierras en cuestión.

Máxime que es precisamente a través de los juicios correspondientes como se puede dilucidar qué comunidades resultaron efectivamente afectadas con motivo de la expropiación respectiva, y en ese entendido, para alcanzar la finalidad referida por el legislador resulta imperativo permitir que sean ellas quienes planteen directamente la acción de reversión correspondiente y ofrezcan las pruebas que consideren necesarias para acreditar su pretensión.

Considerar lo contrario, además, implicaría soslayar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho de acceso pleno a la jurisdicción reconocido en el artículo 2o, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo introducido por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del catorce de agosto de dos mil uno), que dispone:

“Art. 2o. [...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

[...]”.

Así como el artículo 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>40</sup>, conforme al cual los pueblos

---

<sup>40</sup> “Artículo 28

indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Por ende, al no considerarlo así la autoridad recurrente, los agravios que hace valer en contra de las consideraciones por las que se sostuvo la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados resultan infundados.

## **II. Agravios en los que el FIFONAFE combate las consideraciones que sostienen la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.**

Al respecto debe decirse que no se analizarán los agravios primero, segundo y tercero del recurso de revisión formulado por el Jefe del Departamento de lo Contencioso de la Dirección de Asuntos Jurídicos del FIFONAFE, ya que dicha autoridad carece de legitimación para defender la constitucionalidad de las normas generales reclamadas a través del recurso de revisión en el juicio de amparo, conclusión a la que se arriba en atención a las consideraciones que a continuación se expondrán.

El artículo 87 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

---

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.*

*2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada”.*

**“Artículo 87.** Las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente al acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiere emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional.”

Del precepto transcrito se advierte que por regla general, las autoridades responsables solamente pueden interponer el recurso de revisión contra las sentencias que hayan afectado directamente el acto o los actos que de ellas se hayan reclamado.

En tratándose del amparo contra normas generales, el precepto en cita establece una regla especial, consistente en que sólo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende la emisión o promulgación de dichas normas estarán facultados para interponer el recurso en cuestión.

Con base en lo anterior podemos afirmar que en los juicios de amparo en los que se conceda la protección constitucional contra normas que resulten violatorias de derechos humanos, las autoridades ejecutoras carecerán de legitimación para interponer el recurso de revisión, aun y cuando el amparo se haga extensivo al acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido.

Ello, en el entendido que esta regla general no resulta aplicable a los casos en que, habiéndose otorgado el amparo contra la norma reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha norma, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, pues en esos casos sí estará legitimada para acudir a la revisión, en tanto que tales efectos sí pueden llegar a afectar su esfera jurídica.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, cuyo rubro indica: *“REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTROVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA”*.<sup>41</sup>

Por tanto, si en el presente caso el FIFONAFE formula diversos agravios –primero, segundo y tercero– con el fin de defender la constitucionalidad de las normas reclamadas en el juicio de amparo de origen, resulta lógico concluir que tales agravios no pueden formar parte de la *litis* en el presente recurso, en atención a que dicha autoridad carece de legitimación para hacer valer ese tipo de argumentos en el recurso.

### **III. Agravio en el que el Presidente de la República combate los efectos del amparo.**

En su tercer agravio, el Presidente de la República aduce que la sentencia es incongruente en sus efectos, toda vez que en el juicio quedó demostrado que él sólo participó en la promulgación de la Ley Agraria y del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, conforme a lo dispuesto en el numeral 89, fracción I, de la Constitución Federal y no en su aplicación, por lo que se encuentra imposibilitado para llevar actos tendientes al cumplimiento de la misma.

Los argumentos anteriormente referidos resultan inoperantes, ya que tal y como se advierte de la sentencia recurrida, los efectos del amparo consistieron únicamente en que:

---

<sup>41</sup> Datos de localización: Registro: 2005718, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II, Décima Época, consultable en la página 1243.

El texto establece: “Las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, por regla general, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido. Sin embargo, esta regla general no es aplicable al caso en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión”.



- El FIFONAFE dejara insubsistente el oficio reclamado e inaplicara a la parte quejosa los numerales declarados inconstitucionales.
- La parte quejosa acudiera ante el Tribunal Unitario Agrario de forma directa para hacer valer las acciones que estimara pertinentes para defender los derechos derivados de la reversión de tierras y el pago de la indemnización a que aludió en su solicitud, sin que fuera necesaria la intermediación del FIFONAFE.
- El citado Fideicomiso orientara, asesorara y colaborara con la comunidad quejosa para la elaboración de la demanda respectiva, sin calificarla, y el Tribunal Unitario Agrario, con libertad de jurisdicción, proveyera lo correspondiente respecto de las acciones hechas valer por la parte quejosa.

De lo anterior, se advierte que el Juez del conocimiento en ningún momento requirió al Presidente de la República, ahora recurrente, para que realizara acto alguno en relación con el cumplimiento a la sentencia de amparo.

Por tanto, si el mencionado recurrente aduce que la sentencia es incongruente porque el Juez le constriñó a inaplicar las normas reclamadas, debe concluirse que tales argumentos resultan ineficaces, al partir de una premisa errónea.

#### **IV. Agravios en los que el FIFONAFE combate los efectos del amparo.**

La autoridad recurrente, en el agravio cuarto, señala que el Juez malinterpretó las atribuciones conferidas al FIFONAFE, pues conforme al Convenio Modificadorio al Contrato Constitutivo de dicho Fideicomiso, a este sólo le compete ser, en algunos casos, un administrador de los fondos económicos provenientes del pago de montos indemnizatorios derivados de afectaciones de superficies, mas no orientar, asesorar ni colaborar con las comunidades en la elaboración de las demandas de reversión y pago de indemnización.

Agrega que se le deja en estado de indefensión, puesto que la Procuraduría Agraria es el organismo encargado de la defensa de los

derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros, mediante la aplicación de las atribuciones que le confieren los numerales 135 y 136 de la Ley Agraria, así como su reglamento.

Los argumentos anteriormente precisados son **fundados** y suficientes para modificar los efectos del amparo.

Los artículos 134, 135, 136 y 138 de la Ley Agraria disponen:

**“Artículo 134.-** La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria”.

**“Artículo 135.-** La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados 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 los términos de esta ley”.

**“Artículo 136.-** Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

- 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”.

“**Artículo 138.-** Las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los tribunales federales.

Las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones”.

De los dos primeros preceptos transcritos se advierte que la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene funciones de servicio social y está 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 Ley Agraria y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de dicha ley.

En el tercer numeral citado se establecen las facultades con que cuenta la Procuraduría Agraria, entre las que se encuentran las de coadyuvar y en su caso representar a las personas referidas en el párrafo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias; asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por dichas personas en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley; promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas referidas, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; 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; asesorar y representar, en su caso, a las personas señaladas en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las

autoridades administrativas o judiciales que corresponda; y demás que se establezcan en la Ley Agraria y su reglamento y en algunas otras disposiciones.

Y finalmente, el artículo 138 de la Ley Agraria dispone que todas las autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales agrarias, están obligadas a coadyuvar con la Procuraduría en el ejercicio de sus funciones.

En relación con las facultades que ha tenido el FIFONAFE durante el tiempo en que han estado en vigor los preceptos reclamados, resulta conveniente atender al contenido del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que en lo conducente ha establecido:

<p><b>Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural</b> Publicado el 4 de enero de 1986 (ABROGADO)</p>	<p><b>Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural</b> Publicado el 28 de noviembre de 2012</p>
<p>Artículo 90.- El Fondo vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública del mismo.</p> <p>Artículo 91.- Para la investigación correspondiente, el Fondo podrá allegarse los medios de prueba que estime necesarios.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 93.- Si derivado de la investigación se demuestra que el</p>	<p>Artículo 87.- El FIFONAFE vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y que el cumplimiento de la causa de utilidad pública no exceda el plazo de 5 años, contados a partir de la vigencia del mismo.</p> <p>Artículo 88.- Para la investigación correspondiente, el FIFONAFE podrá allegarse de los medios de prueba que estime necesarios.</p> <p>Artículo 89.- Dentro de la investigación a que se refiere el artículo anterior, el FIFONAFE podrá requerir a la beneficiaria de la expropiación, para que dentro del término de treinta días naturales, contados a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada.</p> <p>Artículo 90.- Si derivado de la</p>

<p>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.</p> <p>Artículo 94.- Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.</p> <p>Artículo 95.- Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el Fondo deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente, en los términos del artículo 80 de este Reglamento.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>investigación se demuestra que el beneficiario cumplió o ha iniciado el cumplimiento en tiempo y forma con el fin señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad pública, el FIFONAFE integrará el expediente respectivo y acordará su archivo.</p> <p>Artículo 91.- 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, a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, no se satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.</p> <p>Artículo 92.- Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el FIFONAFE deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente en los términos del artículo 77 de este Reglamento.</p> <p>Artículo 93.- Para la incorporación de bienes al patrimonio del FIFONAFE, 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 de la entidad donde se ubiquen los bienes.</p> <p>Artículo 94.- Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de</p>
---	--

<p>celebrar convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporará a su patrimonio.</p> <p>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.</p> <p>Dicho convenio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad de que se trate.</p> <p>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:</p> <p>I. Que no haya sido cubierta la indemnización;</p> <p>II. Que no haya sido ejecutado el decreto;</p> <p>III. Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y</p> <p>IV. Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.</p> <p>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.</p> <p>La reversión de los bienes expropiados a</p>	<p>los supuestos del artículo 91 de este Reglamento, el FIFONAFE 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.</p> <p>En el convenio señalado en el párrafo anterior 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.</p> <p>El convenio a que se refiere este artículo deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de la entidad de que se trate.</p> <p>Artículo 95.- El FIFONAFE demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumpla la totalidad de las condiciones siguientes:</p> <p>I. Que no haya sido cubierta la indemnización;</p> <p>II. Que no haya sido ejecutado el decreto expropiatorio;</p> <p>III. Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y</p> <p>IV. Que haya transcurrido el término a que se refiere el artículo 87 de este Reglamento.</p> <p>De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el</p>
---	---

<p>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.</p>	<p>Registro, en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa correspondiente, y en el Registro Público de la Propiedad Federal.</p> <p>La reversión de los bienes expropiados a que se refiere el presente artículo, tendrá por efecto que una vez incorporados al patrimonio del FIFONAFE, éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados.</p>
---	---

De lo anterior se advierte que si bien el FIFONAFE cuenta con facultades de investigación en relación con los procedimientos de reversión y para ejercer la reversión por la vía jurisdiccional (este último aspecto fue declarado inconstitucional en considerandos anteriores), lo cierto es que tales facultades son previas al juicio; sin que se advierta que el citado fideicomiso tenga la obligación de coadyuvar, dentro del juicio, a las comunidades involucradas.

Lo anterior se corrobora con el contenido de las cláusulas cuarta y quinta del Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo del FIFONAFE que en lo que aquí interesa disponen lo siguiente:

**“CUARTA. FINES DEL FIDEICOMISO.** Son fines y objetivos del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los siguientes:

1. Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las Asambleas de los propios núcleos agrarios, de conformidad con los artículos 94 y 95 del referido dispositivo legal.
2. Ejercitar, en su caso, las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y operar la incorporación de éstos a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero que en su caso determine el Órgano de Gobierno con motivo de la celebración de convenio judiciales o extrajudiciales derivadas de ese concepto.
3. Previa autorización del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, ejercitar los derechos adquiridos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal por cualquier otro concepto, derivados de la aplicación de la legislación agraria.
4. Promover la captación de los bienes y recursos que integrarán el patrimonio del Fideicomiso, los que se destinarán para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural o través del fomento a las actividades productivas, para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones

sociales en beneficio de los campesinos, en los términos y con las modalidades que se señalen en las Reglas de Operación que al efecto se dicten.

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

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

“**QUINTA.** Para el cumplimiento de sus fines u objetivos, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, estará facultado para realizar las siguientes acciones:

(...)

5. Ejercitar las acciones legales administrativas y judiciales para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados que se hayan destinado a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya dado cumplimiento a la causa de utilidad pública, tendientes a incorporar a su patrimonio ya sean los terrenos respectivos o el producto en dinero que al efecto acuerde el Órgano de Gobierno el Fideicomiso en base al dictamen valuatorio de los bienes que al efecto realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en los términos y condiciones que en cada caso autorice el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

(...).

9. De conformidad con la normatividad aplicable, ejercitar las acciones administrativas y judiciales para revertir las tierras expropiadas en las que no se haya efectuado el pago de la indemnización, no se haya ejecutado el decreto, que los afectados conserven la posesión de las tierras y que hayan transcurrido cinco años de publicado el decreto expropiatorio. Mediante acuerdo administrativo del Fideicomiso, dichas tierras serán devueltas al núcleo agrario afectado”.

En este mismo contexto, el Manual General de Organización del FIFONAFE con fecha de inscripción de quince de marzo de dos mil dieciséis<sup>42</sup>, los fines de dicho organismo son:

#### “FINES DEL FIFONAFE

---

<sup>42</sup> Se puede consultar en la página [http://www.fifonafe.gob.mx/m\\_legal/MOG12112015.pdf](http://www.fifonafe.gob.mx/m_legal/MOG12112015.pdf)



Administrar los fondos comunes ejidales y comunales que determinen las asambleas de los núcleos agrarios.

Ejercitar, en su caso, la acción de reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero con motivo de la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales.

Promover la captación de los bienes y recursos que integrarán el patrimonio del FIFONAFE, que se destinarán para coadyuvar a la promoción del desarrollo del sector rural a través del fomento a las actividades productivas para lograr el mejoramiento de las condiciones de producción y para apoyar acciones sociales en beneficio de los campesinos.

Brindar asesoría gratuita a los ejidos y comunidades, así como a los campesinos en general que así lo soliciten, para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad, propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

Apoyar financieramente las actividades agropecuarias, industriales y de servicios en ejidos y comunidades y ejercitar los derechos adquiridos por cualquier otro concepto, derivado de la aplicación de la legislación agraria”.

De lo anterior se observa que los fines del citado Fideicomiso, entre otros, son operar la incorporación de los bienes a su patrimonio, de los terrenos revertidos o de las cantidades de dinero con motivo de la celebración de convenios judiciales o extrajudiciales, así como brindar asesoría gratuita a los ejidos y comunidades y a los campesinos en general que así lo soliciten, para coadyuvar a la protección de la vida en comunidad, propiciando su desarrollo y mejorando sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

Sin embargo, no tiene las obligaciones específicas que le encomendó el Juez Federal, consistentes en orientar, asesorar y colaborar con las comunidades para la elaboración de las demandas de reversión.

De ahí que los agravios sean fundados y, por tanto, deban modificarse los efectos del amparo.

En atención a lo anterior, los efectos del amparo, derivado de la inconstitucionalidad de las normas y del acto de aplicación reclamados, deben ser para que el FIFONAFE:

- Deje insubsistente el acto de aplicación reclamado, consistente en el oficio DAJ-SCONT-DJCO-DREV-35/2014; y

- Se abstenga de aplicar las normas reclamadas en perjuicio de la quejosa, así como de restringirle el acceso directo a los órganos jurisdiccionales.

Esto es, con motivo del amparo debe permitirse que la parte quejosa pueda acudir ante el Tribunal Unitario Agrario de forma directa para hacer valer las acciones que estime pertinentes para defender los derechos derivados de la reversión de tierras y el pago de la indemnización a que aludió en su solicitud, sin que sea necesaria la intermediación del FIFONAFE.

**DÉCIMO PRIMERO. Decisión.** Con motivo de las consideraciones expuestas en la presente ejecutoria, lo procedente es modificar la sentencia recurrida a efecto de sobreseer respecto del artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y conceder el amparo respecto de los artículos 97 de la Ley Agraria en vigor y 91 y 92 del citado Reglamento, para los efectos precisados en la parte final del considerando décimo de este fallo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en el juicio respecto del artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

**TERCERO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** al **COMISARIADO DE BIENES COMUNALES DE LA COMUNIDAD DE SAN JUAN JALTEPEC DE CANDAYOC, MUNICIPIO DE SAN JUAN COTZOCÓN, DISTRITO MIXE, ESTADO DE OAXACA**, contra los artículos 97 de la Ley Agraria en vigor y 91 y 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, así como contra su acto de aplicación, para los efectos precisados en el considerando décimo de este fallo.

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA**

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

**PONENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SALA**

**LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ**

Esta hoja corresponde al amparo en revisión 990/2016, quejoso: Comisariado de Bienes Comunales de la Comunidad de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, recurrentes: Presidente de la República y Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (autoridades responsables), fallado el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, en el siguiente sentido: **PRIMERO.** En la materia de la competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida. **SEGUNDO.** Se sobresee en el juicio respecto del artículo 95 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. **TERCERO.** La Justicia de la Unión ampara y protege al Comisariado de Bienes Comunales de la Comunidad de San Juan Jaltepec de Candayoc, Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca, contra los artículos 97 de la Ley Agraria en vigor y 91 y 92 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, así como contra su acto de aplicación, para los efectos precisados en el considerando décimo de este fallo. **CONSTE.**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.