



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

**El origen y trascendencia de la
Adición de las fracciones XIX y
XX al artículo 27 Constitucional**

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

José Luis López Torres

México, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD RURAL.	
A). DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL DERECHO..... DE PROPIEDAD.	2
B). CONCEPTO DE PROPIEDAD ORIGINARIA Y DERIVADA....	8
C). CAPACIDAD JURIDICA PARA LA OBTENCION DE..... DERECHOS REALES RUSTICOS.	13
D). LA FUNCION SOCIAL DEL EJIDO, COMUNIDAD Y..... DE LA PEQUENA PROPIEDAD.	19
E). LA PROPIEDAD RURAL EN EL PROCESO DE LA..... REFORMA AGRARIA.	24
CAPITULO II. ESENCIA DE LOS ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE REGULARIZAN LA TENENCIA DE LA TIERRA.	
A). DEFINICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	27
B). EL ORIGEN LEGAL DE LA FUNCION AGRARIA..... PRESIDENCIAL.	33
C). FUENTES JURIDICAS DE LA INSTITUCION Y DE..... LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.	36
D). LA SITUACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.....	43
E). AUTORIDADES AGRARIAS QUE COADYUVAN EN LA..... DELIMITACION DE LA PROPIEDAD RURAL.	47

CAPITULO III.	LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.	
A).	LA FIGURA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO.....	63
B).	APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL..... DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.	68
C).	PLANTEAMIENTOS SOBRE INEXISTENCIA, NULIDAD..... ABSOLUTA Y RELATIVA.	74
D).	DECLARACION DE LAS PEQUENAS PROPIEDADES Y..... EXPEDICION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFEC- TABILIDAD.	79
E).	DOTACION, AMPLIACION EJIDAL, CREACION DE..... NUEVOS CENTROS DE POBLACION Y EXPEDICION DE LOS CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS.	92
F).	RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.....	107
CAPITULO IV.	ORIGEN Y TRASCENDENCIA DE LA ADICION DE LAS FRACCIONES XIX Y XX AL ARTICULO 27 CONSTI- TUCIONAL.	
A).	EXPOSICION DE MOTIVOS.....	112
B).	TEXTO DE LA ADICION.....	116
C).	INTERPRETACION Y PROYECCION.....	118
D).	NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	122
E).	LA NECESIDAD DE OBTENER LA SEGURIDAD EN LA..... TENENCIA DE LA TIERRA.	126
F).	ASESORIA Y ASISTENCIA LEGAL A LOS..... CAMPEÑINOS.	129
G).	OBJETIVOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.....	135
H).	FOMENTO DE LA PRODUCCION, INDUSTRIALIZA-..... CION Y COMERCIALIZACION AGROPECUARIAS.	139
CONCLUSTONES.....		145
BIBLIOGRAFIA.		

INTRODUCCION

En la presente tesis se trata de hacer un estudio en relación a las fracciones XIX y XX que se introdujeron en el artículo 27 de nuestra Constitución Política, que es uno de los artículos más importantes ya que establece las bases, entre otras, para la protección de la clase campesina, ya que como recordaremos en nuestra historia, concretamente en la Época de la Conquista, la Colonización de la Nueva España, el México Independiente, etc., los campesinos sufrieron constantes abusos de las clases acomodadas, abusos que continuaron y que en la actualidad se tratan de evitar mediante la impartición de la justicia en forma rápida y honesta, así como también el asesoramiento legal a los campesinos, para así lograr y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; aspectos que se analizan con detenimiento en el presente estudio.

Otro de los aspectos que también se analizan, es la planeación y organización en la tenencia de la tierra en la cual el Estado promoverá y fomentará la producción, industrialización y comercialización agropecuaria y forestal, otorgando créditos, capacitación y asistencia técnica a los campesinos, para lograr el desarrollo rural integral, el bienestar de la clase campesina y su participación en el desarrollo nacional.

CAPITULO I.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD RURAL.

A) DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Con el objeto de un mejor planteamiento del concepto de derecho de propiedad, se considera conveniente hacer en primer término un breve análisis del derecho en general y del derecho real en sí.

Además se verificará un análisis relativo a la propiedad y a la posesión de inmuebles, en virtud de que éstos dos derechos reales, en su carácter de formas de tenencia de la tierra, son los que sirven de sustento en la legislación agraria vigente, para el reconocimiento o declaratoria de la pequeña propiedad.

En primer lugar diremos que la importancia del derecho surge con claridad cuando nos ponemos a reflexionar que el hombre sociable por naturaleza solo une sus fuerzas al prójimo, en tanto persigue fines iguales por caminos iguales, no así cuando la complejidad de las relaciones humanas evolucionadas lo impulsa a obtener los mismos satisfactores por medios distintos y frecuentemente hasta encontrados en el campo de la violencia física; y opera con precisión el aforismo que presenta al "Hombre como el lobo del hombre", puesto que a partir de entonces la lucha por la existencia engendrará una agresión.

El derecho emerge como factor que armoniza la convivencia social compensando recíprocamente los intereses contrapuestos, del mismo modo como una balanza en equilibrio concilia la tendencia discordante de sus fuerzas.

La teoría de Pallares establece que el derecho es la fuerza que coordina todas las actividades sociales del hombre; que es la síntesis de todas las incontables energías de la sociedad, porque todas ellas se destruirían mutuamente y matarían al organismo social, si el derecho, como fuerza soberana, no interviniera armonizando y conciliando, en una suprema síntesis de equilibrio, todas las corrientes impetuosas de la vida humana, de la vida material, económica, etc.

La palabra derecho nos da idea de lo que no se desvía ni para uno ni para otro lado; lo recto, lo justo, lo razonable y lo legítimo, es decir, nos da idea de rectitud.

La idea de esos valores tiende a realizarse regulando la conducta humana con disposiciones de carácter social, liberal, externo, heterónomo y coercitivo.

El derecho es un vasto conjunto de reglas dirigidas a organizar a las sociedades, proyectándolas hacia una convivencia pacífica, reglas éstas que pueden ser escritas o no, pero que de todos modos viven en la conciencia del hombre honesto y de los pueblos que tienden a perfeccionarse.

"De lo anterior se concluye, lógicamente, que el Derecho Agrario, al ocuparse de la dotación y restitución de tierras a grupos de campesinos: del fraccionamiento de los grandes latifundios, aguas de riego y, en general, del régimen y regularización de la propiedad rústica, se encamina hacia el bienestar y equilibrio nacional". 1/

Por otro lado, en relación con la definición y atributos del derecho real, es de señalarse que según la escuela clásica, representada por Aubry y Rau, el derecho de referencia es un poder jurídico

1/ PENICHE LOPEZ EDGARDO. "INTRODUCCION AL DERECHO", Editorial Porrúa, México 1978, Pags. 13 y 34.

que se ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder jurídico oponible a terceros.

En consecuencia, son elementos del derecho real:

- a) La existencia del poder jurídico.
- b) La forma de ejercicio de este poder en una relación directa e inmediata entre el titular y la cosa.
- c) La naturaleza económica del poder jurídico que permite un aprovechamiento total o parcial de la misma.
- d) La oponibilidad respecto de terceros para que el derecho se caracterice como absoluto.

"Por su parte, Planiol y Ripert en su Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, sostienen una posición ecléctica, conforme a la cual podría definirse al derecho real como un poder jurídico que de manera directa e inmediata ejerce una persona sobre un bien determinado, para aprovecharlo total o parcialmente, siendo oponible dicho poder a un sujeto indeterminado, que tiene la obligación de abstenerse de perturbar al primero en el ejercicio de su derecho". 2/

Aplicando la definición de derecho real a la propiedad, diremos que ésta se encuentra en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente, en sentido jurídico.

Los demás derechos reales, entre ellos, la posesión solo compren-

2/ ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "COMPENDIO DE DERECHO CIVIL" Tomo 11, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1974, Págs. 20 y 21.

den formas de aprovechamiento parcial.

El derecho de propiedad implica una relación jurídica entre el propietario y un sujeto pasivo universal. Propiamente el sujeto pasivo universal queda constituido por el conjunto de personas que de manera permanente o transitoria integran una comunidad jurídica, pues se requiere siempre un dato especial (proximidad material), para que exista la oponibilidad del derecho de propiedad a los terceros y la posibilidad física de su violación.

En cambio, en los derechos reales distintos de la propiedad existe un sujeto pasivo determinado que reporta obligaciones patrimoniales, tanto de hacer como de no hacer, y un sujeto pasivo universal, en las mismas condiciones que en la propiedad, así que esta relación jurídica es más compleja.

En el derecho romano, los atributos de la propiedad eran designados con las palabras: *Fruendi*, *Utendi* y *Abutendi*, que traducidas representan la facultad de disfrutar, usar y abusar de la propiedad, sin ninguna clase de impedimentos.

Tanto en el referido derecho romano como a partir de la Revolución Francesa privó un concepto individualista: proteger el derecho de propiedad en favor del individuo, para sus intereses personales.

Ese concepto individualista tiene como base la tesis de que la propiedad es un derecho natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo, que el Estado y la Ley solo pueden reconocer y amparar, pero no crear y, por consiguiente, desconocer o restringir.

Duguit considera que el derecho de propiedad no puede ser innato

al hombre y anterior a la sociedad. Según él, el hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y, por tanto, es inadmisibile imaginarlo solo, como ocurre en la hipótesis establecida en el contrato social de Rousseau, en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos, innatos, y posteriormente celebrando un pacto social para unirse a los demás y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos.

Para el mismo Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo y especialmente al de la propiedad. Si el hombre, al formar parte de un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica, para lograr la solidaridad social, es la Ley la que vendrá, en cada caso, a reconocer y otorgar ciertos poderes, para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiende a realizar la interdependencia humana.

Respecto de la posesión, Savigny expone lo que considera la doctrina tradicional y la romana, y da a ésta un carácter netamente subjetivo.

"La posesión puede definirse como una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento o como consecuencia de un derecho real o personal o sin derecho alguno". 3/

"En materia agraria, quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la pose-

3/ ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Obra citada, Pags. 78 a 86.

sión sea cuando menos de cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

Tratándose de terrenos boscosos, la explotación del predio objeto de la posesión podrá acreditarse con los permisos respectivos expedidos por la autoridad forestal competente". 4/

4/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 252.

B) CONCEPTO DE PROPIEDAD ORIGINARIA Y PRIVADA.

En el presente caso, diremos que el problema agrario en México tiene hondos raíces en el pasado. Ya entre los aztecas había desigualdades y durante la dominación española la tierra se distribuyó entre los conquistadores y sus descendientes, los criollos, el clero y los indígenas. A los primeros se les otorgaron grandes extensiones, el clero los fue adquiriendo a lo largo de 3 siglos, los indios y sus pueblos sólo pudieron poseer pequeñas propiedades, casi siempre en régimen comunal.

El reparto de las tierras en esta época fue injusto, tanto si se contempla la extensión como si se atiende a la calidad de las otorgadas a los colonizadores, por una parte, y a los indígenas, por otra. Además, su explotación no se hizo adecuadamente, pues el trabajo agrícola recayó sobre el indio encomendado y pese a la generosa legislación indiana, modelo en humanitarismo, la explotación llevada a cabo por los conquistadores sobre los vencidos fue un hecho cierto.

Los españoles se apoderaron mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los indígenas y quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento la Bula de Alejandro VI, una especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus nacionales.

La Bula de que se trata señalaba lo siguiente:

" Todas las tierras que se descubrieren, que por otro Rey o Príncipe Cristiano no fueren poseídas, por la autoridad omnipotente de Dios las damos y concedemos a los Reyes de Castilla y de León y a sus

herederos en calidad de señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción".

"Teólogos ilustres y un gran número de escritores han señalado que el Papa en cuestión sólo dió a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indígenas a su religión y no el derecho de propiedad sobre sus tierras. Sin embargo, notables juristas de la época manifestaron que la Bula de que se está tratando sí dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias". 5/

La propiedad de los españoles fue adquirida de las siguientes maneras: la primera por conducto de las Mercedes Reales, la segunda forma se llevó a cabo por donaciones de grandes extensiones de tierras, cuyo objeto fue el de estimular a los españoles a colonizar los territorios no habitados.

"La base de los repartos de que se está tratando fueron la peonía y la caballería; sin embargo, más tarde fueron desechadas tales medidas y en su lugar se estableció a la vara mexicana como la unidad de las medidas longitudinales". 6/

La guerra de Independencia de 1810, además de las razones de índole político, tuvo un fondo económico de carácter agrario, por eso no es de extrañar que iniciada la revolución el gobierno español dictara medidas tardías para remediar la situación injusta que se había creado, ni tampoco que Hidalgo y Morelos se ocuparan del problema de la tenencia y explotación de la tierra y dictasen leyes precursoras de la Reforma Agraria.

5/ MENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO. "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO", Editorial Porrúa, duodécima edición, México 1974, Pag. 34.

6/ IDEM. Obra citada, Pags. 42 y 46.

Llegada la Independencia, y a lo largo del siglo XX, la situación heredada de la colonia lejos de mejorar se fue agravando. Desde luego quedó establecido el respeto a la propiedad, pues nadie podía ser privado de ella sino por causa de interés público y mediante una justa indemnización.

La principal medida que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856 para resolver el problema agrario fue la colonización de las tierras baldías. En ese período y como consecuencia de un proceso que abarcó los tres siglos de vida colonial, el clero había adquirido enormes propiedades, a tal grado que en 1856 era el terrateniente más poderoso.

En el período comprendido entre 1856 y 1910 el problema agrario se agudizó. El clero había dejado de ser poseedor de la tierra, en virtud de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesidásticas de 25 de junio de 1856, y posteriormente la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesidásticos de 12 de julio de 1859, pero esos cuantiosos bienes no beneficiaron al campesino. Por el contrario, aumentaron la extensión territorial de las haciendas convirtiéndolas en latifundios. Además, la propiedad indígena comunal, insuficiente, pero hasta entonces respetada, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes terratenientes.

"La situación económica, cultural y social de los trabajadores del campo llegó a límites de explotación inhumanos. Por eso resulta que ese grupo mayoritario simpatizara con el movimiento revolucionario de 1910, y que fuera el problema agrario una de sus causas determinantes". 7/

7/ RABASA O. EMILIO Y CABALLERO GLORTA. Comentarios al artículo 27 Constitucional, México 1982.

Dos factores hay que destacar y tomar en consideración: La tierra de cuya posesión vamos a tratar, y los hombres a quien debemos procurar dar tierras, por eso: "Tomar la tierra en donde haya para reconstruir los ejidos de los pueblos", problemática planteada en el discurso pronunciado en la Cámara de Diputados por el revolucionario Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1972, nadie hasta entonces habla planteado ese problema en forma tan cierta y precisa.

Ese discurso es el antecedente de la Ley Preconstitucional de 6 de enero de 1915, expedida en Veracruz por Don Venustiano Carranza, cuyo principal proyectista fue el propio Licenciado Cabrera, ley que a su vez es el antecedente del artículo 27 Constitucional y de la Reforma Agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.

En efecto, los Diputados Constituyentes de 1917 establecieron en el artículo 27 un principio jurídico fundamental que no hablamos en los textos constitucionales promulgados con anterioridad a la carta de Querétaro. Tal principio consiste en afirmar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

De este principio se derivan dos consecuencias importantísimas: una es que el Estado a través de leyes ordinarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el interés público, o sea, se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que con su ejercicio, si por una parte debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se halla el interés de los demás

hombres, es decir, de la sociedad, al que fundamentalmente se debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. O sea, este nuevo concepto de propiedad establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Con tal objeto el derecho de usar, disfrutar y disponer de un pedazo de tierra como condición, antetodo, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular.

La otra consecuencia es que el legislador constituyente puede fijar qué bienes pertenecen directamente a la Nación. Y así, el Congreso de Querétaro sostuvo que ésta tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, de todas las riquezas que encierra. Con fundamento en dicho principio, "México pudo reivindicar para sí la riqueza petrolera, hasta entonces en manos de particulares, en su mayoría compañías extranjeras, y nacionalizar, por decreto de 18 de marzo de 1938, esa importante fuente de riqueza nacional". 8/

8/ RABASA O. EMILIO Y GLORIA CABALLERO. Comentarios al Artículo 27 Constitucional, México 1982.

C) CAPACIDAD JURIDICA PARA LA OBTENCION DE DERECHOS REALES RUSTICOS.

En atención al aspecto de referencia el artículo 27 Constitucional manifiesta lo siguiente: Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años.

"Las sociedades comerciales, por acciones, que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre pro-

propiedades urbanas y podrán tener en propiedad o en administración bienes rústicos los necesarios para su objeto directo". 9/

El derecho para adquirir tierras es prioritario de los mexicanos. A los extranjeros se da el mismo derecho, solo en determinada zona estratégica, para promover la inversión extranjera en beneficio de la producción e industrialización nacional y para vigilar mejor la actividad de dichos extranjeros, tratándose de evitar el peligro del dominio directo de otros países, vecinos al nuestro.

Con la prohibición a la iglesia para obtener propiedades rústicas, se evita un nuevo gran acaparamiento de la misma, el cual tuvo como consecuencia un rotundo fracaso de la producción y una distribución injusta de la tierra.

Las asociaciones civiles y las instituciones de beneficencia solo pueden adquirir en propiedad los terrenos estrictamente indispensables para cumplir con sus objetivos, en virtud de que por su propia naturaleza, éstos no son lucrativos, sino que se proyectan a la satisfacción de necesidades elementales de la población.

En general, las diferentes limitaciones para la obtención de predios se basa en la imposición de las modalidades que dicta el interés público.

Ahora se establecerán los requisitos y formas para adquirir inmuebles. Como punto de referencia se tomarán las disposiciones del derecho común, en lo que se relaciona a las diversas formas legales de adquisición de inmuebles rústicos, revestidos bajo el aspecto de fracciones de una gran propiedad, que es la que interesa para los efectos de la presente tesis.

9/ CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA, Artículo 27 Fracciones I, II III y IV.

La propiedad se puede adquirir a título universal o particular; oneroso o gratuito, y por causa de muerte o por contrato entre vivos.

"La forma más común de la adquisición que nos ocupa, es la realizada a través de la compraventa, la cual se integra cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa y el otro a su vez, se obliga a pagar por ella un precio cierto y en dinero". 10/

POR OCUPACION.- La ocupación es el modo de adquirir la propiedad de un mueble tomándolo en posesión con la intención de hacerse propietario de él.

POR ACCESION.- Accesión es la incorporación natural o artificial de una cosa así como todo lo que ella produce. La propiedad de los bienes de derecho a todo lo que ellos producen o se les incorpora natural o artificialmente. Todas las obras, siembras y plantaciones ejecutadas en un terreno se presumen hechas por el propietario a su costa, mientras no se pruebe lo contrario. La accesión de tierras que en beneficio de un predio ribereño causa el arrastre de la corriente, pertenece a los dueños de los terrenos en que se deposite.

POR CESION O ENAJENACION.- Cesión es la renuncia que una persona hace de una cosa, acción o derecho, en favor de otra. Enajenación es la transmisión del dominio de alguna cosa o algún otro derecho sobre ella, que una persona hace en favor de otra. En esta forma de adquirir la propiedad interviene como elemento principal la voluntad de las partes si se trata de la cesión, la voluntad del cedente para desprenderse de la cosa, acción o derecho y la del cesionario para obtenerla; si se trata de la enajenación, la voluntad del enajenante para transmitir el dominio de la cosa o derecho sobre ella y el deseo de adquirir

para hacerse dueño de la cosa.

POR USUCAPION O PRESCRIPCION.- La prescripción es un medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. La prescripción se divide en positiva y negativa. La positiva cuando se adquiere una cosa en virtud de la posesión y es negativa cuando hay liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento dentro del término que marca la ley. Son elementos principales para la prescripción la posesión de la cosa y el transcurso del tiempo. En la prescripción positiva la posesión necesaria debe ser: en concepto de propietario, pacífica, continua y pública, y

POR HERENCIA.- La herencia es el medio, a título universal, gratuito y por causa de muerte de adquirir la propiedad.

La palabra herencia tiene varios significados, pero los principales son los siguientes: uno, como el hecho de la transmisión de bienes por causa de muerte a los herederos, es decir, sucesión por parte de los herederos en los derechos del muerto; otro, como el conjunto de bienes que se heredan o que forman el caudal de bienes que se transmiten a la muerte de una persona. En el primer sentido, definimos la herencia como la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no extinguen por la muerte. La herencia en la actualidad tiene un significado un poco diverso del que tenía en la antigüedad; anteriormente por la herencia pasaban al heredero todos los bienes del difunto y todos los derechos y obligaciones a su cargo, y era por tanto, no sólo un medio de adquirir la propiedad de los bienes, sino de transmitir obligaciones.

En nuestros días la herencia se entiende transmitida en las

obligaciones sin que juntamente se transmitan los bienes que sirvan para pagarlas, ya que solo se responderá de las cargas de la herencia hasta donde alcance la cuantía de los bienes heredados. A este modo especial de adquirir la herencia se llama "heredar bajo beneficio de inventario" y este derecho está consignado en el artículo 1284 del Código Civil.

"La herencia, como modo de adquirir la propiedad, ha sido objeto de serios ataques en los últimos años por parte del Estado, con apoyo en teorías económicas que tienden a suprimirla y que han cristalizado principalmente en Francia, Inglaterra, Estados Unidos; el medio usado con miras a la supresión es el de gravar con impuestos excesivos la transmisión de bienes por causa de muerte". 11/

El derecho para adquirir tierras es prioritario de los mexicanos. A los extranjeros se da el mismo derecho, solo en determinada zona estratégica, para promover la inversión extranjera en beneficio de la producción e industrialización nacional y para vigilar mejor la actividad de dichos extranjeros, tratándose de evitar el peligro del dominio directo de otros países, vecinos al nuestro.

Con la prohibición a la iglesia para obtener propiedades rústicas, se evita un nuevo gran acaparamiento de la misma, el cual tuvo como consecuencia un rotundo fracaso de la producción y una distribución injusta de la tierra.

Las asociaciones civiles y las instituciones de beneficencia solo pueden adquirir en propiedad los terrenos estrictamente indispensables para cumplir con sus objetivos, en virtud de que por su propia naturaleza, Estos no son lucrativos, sino que se proyectan a la satisfacción de necesidades elementales de la población.

11/ PENICHE LOPEZ EDGARDO. *Obra Criticada*, páginas 159, 160, 161 y 177.

En general, las diferentes limitaciones para la obtención de predios se basa en la imposición de las modalidades que dicte el interés público.

D) **FUNCIÓN SOCIAL DEL EJIDO, COMUNIDAD Y PEQUEÑA PROPIEDAD.**

Los fundamentos que determinan la función social del ejido, comunidad y pequeña propiedad, los encontramos en nuestra Carta Magna, en donde específicamente se establece en su parte relativa que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

"En mérito de lo anterior, se debieron preveer, como ha sucedido, las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para la creación de nuevos centros de población con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la producción agropecuaria, para dotar de tierras y aguas necesarias a los núcleos de población que carezcan de ellas, tomándolas de las grandes propiedades inmediatas, con respeto de la pequeña propiedad en explotación". 12/

En lo referente a la función social del ejido, ella se deriva de los siguientes señalamientos:

"Los núcleos agrarios que no tengan ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de título, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre más

12/ CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA, Artículo 27, párrafo tercero.

detentación de la propiedad, en donde el Calpulli se otorgaba únicamente al vecino de un barrio, jefe de familia, que lo trabajara personalmente, en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia; es una forma mediante la cual se mantenía la propiedad con una función social en favor del campesino y de su familia".

La función social de la pequeña propiedad, así como la constitución en las garantías individuales, otorga y protege una serie de derechos fundamentales propios de la libertad y dignidad humana, en el artículo 27 de la misma se consagra una de las principales garantías sociales, destinadas a promover la superación y salvaguardo de los campesinos en razón de que ellos forman grupos mayoritarios de menor capacidad económica.

Esa disposición constitucional significa una de las máximas aportaciones de la revolución mexicana para tratar de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad una función de beneficio social.

"El grupo de diputados que redactaron el proyecto del artículo 27 Constitucional, apartándose de la tradición jurídica nacional y de las doctrinas liberales, asentaron un nuevo concepto de la propiedad aunque exista la propiedad privada como derivada de la originaria y otorgan a la nación el dominio directo de aquellos bienes cuya explotación estimaron que debía hacerse en favor de todo el pueblo de México, en forma tal que el aprovechamiento, conservación y distribución equitativa de la riqueza pública son regulados por el Estado.

En todas las opiniones expuestas se nota, que aunque inspiradas en doctrinas originariamente diversas, todas ellas tendrían y coincidirían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer

cerca de los pueblos interesados". 13/

Con lo anterior se pretende crear núcleos sociales con tierras que satisfagan sus necesidades primarias, lo que constituye una especie de tutela para la clase débil del campo.

"En lo relativo a la función social de la comunidad agraria, es menester establecer que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tienen capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren". 14/

De lo señalado con antelación se desprende que mediante la tutela de las comunidades rústicas, realizada al confirmarse o recuperarse en su favor, los inmuebles que legalmente les corresponden, se está protegiendo efectivamente a ese sector social de los comuneros, ya que se conservan superficies indispensables para la satisfacción de sus necesidades más elementales.

La asistencia técnica, organizativa, educativa, crediticia, cultural, médica, etc., configuran sólidamente al ejido y a la comunidad rústica, considerándoseles como verdaderos entes morales, que puedan ser autosuficientes.

En lo externo, seguramente el ejido y la comunidad, tomando en consideración lo establecido en el párrafo anterior, coadyuvarán eficientemente a la satisfacción de las necesidades alimentarias e industriales de otros sectores de la sociedad mexicana.

"La proyección de la tenencia de la tierra de los núcleos de población tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de la

13/ CONSTITUCION POLITICA DEL PAIS. Artículo 27, Fracción X.
14/ Idem. Fracción VII.

que el propietario ya no lo fuera para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para la sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado. Surgió así un nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeto a las modalidades que fuera dictando el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras, otorgándoseles capacidad jurídica para adquirirlas; el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías, justicia, ramas fundamentales del derecho y subramas del mismo se ven modificadas, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social superó el caduco concepto rígido romanista, la justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales; y junto a las tradicionales ramas del Derecho Público y Privado se colocó el Derecho Social amparando a los núcleos de población, campesinos desvalidos, y apareció asimismo, la nueva subrama del Derecho Agrario". 15/

La función social de la pequeña propiedad, ejido y comunidad tiene como origen la imposición de las modalidades que dicte el interés público, mismo que se basa en la distribución equitativa de la riqueza del país, tendiente a satisfacer la necesidad de lograr, conservar e incrementar la producción e industrialización, y asegurar, mantener y desarrollar positivamente la subsistencia decorosa de la familia campesina.

15/ CHAVEZ PADRON MARTHA. "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO", Editorial Porrúa, México 1982, Pags. 308 y 309.

La función social de referencia se debe a exigencias propias de la Nación, consistentes en:

- *Obtener y conservar el desarrollo armónico del país, mediante un equilibrio justo en la tenencia de la tierra.*
- *Lograr la autosuficiencia alimentaria e industrial, con base en la explotación intensiva y extensiva.*
- *Favorecer la exportación incrementándose la producción e industrialización agropecuaria.*
- *Mantener en el campo a quienes pueden hacer producir la tierra.*

E) LA PROPIEDAD RURAL EN EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA.

La propiedad rústica se encuentra ubicada dentro del proceso de la Reforma Agraria como la institución material básica, para la determinación de la distribución equitativa de la riqueza de la Nación, en este caso concreto, de la tierra en el campo; lo que configura plenamente el sentido y objeto de La Justicia Agraria Mexicana.

En mérito de lo anterior, es necesario establecer el significado y los elementos que justifican íntegramente el proceso de la Reforma Agraria.

Al margen de todo interés material o político, desde los puntos de vista lógico, técnico y jurídico solo existe reforma cuando se cambia un estado de cosas. La palabra reforma proviene del latín reformarse que significa dar nueva forma, volver a formar, rehacer, etc.

La palabra reforma nos indica una transformación de los modos o patrones existentes en un país determinado.

Si no existe un cambio fundamental de sistemas o estructuras no puede hablarse propiamente de una reforma en sus diferentes modalidades.

La Reforma Agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial; sin embargo tal reforma no termina, no se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende también un segundo elemento que consiste en el otorgamiento de recursos económicos a los nuevos propietarios para la explo-

tación adecuada de las extensiones de tierra que reciban.

Es también parte esencial de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los nuevos adquirientes de propiedades rústicas, para los efectos de mejorar los cultivos, de organizar la compra de elementos indispensables a toda explotación agrícola y ganadera y para la venta de cosechas y productos agropecuarios.

Finalmente, la Reforma Agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida, no solo como un imperativo de justicia sino para arraigarlos a la tierra que han recibido o reciban, tratando de evitar o atenuar en la mayor medida posible el abandono de los campos que origina el éxodo inmoderado hacia las ciudades, lo cual es uno de los problemas más grandes de la sociedad mexicana.

En base a lo anteriormente expuesto se desprende que la Reforma Agraria consta de cuatro elementos, que vienen a ser los siguientes:

- a) Redistribución de la propiedad territorial.
- b) Crédito para la explotación de la tierra que ha sido objeto de redistribución.
- c) Asistencia técnica a los nuevos propietarios para la mejor explotación de las tierras recibidas.
- d) Asistencia social con el fin de que alcancen aceptables niveles materiales y morales de existencia.

"La Reforma Agraria ha de estar complementada, para que tenga

éxito con una eficiente organización política y económica por parte del gobierno que impulsa la creación de nuevas industrias instaladas en regiones convenientes; que impulse el desarrollo de la agricultura y la ganadería y del crédito entre los campesinos beneficiados con repartos de tierras; que promueva la transformación industrial de los productos agropecuarios, la intensificación de los mercados internos y externos". 16/

16/ MENZIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRO-
RIO". Editorial porrua, Tercera edición, México 1975, Págs. 243 y
244.

CAPITULO II. ESENCIA DE LOS ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS
QUE REGULARIZAN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A) DEFINICION DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Con el presente caso, comenzaremos por establecer el concepto de acto.

"Acto es el hecho o acción. Movimiento de un ser vivo. Manifestación de la voluntad humana. Hecho público o solemne. Hecho voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de derecho". 17/

Por otro lado se puede decir que el Acto Administrativo es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza el Estado en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

De acuerdo con la definición anterior, la actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público.

Ahora bien, como esa actividad se realiza en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en forma somera, la caracteri-

17/ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCEANO. Ediciones Oceano, S. A., Barcelona, España, 1979.

zación de los actos administrativos más importantes.

El maestro Gabino Fraga nos señala que para llevar a cabo esa caracterización es necesario usar los siguientes criterios:

- a) El de la naturaleza misma de los actos;
- b) El de las voluntades que intervienen en su formación;
- c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- d) El del radio de aplicación del acto;
- e) El de su contenido y efectos jurídicos.

"Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en dos categorías:

- Actos Materiales; y
- Actos Jurídicos.

Siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en:

- Actos constituidos por una sola voluntad; y
- Actos formados por el concurso de varias voluntades.

El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conser-

va ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías:

- a) El acto colegial, es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros.
- b) El acto Complejo o Colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración.
(Entre otros muchos, los actos del Presidente de la República).
- c) El acto Unión es otra categoría de actos que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos.
- d) El contrato constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

- El acto obligatorio, reglado o vinculado.
- El acto discrecional.

El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la Ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar, sino también si éste debe actuar y como debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar o como debe obrar o en fin que contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, lo mismo que cuando en la ley se provean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

Desde el punto de vista del radio de acción de los actos estos se pueden clasificar en:

- Actos internos
- Actos externos.

Ya sea que produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trascienda fuera de ella.

Ese último grupo de los actos internos comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza material, aunque conforme a las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la administración.

Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público las de ordenar y controlar la acción de los particulares.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- 1a. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- 2a. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y
- 3a. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentra, entre otros los actos:

- De admisión
- La aprobación

- La dispensa o condonación
- Las licencias
- Permisos o autorizaciones
- Las concesiones.

De la segunda categoría forman parte:

- Las órdenes
- Los actos de expropiación
- Las sanciones
- Los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos:

- De registro
- De certificación
- De autenticación
- Las notificaciones
- Las publicaciones": 18/

En los casos señalados en las diferentes categorías que anteceden, podemos decir que la licencia, el permiso, y la autorización constituyen los medios adecuados para la realización de las funciones o atribuciones del Estado, que lo faculta para afectar los derechos de los particulares con la finalidad de asegurar el bienestar común.

Por lo que hace a la propiedad, tales afectaciones encuentran su fundamento en el artículo 27 Constitucional que indica: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

18/ FRAGA GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, Vigésima Primera Edición. México 1981, Pags. 229 a 235.

B) EL ORIGEN LEGAL DE LA FUNCIÓN AGRARIA PRESIDENCIAL.

El origen inmediato de la institución de la presidencia de la República la encontramos en nuestra Carta Magna en la cual expresamente se ha establecido que: El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"El principio de división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal porque:

- a) Obliga a que haya una distribución equilibrada del mismo poder.
- b) Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia.
- c) Produce, por la repetición continuada de los mismos actos la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño.
- d) Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

La división o distribución de funciones es característica de un Estado de derecho, del Estado Constitucional, o sea, de aquella forma de estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca el derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura". 19/

19/ RABASA, EMILIO Y GLORIA CABALLEOR. "MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION". Cuarta Edición, Cámara de Diputados, México 1982. (Comentario al Artículo 49).

Atendiendo a las necesidades que son propias del Estado actual, la división de poderes no es ni puede ser absoluta en forma que ejerzan funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aún cuando dichos poderes sean independientes en su organización y acción son parte de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado. Así la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos.

Ahora bien en lo que se refiere el Poder Ejecutivo de la Unión este se deposita en un solo individuo, que se denomina: "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La fuente directa de las funciones generales del titular del Poder Ejecutivo Federal, se ubica en nuestra Constitución, en el Artículo 89 Fracción I y II, la cual se le asignan entre otras, las siguientes atribuciones:

- Promulgan y ejecutan las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

"Las funciones, concretamente en materia agraria, del presidente de la República, son las consistentes en la emisión de resoluciones definitivas de:

- . Restitución o dotación de tierras, bosques o aguas,
- . De ampliación de los ejidos ya concedidos,

- . De creación de nuevos centros de población,
- . De reconocimiento y titulación de bienes comunales,
- . De expropiación de bienes ejidales y comunales,
- . De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades". 20/

Si analizamos con detenimiento cada una de las atribuciones conferidas al Ejecutivo Federal, nos damos cuenta, que en cada caso está de por medio la población campesina, por lo tanto el Presidente de la República se encarga fundamentalmente de los asuntos en los que intervienen los ejidatarios y comuneros, así mismo delegó funciones a otras autoridades agrarias, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, llevando a cabo una expedita y honesta impartición de la justicia agraria.

Como casos concretos de funciones delegadas por el Ejecutivo Federal, se mencionan las siguientes:

- La expedición y cancelación de los certificados de inafectabilidad por el Secretario de la Reforma Agraria.
- La suspensión o privación de derechos de un ejidatario o comunero se decretara por resolución de la Comisión Agraria Mixta.

C) FUENTES JURIDICAS DE LA INSTITUCIÓN Y DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Ante el presente aspecto se trataran diversos planteamientos como son:

- Breves antecedentes Históricos de la Institución Agraria en cuestión.
- Su ubicación jurídica dentro de la estructura administrativa mexicana.
- Así como de sus atribuciones.

"En primer término, desde el punto de vista de la metodología jurídico-sintética, la Secretaría de la Reforma Agraria encuentra su origen legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece claramente la creación de una dependencia directa del titular del Poder Ejecutivo Federal destinada a aplicar las leyes agrarias y de su ejecución". 21/

La evolución institucional y el desarrollo organizacional de la Secretaría de la Reforma Agraria, han corrido en paralelo con los acontecimientos históricos acaecidos en el país en las primeras décadas del presente siglo.

La problemática inherente al agro nacional motivó que, aún antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo encargado de analizar exclusivamente, la situación del campo. Tal fue el origen de la Dirección Agraria, que por decreto presidencial

21/ CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPUBLICA. Artículo 27, Fracción XI Inciso A).

emitido el 10. de Julio de 1910, quedó adscrita a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

La lucha del pueblo mexicano logró a través de su guerra revolucionaria transformar las instituciones políticas que en materia agraria tuvieron por objeto la justicia y la equidad para los trabajadores de la tierra.

El estado de derecho emanado de las luchas internas, paulatinamente se iba fortaleciendo e implementando los mecanismos particulares por medio de las cuales se instrumentarían las reivindicaciones agrarias esenciales para la paz y la cordialidad en el campo.

Fue Don Venustiano Carranza, Jefe y Representante de las Fuerzas Armadas Constitucionales, quien de hecho inició la reforma agraria mexicana, al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que a la postre contribuiría a escombrar el camino a lo que después establecería el artículo 27 constitucional, en el cual se contemplan los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen y que son los siguientes:

- Propiedad Ejidal
- Propiedad Comunal
- Pequeña propiedad

Dicho decreto establecía en su artículo 40. la creación de la Comisión Nacional Agraria y una Comisión Local Agraria por cada Entidad Federativa, primeros órganos facultados para repartir tierras.

La Revolución Mexicana comenzaba de esta manera la institucio-

nalización de la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales a los campesinos.

La Comisión Nacional Agraria se integró con nueve miembros, que presidía el titular de la que fuera Secretaría de Agricultura y Fomento, quien era auxiliado para el desarrollo de sus funciones por el Oficial Mayor del mismo Organismo, de quien dependían los siguientes departamentos: Administrativo, Técnico, de Aguas y Jurídico, así como de una Inspección de Procuradurías y el Archivo. La función básica de esta comisión consistía en el estudio y sanción de la extensión que deberían tener los ejidos que se restitulan o con que se dotaban a los núcleos de población ejidales y comunales; asimismo, decidía sobre la utilización del agua de los ríos en beneficio de la fertilidad de la tierra y otros problemas relacionados al nuevo orden de la tenencia de la tierra y su producción.

Los constituyentes de Querétaro plasmaron en la Carta Magna el fundamento jurídico sobre el que habría de continuarse la trayectoria histórica en el devenir institucional del agrarismo nacional.

El artículo 27 constitucional pasa a configurar la norma jurídica fundamental que rige la propiedad agraria en México y de acuerdo a la fracción XI, inciso a) se señala para su efecto la creación de una dependencia del Ejecutivo de la Unión, a cuyo cargo estaría la aplicación jurídica en materia agraria. Sin embargo, fue hasta el 17 de enero de 1934, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que dio origen al Departamento Agrario, organismo administrativo proyectado para atender la problemática agraria de acuerdo a su estancia temporal y especial.

El Departamento Agrario funcionó como un órgano de la Adminis-

tración Pública Centralizada, pero, después de largos años de análisis y discusión, se decidió que la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la Denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"De acuerdo al Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, publicado en el año de 1963, se especifica la estructura orgánica del mismo, el cual contaba para el despacho de sus asuntos con las dependencias siguientes:

- Jefatura
- Secretaría General de asuntos agrarios
- Secretaría General de nuevos centros de población ejidal
- Oficialía
- Quince Direcciones Generales

Con el paso del tiempo y tras la complejidad que iba adquiriendo la sociedad en su conjunto y con ella la necesidad de contar con instituciones públicas capaces de afrontar los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales, se preciso otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones efectuadas en el ámbito agrario, por lo que, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1975, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de Estado, pasando a ser, Secretaría de la Reforma Agraria". 22/

La naturaleza cambiante de las instituciones sociales, obviamen-

22/ SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. "MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1982.

te ha afectado a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual no ha sido ajena al movimiento de adecuación canalizado por conducto de la Reforma Administrativa.

Por otro lado, desde el punto de vista de la metodología jurídico-analítica, el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, colaborador directo del también titular del poder Ejecutivo Federal, se encuentra desempeñando funciones derivadas del Máximo ordenamiento Jurídico del País, organizadas e interrelacionadas de una manera más amplia y entendible, en las Leyes Reglamentarias y demás disposiciones relativas.

"El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

- Acordar con el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión los asuntos agrarios de su competencia.
- Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que Este dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad.
- Ejecutar la política que en materia agraria dicte el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Representar al presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad.

- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.
- Proponer al presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia.
- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas establecidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad". 23/

La misma Secretaría de la Reforma Agraria se ha organizado de tal manera para el efecto de que mediante dependencias integrantes de la misma se logre en la mejor medida posible la asistencia jurídica a los campesinos, es decir, con el objeto de proteger aún más a esta clase social, la cual por su ignorancia y escasos recursos económicos, puede ser objeto de nuevos y múltiples engaños, en perjuicio de sus familias y en beneficio de quienes negativamente aprovechan su inestable personalidad.

El apoyo que ha servido de base para la adecuación administrativa a los fines antes mencionados, proyectados principalmente a una mejor organización del campesinado mexicano en defensa de sus legítimos intereses, ha sido precisamente la necesidad de una verdadera aplicación de la reforma administrativa en nuestro país.

23/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 10.

"Como se podrá notar, a la Secretaría de la Reforma Agraria se le ha dado el carácter de piedra medular para cumplir con los objetivos que por necesidad histórica se están dando en la Nación, objetivos que, por medio de intermediación e interrelación con las demás autoridades agrarias, consisten fundamentalmente en la redistribución de la propiedad rústica en favor de la clase humilde del campo, como vía para reintegrar a dicha clase las tierras de las que fueron desposeídos sus antepasados y que en la actualidad deberían estar en su poder".

24/

Ahora bien, los Delegados o Representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cada Entidad Federativa, tienen a su cargo el presidir a las Comisiones Agrarias Mixtas respectivas. Esto es conveniente, precisamente para el efecto de que, en forma general, dichos delegados tengan conocimiento de procedimientos instaurados en primera instancia y con el objeto de que cuenten con mayor posibilidad, en su caso, de emitir sus opiniones reglamentarias con apego a la realidad de las situaciones a que se enfrenten.

Una observación interesante, respecto de los titulares de las Delegaciones Agrarias, sería el hecho consistente de que por un lado son simples representantes de una autoridad agraria, mientras que por otro lado si revisten ese carácter de autoridades, cuando actúan como presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas.

D) LA SITUACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

"La fuente directa de la institución y de las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario lo encontramos en la Constitución, en la que expresamente se establece que para los efectos de la aplicación de las disposiciones agrarias se crea entre otras dependencias al mismo, integrado por cinco personas, designadas por el presidente de la República". 25/

De acuerdo con lo señalado el Cuerpo Consultivo Agrario es una dependencia directa del Ejecutivo Federal, por lo que jurídicamente no depende de la Secretaría de la Reforma Agraria, como equivocadamente se ha pensado en ocasiones.

Sus funciones se encuentran establecidas en la Ley Federal de la Reforma Agraria, justamente en el Libro primero, Capítulo III, cuyo rubro general es "AUTORIDADES AGRARIAS Y CUERPO CONSULTIVO AGRARIO".

Las funciones que establece la cita de Ley han provocado polémicas, en cuanto si el referido Cuerpo Consultivo Agrario es o no autoridad Agraria. Tal situación se presentaba hasta antes de las recientes reformas, adiciones y derogaciones, de la Ley antes invocada.

Se considera conveniente analizar cada una de sus funciones, para el efecto de determinar si efectivamente es autoridad y si es o no únicamente un órgano de consulta, ya sea del presidente de la República o del Secretario de la Reforma Agraria.

"La primera función que le es atribuida es la consistente en dictaminar los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su

25/ CONSTITUCION POLITICA DEL PAIS. Artículo 27, Fracción XI, Inciso b).

trámite haya concluido.

La segunda atribución que le es conferida es la de revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe". 26/

En esos casos no es autoridad porque sus dictámenes o planos proyectos no pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo, por no ser definitivos, además de acuerdo a esas primeras atribuciones tampoco es órgano de consulta porque se le pide expresamente por el titular del poder Ejecutivo Federal o Secretario de la Reforma Agraria, una opinión sobre alguna situación jurídica, sino que actúa simplemente en atención del desahogo legal o trámite ordinario de un procedimiento agrario.

"La tercera función que le corresponde al Cuerpo Consultivo Agrario es la de opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de resoluciones presidenciales, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios". 27/

Al no tener efectos definitivos la opinión mencionada con antelación, el Cuerpo Consultivo Agrario no tiene el carácter de autoridad. En este caso, sería órgano de consulta, si el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria le pidieran dicha opinión; pero puede suceder que los mismos interesados promuevan directamente ante el Cuerpo Consultivo, entonces no sería órgano de consulta ni del titular del Poder Ejecutivo de la Unión ni del Secretario de la Reforma Agraria.

"La cuarta función que le es conferida es la de emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las

26/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 16 Fracciones I y II.
27/ IDEM. Artículo 16, Fracción III.

iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos, que en materia agraria formule el Presidente de la República, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél". 28/

En este caso, el Cuerpo Consultivo Agrario es eminentemente un órgano de consulta, ya que expresamente el Secretario de la Reforma Agraria le pide una opinión.

"Por otro lado, la quinta función que le es atribuida expresamente al Cuerpo Consultivo Agrario, consiste en resolver los casos de inconformidad, respecto a privación de derechos agrarios individuales de ejidatarios y comuneros y sobre nuevas adjudicaciones". 29/

De esta función se desprende claramente que el Cuerpo Consultivo Agrario reviste plenamente el carácter de autoridad agraria, ya que resuelve en definitiva una situación conflictiva.

En el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1984, fueron publicadas las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, entre los que se encuentra el capítulo I, en su artículo 2 Fracción V, que considera al Cuerpo Consultivo Agrario, como autoridad Agraria.

El Máximo Tribunal Judicial de la Nación, respecto de la situación legal del Cuerpo Consultivo Agrario, ha establecido lo siguiente:

"En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos

28/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 16, Fracción IV.
29/ IDEM. Artículo 16, Fracción V.

del juicio de amparo". 30/

"Que el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta, no es autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo, afectando la esfera jurídica de los particulares, por tales determinaciones debe tenersele como autoridad y considerarse las mismas susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente". 31/

"Los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario tienen el carácter de autoridades para los efectos del amparo, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deban opinar, como también al abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley". 32/

30/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO". Amparos en Revisión: 9094/63, 6223/68, 6286/68, 9682/67 y 3911/68.

31/ EJECUTORIAS, DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES AGRARIAS". Amparos en Revisión: 3703/68 y 2371/69.

32/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, SUS CONSEJEROS, CUANDO SON AUTORIDADES". Amparos en Revisión: 3967/69, 5653/69, 5547/70, 3661/73 y 5568/73.

E) **AUTORIDADES AGRARIAS QUE COADYUVAN EN LA DELIMITACION DE LA PROPIEDAD RURAL.**

Los órganos o dependencias agrarias que intervienen en el desahogo de los procedimientos administrativos, por medio de los cuales se define la situación legal de los diversos inmuebles en el campo, deben basar su acción o función en los principios elementales del proceso de la institución de la Reforma Agraria, proyectados a la consecución de la justicia distributiva en el medio rural, la cual se fundamenta inmediatamente en la obligación del Estado para disponer de las medidas necesarias para lograr la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, a fin de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, apoyando la asesoría legal de los campesinos.

La regularización de la tenencia de la tierra es punto de apoyo importante para la obtención de un objetivo complementario integrante de la referida justicia agraria, que por mandato constitucional es el siguiente:

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo, planeará y organizará la producción agropecuaria, su industrialización, considerándolas de interés público". 33/

El Estado establecerá las medidas que sean necesarias para la

33/ CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA. Artículo 27, Fracciones XIX y XX.

expedita y honesta impartición de justicia agraria con el propósito de garantizar a la población rural la seguridad jurídica de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

Por otra parte el Estado apoyará la asesoría legal de los campesinos, para que estos no sean despojados de sus tierras, debido muchas de las veces a su extrema ignorancia.

Otro de los propósitos del Estado, es el de que la población campesina tenga mayor participación en el desarrollo del país, y para lograrlo, el Estado debe apoyar y fomentar las diversas actividades del campo, para así lograr el bienestar común.

Las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que rigen las cuestiones procesales de fondo, en materia agraria, se pueden clasificar en: Federales y Locales o Estatales.

Las autoridades agrarias federales, cuyas funciones a continuación se detallarán, vienen a ser las siguientes:

- a) El Presidente de la República
- b) El Secretario de la Reforma Agraria
- c) Los Delegados Agrarios
- d) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- e) Cuerpo Consultivo Agrario.

En primer término tenemos al Presidente de la República, quien es la Suprema Autoridad Agraria en el País, teniendo las siguientes atribuciones:

- a) "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de

la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". 34/

b) "Dictar resoluciones definitivas de:

- Restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.
- Ampliación de los ejidos ya concedidos.
- Creación de Nuevos Centros de Población.
- Reconocimiento y Titulación de bienes comunales.
- Expropiación de bienes ejidales y comunales.
- Establecimiento de zonas urbanas en ejidos y comunidades". 35/

El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el titular del Poder Ejecutivo de la Unión. Sus atribuciones son:

- Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.
- Firmar junto con el titular del Poder Ejecutivo Federal las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.
- Ejecutar la política que en materia agraria determine el Presidente de la República.
- Representar al titular del Poder Ejecutivo de la Unión en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación y otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad.

34/ CONSTITUCION POLITICA DEL PAIS. Artículo 39, Fraccion I.

35/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 80.

- Coordinar su actividad con la de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.
- Proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación y ampliación ejidal, creación de nuevos centros de población, titulación y reconocimiento de bienes comunales, expropiación de bienes ejidales y comunales, establecimiento de zonas urbanas en ejidos y comunidades, y de todos aquellos que la ley reserva a su competencia.
- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos, puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí.
- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunales y de colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría.
- Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.
- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades

ejidales y comunales, en términos de Ley.

- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.
- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.
- Intervenir en la resolución de las controversias agrarias, en términos de Ley.
- Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización, relativos a las colonias ya existentes, así como los correspondientes a deslindes.
- Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.
- Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones.
- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría.
- Expedir acuerdos de inafectabilidad y los correspondientes certificados, así como declarar la nulidad de los primeros y la cancelación de los segundos". 36/

36/ DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1983, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984, por medio del cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, entre las que se encuentra la adición de la Fracción XX al artículo 10 de la misma.

Esta última atribución del Secretario de la Reforma Agraria, que antes correspondía al Presidente de la República, hace revestir, en virtud de dicha función, también a aquél con el carácter de máxima autoridad agraria en el País.

"En cada Entidad Federativa deberá haber por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, para el despacho de los asuntos que le están encomendados; su titular tendrá bajo sus órdenes a los subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría y demás leyes aplicables.

Los delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y deben llenar los mismos requisitos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario.

Los subdelegados serán nombrados y removidos por el Secretario de la Reforma Agraria y deberán ser profesionistas titulados, con experiencia en materia agraria". 37/

"Las atribuciones de los Delegados Agrarios en materia de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrario, son:

- Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria, en los asuntos de la competencia de ésta.
- Tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios de la competencia de éste.
- Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su

funcionamiento se ajusten estrictamente a la Ley.

- Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.
- Velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales.
- Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales, en términos de ley.
- Intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades.
- Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramiten en la Delegación y de todos aquellos que impliquen un cambio de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, que ocurran en su circunscripción.
- Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomiende el Secretario de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
- Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización

y el control técnico y financiero de la producción ejidal, en términos de ley.

- Autorizar el Reglamento Interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción.
- Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurren a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias". 38/

Ahora bien, La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su calidad de autoridad agraria federal, cuenta con las siguientes funciones:

- "Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.
- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiados y remunerativos, en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas, de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las caracterís-

ticas de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país.

- *Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población.*
- *Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas.*
- *Sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar la eficacia de los sistemas, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Coordinar sus actividades en función de los programas agrícolas nacionales para mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonia". 39/*

Además de las funciones antes referidas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tiene las siguientes:

- *"Promover y apoyar la organización de los productores rurales y la comercialización de sus productos.*
- *Intervenir en la integración de los distritos de riego, en aplicación de la ley respectiva.*
- *Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de*

temporal.

- *Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación". 40/*
- *"Determinar la capacidad forrajera de los predios ganaderos, para fijar la superficie inafectable, propiedad de particulares". 41/*

"La última autoridad agraria federal que nos resta por analizar es el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual se integra con cinco titulares, contando con el número de supernumerarios que a juicio del Presidente de la República sea necesario. Dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad.

Solo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el subsecretario del ramo suplir al titular de la Secretaría, en la presidencia del Cuerpo Consultivo Agrario". 42/

"El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo Agrario, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

- *Ser de reconocida honorabilidad, ser profesionistas en relación a cuestiones agrarias, y tener suficiente experiencia a juicio del Ejecutivo Federal.*
- *No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la super-*

40/ LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO. Artículo 40.

41/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 259.

42/ IDEM. Artículo 14.

ficie asignada a las propiedades inafectables.

- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, son:

- Dictaminar los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido.
- Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.
- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de resoluciones presidenciales, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes.
- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, así como sobre problemas que le sean planteados por aquél.
- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones".

43/

El máximo Tribunal Judicial de la Nación, respecto de la situación legal del Cuerpo Consultivo Agrario, ha establecido lo siguiente:

"En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la ley le señala o que le son sometidos a su consideración, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo". 44/

"Que el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta, no es autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo, afectando la esfera jurídica de los particulares, por tales determinaciones debe tenersele como autoridad y considerarse las mismas susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente". 45/

"Los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario tienen el carácter de autoridades para los efectos del amparo, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deban opinar, como también al abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la ley". 46/

44/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO". Amparos en Revisión: 9094/63, 6223/68, 6286/68, 9682/67 y 3911/68.

45/ EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES AGRARIAS". Amparos en Revisión: 3703/68 y 2371/69.

46/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SUS CONSEJEROS, CUANDO SON AUTORIDADES". Amparos en Revisión: 3967/69, 5653/69, 5547/70, 3661/73 y 5568/73.

En lo que se refiere a las autoridades agrarias locales o estatales, éstas vienen a ser las siguientes:

- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del D. F.
- Las comisiones agrarias mixtas.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por su propia naturaleza son autoridades agrarias locales, toda vez que su ámbito de acción está limitado a una zona específica.

"Las autoridades agrarias antes aludidas tienen las siguientes atribuciones:

- Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación y ampliación de ejidos.
- Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales y comunales.
- Proveer lo conducente para la substanciación de los expedientes respectivos y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales o de las obligaciones derivadas de convenios celebrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las

Comisiones Agrarias Mixtas.

- Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan como representantes los grupos solicitantes de tierras". 47/

Por otro lado, las Comisiones Agrarias Mixtas, también son reconocidas como autoridades agrarias locales o estatales en nuestra Constitución. Cuentan con atribuciones básicas para el desahogo de los procedimientos agrarios, especificadas en la ley reglamentaria.

"Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran por un presidente, un secretario y tres vocales.

El presidente de la Comisión Agraria Mixta será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado de que se trate o en el Distrito Federal.

El primer vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el secretario y el segundo vocal lo serán por el titular del Poder Ejecutivo Local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y substituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente.

El secretario y los vocales de la Comisión Agraria Mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembros del Cuerpo Consultivo Agrario. Tales requisitos son:

- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión

relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.

- No poseer predios cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables.
- No desempeñar cargo alguno de elección popular". 48/

En concreto, las atribuciones de la referida Comisión Agraria Mixta son:

- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas.
- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deben ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Esta última función que correspondía al Presidente de la República, se concretiza en un procedimiento simplificado, congruente con la realidad agraria del país.

- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios, que les corresponda". 49/

Anteriormente la facultad de resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones correspondían al Ejecutivo Federal, tal atribución le fué conferida a la Comisión Agraria Mixta con las reformas que sufrió nuestra ley, publicadas el 17 de enero de 1984, en el Diario Oficial de la Federación.

CAPITULO III. LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

A) LA FIGURA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO.

En relación al siguiente planteamiento, por causas de ubicación práctica, también se hará un estudio sobre el concepto de proceso.

En general, se considera que el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglamentados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional y está constituido por la serie de actos del juzgador y de las partes y aún de terceros, proyectados a la realización del derecho objetivo, que constituyen el procedimiento.

El Doctor Niceto Alcalá Zamora dice que los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables.

Conviene evitar la confusión entre proceso y procedimiento, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento, que puede manifestarse fuera del campo procesal, como sucede en el orden administrativo o en el legislativo, se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o de una fase o fragmento suyo.

Así pues, mientras que la noción de proceso es esencialmente teleológica, la del procedimiento es de índole formal, y de ahí que tipos distintos de proceso se pueden substanciar en un mismo procedimiento y viceversa, procedimientos diversos sirven para tramitar procesos de idéntica clase.

Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre los sujetos, las partes y el juez, se establecen durante la substanciación del litigio.

Ahora bien, en materia agraria, el proceso no es mixto, oral y escrito, sino que es predominantemente escrito.

En cuanto a la movilidad del proceso, encontramos que en el proceso común la regla general para activarlo es la promoción de parte y solo en contados casos verdaderamente excepcionales, el juez recurre a la promoción de oficio. En el proceso social agrario observamos que la movilidad se resuelve de manera contraria, o sea, que hay predominio de la acción oficiosa, no siendo siempre indispensable la promoción de parte.

Respecto del principio de unidad del derecho procesal, de acuerdo con la materia litigiosa, el derecho procesal presenta diversos tipos de procesos. Pero así como el Derecho Social Sustantivo ha ganado su autonomía frente al Derecho Público y Privado, no es difícil que presenciemos la independencia del Derecho Procesal Social.

De lo que no cabe duda es que el proceso agrario, por su peculiar materia, se está apartando del administrativo, en el que siempre

se habla escondido.

Muchos juristas han creído que la materia litigiosa agraria va por los caminos procedimentales reservados a la administración; pero tal opinión resulta una falsa generalización, porque infinidad de conflictos agrarios originan procesos con una relación triangular, pues hay dos partes contendientes y una autoridad agraria que juzga sus pretensiones, en forma similar a la de un juez imparcial.

Además, en el ámbito agrario, existe simplificación del proceso y la economía procesal es principio fundamental que inspira todos sus procedimientos.

En el Derecho Procesal Agrario hay pluralidad de procedimientos, ya que se instauran verdaderos juicios ante autoridades y órganos agrarios, con contienda de partes como en:

- Restitución de tierras y aguas
- Dotación y ampliación de ejidos
- Privación de derechos de ejidatarios y comuneros
- Creación de nuevos centros de población
- Nulidad de fraccionamientos, etc.

- En la aludida primera categoría de procedimientos agrarios, el Derecho Procesal Agrario se manifiesta estableciendo normas protectoras para la parte socio-económicamente débil, en donde se observa una contienda legal de intereses individuales y de intereses sociales de núcleos de población necesitados de tierras.

- Una segunda categoría de procedimientos son los de tipo admi-

nistrativo agrario, porque el titular del Poder Ejecutivo Federal o el Secretario de la Reforma Agraria, aplica la ley sin disputas entre las partes, como en:

- Las expropiaciones de inmuebles ejidales y comunales.
- Inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria.
- División y fusión de ejidos.
- Permutas de parcelas ejidales, etc.

En ese segundo grupo, la contienda de intereses se presenta entre el núcleo de población ejidal o comunal y el interés público, en cuyo caso, ante el Presidente de la República, se desahoga un procedimiento administrativo, en donde a ese núcleo de población se le protegen sus bienes, y en caso, de que entre en conflicto con el interés público, éste prevalece.

- En una tercera categoría se sitúan los procedimientos mixtos, que son los que se desenvuelven en parte frente a las autoridades agrarias, y también, se desarrollan ante autoridades judiciales, como en el caso de la segunda instancia, en el conflicto por límites de terrenos comunales, que por inconformidad con la propuesta presidencial, interponen los interesados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este tercer caso, nos encontramos ante un verdadero juicio, en donde las partes tienen la misma categoría y las mismas necesidades socio-económicas, por tanto, se las deja contender en igualdad de condiciones, rigiéndolas en su integridad el principio procesal común de igualdad entre las partes.

"Por último diremos que, la Constitución Política del País, en

su artículo 14, garantiza el respeto a las formas procesales, siendo esta la garantía para una mejor administración de la justicia; en consecuencia, encontraremos que en el Proceso Social Agrario se observan las formas procesales, fundamentalmente las formas esenciales del procedimiento". 50/

50/ CHAVEZ PADRON, MARTHA. "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS". Tercera Edición. Editorial Porrúa, México 1979, Pag. 34.

B) APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

"La legislación procesal civil, en materia federal, debe estimarse supletoriamente aplicable, salvo disposición expresa de la Ley respectiva, a todos los procedimientos que se tramiten ante las autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el código civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho; en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas. Consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciado". 51/

"Partiendo de lo anterior señalado y en vía de complemento de las disposiciones procesales contenidas en nuestra legislación agraria, es indispensable establecer que solo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga interés en contrario". 52/

"Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero y de cualquier cosa o documento, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos". 53/

51/ EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca, Volumen CXVII. Tercera Parte. Pag. 87.

52/ CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Artículo 1o.

53/ IDEM Artículo 79.

"Tratándose de la facultad de los jueces para la apreciación de las pruebas, la legislación mexicana adopta el sistema mixto de valoración, pues si bien concede arbitrio al juzgador para la apreciación de ciertas pruebas, como la testimonial, pericial, presuntiva, etc., ese arbitrio no es absoluto, sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de las cuales no debe separarse, pues al hacerlo, su apreciación, aunque no infrinja directamente la ley, si viola los principios lógicos en que descansa, y dicha violación puede ser materia para el examen constitucional". 54/

La ley reconoce como medios de prueba los siguientes:

"LA CONFESIÓN, DOCUMENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, DICTAMENES PERICIALES, RECONOCIMIENTO O INSPECCION JUDICIAL, LA TESTIMONIAL, FOTOGRAFÍAS, ESCRITOS, NOTAS TAQUIGRÁFICAS Y, EN GENERAL TODOS AQUELLOS ELEMENTOS APORTADOS POR LOS DESCUBRIMIENTOS DE LA CIENCIA, Y LAS PRESUNCIÓNES.

La confesión puede ser expresa o tícita; expresa la que se hace clara y distintamente, ya sea al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del proceso: tícita la que se presume de los casos señalados legalmente.

Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia a un determinado funcionario público, revestido de fe pública y los expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones. Dichos documentos hacen prueba plena.

54/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "PRUEBAS, Apreciación de las". Quinta Época. Tomo LV, Página 2192, Tomo LXVI, Página 1980. Tomo LXVII, Página 1044. Tomo LXIX, Página 2256. Tomo LXXI, Página 422.

Son documentos privados los que no reúnen los requisitos que conforman a los públicos". 55/

"La prueba pericial tiene lugar en las cuestiones de un negocio, relativas a alguna ciencia o arte y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley. La apreciación del tribunal determinará la validez de acuerdo a los elementos disponibles.

La inspección judicial puede practicarse a petición de parte interesada o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando puede aclarar o fijar hechos relacionados con la contienda, que no requieran conocimientos técnicos especiales.

Todas las personas que tengan conocimiento de los hechos que las partes deban probar, están obligados a declarar como testigos". 56/

Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el asunto jurídico que se ventile, pueden las partes presentar fotografías, escritos, notas taquigráficas, etc., y en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Para casos de duda, el tribunal tendrá el parecer de un perito, nombrado por él, cuando las partes lo pidan o él lo crea conveniente, para la aclaración del asunto.

Las presunciones son:

- Las que establece expresamente la ley.
- Las que se deducen de hechos comprobados.

55/ CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Artículos 93, 95, 129 y 133.

56/ IDEM. Artículos 143, 161 y 165.

Las presunciones, sean legales o humanas, admiten prueba en contrario, salvo cuando, para las primeras exista prohibición expresa de la ley.

El tribunal debe analizar las pruebas rendidas, para determinar el valor de ellas, unas frente a otras, y para fijar el resultado de dicha valuación". 57/

"En todos los procedimientos administrativos, en nuestro caso, agrarios, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política del País, los actos de autoridad deben estar adecuada y suficientemente fundados y motivados, entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas". 58/

Por otro lado, los juzgadores deben tener especial atención sobre la aplicación retroactiva de las disposiciones agrarias.

Al efecto, el Máximo Tribunal Judicial de la Federación ha considerado lo siguiente:

Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el constituyente, al establecer los preceptos del Código Político.

57/ CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Artículos 188, 189, 190 y 191 y 197.

58/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION". Amparos en Revisión: 8280/67, 9598/67, 7258/67, 3713/69 y 4115/68.

En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución. En el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 Constitucional, sin que ello implique violación de garantía individual alguna.

"En la aplicación de los preceptos constitucionales, hay que procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición de otros, hay que considerar los especiales como excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente.

Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y ésta última circunstancia es esencial". 59/

"Es necesario hacer la observación de que, una vez agotados que sean los procedimientos agrarios, la publicación de las resoluciones presidenciales o del Secretario de la Reforma Agraria, en el Diario Oficial de la Federación, no surten efectos de notificación, por no tratarse de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes". 60/

La única forma de retroactividad aceptada por razones de humanidad, por los sistemas liberales de gobierno, es la de la ley penal favorable para el delincuente. En el caso de nuestra materia se presenta uno de los delitos más comunes, como lo es el despojo de

59/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
"RETROACTIVIDAD DE LA LEY". Tomo IX, Página 432, Tomo X, Páginas 886, 1189 y 1190.

60/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
"PUBLICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". Quinta Epoca, Tomo XIX, Página 821. Tomo XX, Página 378. Tomo XXVIII, Página 108. Tomo XXIX, Página 1847, y Tomo XXX, Página 75.

tierras a ejidatarios y comuneros, aquí el despojante tiene derecho a que se le aplique la ley que estuvo vigente al momento de cometerse el acto delictivo, o en su defecto se le aplique la ley vigente al momento de estarse llevando a cabo el proceso penal. Aquí la retroactividad se presenta cuando al despojante le sea más benéfica la ley que estuvo vigente al momento de cometerse el despojo y así lo solicite el inculpado.

C) PLANTEAMIENTOS SOBRE INEXISTENCIA, NULIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA.

"La teoría de las nulidades tiene amplia trayectoria histórica, la cual surge en el antiguo derecho romano, regulando dos tipos de nulidad:

- La Civil, que opera de pleno derecho.
- La Pletoriana, que requiere de una acción jurídica y de una sentencia declarativa, dando origen a la tesis dualista o tradicional.

Surge en el siglo XIX la Teoría Tripartita de la escuela clásica, sustentada por Aubry et Ream, Beaudry, Lecantinerie Demolombre y Laurent, entre otros, estableciendo una triple clasificación de los actos:

1. INEXISTENTES.
2. AFECTADOS DE NULIDAD ABSOLUTA.
3. ANULABLES O AFECTABLES DE NULIDAD RELATIVA.

La Tesis Moderna, cuyos representantes más significativos son Japiot y Piedelievre, se oponen a cualquier tipo de clasificación en materia de nulidades". 61/

"Julien Bonnecase en su teoría bipartita sostiene, que no hay una separación esencial entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa; en cambio, de la inexistencia a la nulidad, si hay una diferencia esencial. Básicamente el sistema Jurídico Mexicano adopta la teoría tripartita y la teoría de Bonnecase". 62/

61/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Comentada por el Lic. Raúl Lemus García. Editorial Himsa 1979, Página 433.

62/ MARTHA CHAVEZ PADRON. PROCESO SOCIAL AGRARIO. Editorial Porrúa, S. A. 1979, Página 320.

Antes de entrar a los temas de nulidad e inexistencia, es menester recordar algunos lineamientos jurídicos relativos al acto jurídico.

El acto jurídico es una manifestación de voluntad, que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, siempre y cuando la norma jurídica ampare esa manifestación de voluntad. El hecho jurídico se distingue del acto, porque puede o no existir una manifestación de voluntad y no existe la intención de producir consecuencias jurídicas.

"Rafael Rogina Villegas nos ilustra al respecto señalando que la validez no admite grados, es decir, el acto jurídico es válido sin admitir mayor o menor validez, o es válido o es nulo; pero la validez si admite grados ya que existen diferentes formas de invalidez, llamadas también de ineficacia, la invalidez origina la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa". 63/

"Se dice que hay inexistencia, cuando falta en el acto jurídico un elemento esencial y constitutivo del mismo, o sea que es la nada desde el punto de vista jurídico o de derecho. También se ha dicho, que la inexistencia no se invoca en forma de acción, ni de excepción; no es necesario seguir un juicio ejercitando una acción para que se declare la inexistencia. Es decir que esta no se declara, sino solo se reconoce que el acto es inexistente, o sea que no tiene ningún valor jurídico". 64/

"Para el maestro Raúl Lemus García, el acto jurídico inexistente no produce efecto legal alguno, ni desaparece por prescripción o confirmación, y no requiere ser declarado judicialmente". 65/

63/ MARTHA CHAVEZ PADRO. PROCESO SOCIAL AGRARIO. Editorial Porrúa, S. A. 1979, Pág. 319 y 320.

64/ IDEM. Pág. 321 y 322.

65/ LIC. RAÚL LEMUS GARCÍA. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Editorial Linsa, 1979. Pág. 433.

En materia agraria se dice que:

"Son inexistentes las operaciones actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenda llevar a cabo en contravención al precepto que proclama que los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y que por tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna a enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en partes". 66/

"Así mismo son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, Decretos, Acuerdos, Leyes o cualquiera actos de las autoridades Municipales, de los Estados o Federales; así como, los de las Autoridades Judiciales, Federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población". 67/

Las anteriores prohibiciones y la consecuente consideración de inexistencia de los actos particulares y resoluciones oficiales que las violan, se justifican plenamente a la luz del máximo interés público, que asiste a la protección de los derechos que sobre los bienes agrarios tienen los núcleos de población; derechos cuya obtención ha sido el pilar de la Reforma Agraria.

La Ley establece algunas excepciones, que se aplican porque no contradicen aquel objeto de interés público, siendo entre otras, las siguientes: Permuta de bienes ejidales, adquisición por herencia, venta o renta de solares excedentes, etc.

LA NULIDAD.- En cuanto a la nulidad del acto, ésta se verifica cuando alguno de los elementos esenciales del mismo acto, consistentes

66/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 57.

67/ IDEM. Artículo 53.

en la voluntad, el objeto, forma y capacidad, se encuentran viciados, lo que trae como consecuencia una supresión en sus efectos.

"Se dice que son actos nulos de pleno derecho o afectados de nulidad absoluta, los que ejecutan contra el tenor de las leyes de interés público, prohibitivas o imperantes". 68/

"La nulidad absoluta no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente, cuando sea pronunciada por la autoridad competente la nulidad.

De la nulidad en cuestión puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o prescripción.

La nulidad relativa se origina por la falta de forma establecida por la ley; si no se trata de actos solemnes así como por el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto. Dicha nulidad permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos". 69/

"La acción y la excepción de nulidad por falta de forma compete a todos los interesados.

La nulidad por causa de error, dolo, violencia, lesión o incapacidad solo puede invocarse por quien haya sufrido esos vicios del consentimiento, por el que haya sido perjudicado por la lesión o por quien es el incapaz.

La nulidad de un acto jurídico por la falta de la forma establecida por la ley se extingue por la confirmación de ese acto hecho en la forma omitida.

68/ MARTHA CHAVEZ PADRON. PROCESO SOCIAL AGRARIO. Editorial Porrúa, 1979, Pág. 321.

69/ CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Artículos 2226 y 2228.

Cuando el acto es nulo por incapacidad, violencia o error, puede ser confirmado, es decir tendrá validez plena, cuando cese el vicio o motivo de nulidad.

La confirmación se retrotrae al día en que se verificó el acto nulo; pero ese efecto retroactivo leglamente no tiene validez frente a derechos de terceros". 70/

El tipo de nulidad que predomina en los actos jurídicos agrarios, es la nulidad absoluta, misma que se encuentra concretizada en lo relativo a fraccionamientos ilegales de inmuebles rústicos particulares, ejidales o comunales.

La nulidad relativa se dá comunmente en lo que respecta a la falta de autorización para el fraccionamiento de grandes propiedades, cuando dicha autorización constituye un simple formulismo de trámite, el no existir violaciones legales de fondo que vulneren o vayan en contra de los intereses jurídicos de campesinos solicitantes de tierras.

D) **DECLARACION DE LAS PEQUEÑAS PROPIEDADES Y EXPEDICION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.**

En primer término podemos establecer lo relativo a la localización de la pequeña propiedad con motivo de una afectación agraria.

Así tenemos que cuando por diversas causas el propietario de un predio que no está comprendido dentro de los clasificados por su extensión y calidad con el carácter de pequeñas propiedades, es común que dicho propietario se vea obligado a hacer efectivo el derecho de realizar los trámites correspondientes al señalamiento de la porción de terreno que pretenda que se le respete, en virtud de quedar encuadrado dentro de los límites legales respectivos.

El hacer efectivo el derecho de referencia por parte de los propietarios de inmuebles afectables, es originado debido a la existencia de solicitudes de campesinos carentes de tierras, los cuales hayan ejercitado las acciones agrarias tendientes a que se les concedan terrenos excedentes de grandes propiedades, para el efecto de satisfacer las necesidades más elementales de una familia campesina.

"Por otra parte el momento legal preciso en que el propietario que se encuentre en la hipótesis anteriormente especificada tiene la facultad de localizar su pequeña propiedad en el inmueble de su propiedad, es exactamente dentro de un plazo de 120 días siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en donde esté ubicado el inmueble de que se trate, de la solicitud de Dotación o Ampliación de Ejidos del núcleo de campesinos que corresponda.

En el caso de que el propietario no ejerza oportunamente el

derecho antes señalado, la Comisión Agraria Mixta respectiva deberá proveer lo conducente para realizar de oficio la localización de la superficie inafectable que deba contener el inmueble. La superficie en cuestión deberá constituir una sola unidad topográfica.

Si el señalamiento de la propiedad se tramita oportunamente única y exclusivamente se considerarán como terrenos afectables, aquellos que no hayan quedado incluidos en la extensión que se haya solicitado respetar". 71/

Posteriormente, y previos los trámites de Ley, el titular del Poder Ejecutivo Federal deberá emitir una resolución, misma que concederá tierras al núcleo de campesinos solicitantes y simultáneamente se especificará la superficie del predio afectado que se ordene respetar, para integrar una pequeña propiedad.

Ahora analizaremos el procedimiento de señalamiento de la pequeña propiedad ante la Comisión Agraria Mixta, a petición del propietario, en ocasiones no existen solicitudes de núcleos de campesinos para obtener tierras excedentes de inmuebles rústicos que se encuentren ubicados en forma inmediata, sin embargo, los propietarios de predios que rebasan los límites legales correspondientes, que aunque respecto a la presente hipótesis no se ven en la estricta necesidad de efectuar los trámites tendientes a la localización de su pequeña propiedad dentro de su inmueble, pueden llevar a cabo dichos trámites, para cuyo efecto deberán presentar solicitud en la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa en donde esté situado el predio.

"La solicitud de referencia deberá ir acompañada de los documentos que acrediten los respectivos derechos de propiedad y de las pruebas necesarias y de un plano topográfico de conjunto de la super-

ficie que revista el carácter de afectable, en el cual deberá señalarse en forma precisa la extensión que el propietario pretenda que se respete en su favor". 72/

La determinación de la propiedad inafectable significa en realidad que el titular de los derechos de propiedad renuncia expresamente a los terrenos excedentes de su inmueble, razón por la cual muy pocas veces es ejercitado el derecho en cuestión si no existe amenaza de afectación inminente.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta haya recibido la solicitud de localización de la pequeña propiedad deberá integrar el expediente que al efecto corresponda y procederá a verificar un estudio relativo a las solicitudes agrarias de campesinos solicitantes de tierras.

"Después de realizado el estudio antes establecido se comisiona personal técnicamente capacitado con el objeto principal de que en un término de 30 días lleve a cabo la localización y verifique la ratificación sobre el terreno del señalamiento de la pequeña propiedad y se rinda, bajo la exclusiva responsabilidad de quien sea el encargado de dicho personal, informe de la extensión real de la superficie señalada por el peticionario con el carácter de inafectable. Ese informe deberá ir complementado con datos referentes a las diversas calidades de tierra y fracciones que la componen, así como sobre las condiciones de explotación en que se encuentran". 73/

"A los propietarios de predios colindantes al inmueble que sea objeto de estudio deberá notificárseles, al igual que a los ejidos también colindantes para que en 20 días, presenten pruebas y formulen alegatos, según a sus intereses convenga.

72/ LEV FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 350.

73/ IDEM. Artículo 351.

Posteriormente, la Comisión Agraria Mixta formulará un resumen del caso y emitirá la correspondiente opinión, misma que deberá remitir junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de los siguientes 15 días.

Cuando la Secretaría de la Reforma Agraria, en concreto, la Dirección General de Tenencia de la Tierra, haya recibido el expediente, la misma tiene la obligación de investigar si el propietario solicitante tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros inmuebles rústicos, que sumados a aquél cuya inafectabilidad se solicita rebasen la extensión que legalmente debe integrar una pequeña propiedad.

La Secretaría de la Reforma Agraria, por medio de la Dirección General antes citada, deberá revisar el expediente del caso y basándose en la documentación contenida en el mismo lo deberá turnar al Cuerpo Consultivo Agrario, quien deberá elaborar su dictámen al respecto en el término de 30 días, con el objeto de que sea sometido a la consideración del Secretario de la Reforma Agraria.

Si la consideración de la Secretaría de la Reforma Agraria es emitida en sentido favorable, la misma deberá ordenar que se publique el correspondiente Acuerdo de Localización de pequeña propiedad en el Diario Oficial de la Entidad Estatal en donde se encuentre situado el inmueble de que se trate, expidiéndose el certificado de inafectabilidad respectivo.

El acuerdo de localización de pequeña propiedad deberá ser inscrito en el Registro Agrario Nacional". 74/

El otro procedimiento para la declaratoria de inafectabilidad,

viene a ser el iniciado ante la Delegación Agraria, cuyas características a continuación se indican:

- "Para que sea posible jurídicamente la emisión de la declaratoria de inafectabilidad permanente, así como la expedición del certificado respectivo es fundamental que el inmueble rústico de que se trate se encuentre dentro de los límites legales previstos para la integración de los diferentes tipos de pequeñas propiedades.
- Las superficies máximas que deben integrar a cada una de las pequeñas propiedades vienen a ser las siguientes:
 - 100-00-00 Has., de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.
 - 150-00-00 Has., cuando las tierras sean dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.
 - 200-00-00 Has., de temporal o de agostadero susceptible de cultivo.
 - 300-00-00 Has., cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales.
 - 400-00-00 Has., de agostadero de buena calidad.
 - 800-00-00 Has., de monte o de agostadero en terrenos áridos.
- La superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo a la capacidad forrajera del inmueble". 75/

"Dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, el Delegado Agrario mandará inspeccionar el precio con el objeto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas y especialmente la circunstancia de que la propiedad esté en explotación.

Una vez transcurrido el plazo de referencia, se deberá notificar a los núcleos agrarios solicitantes de tierras, cuyo radio legal de afectación toque el inmueble en estudio y a los propietarios de los inmuebles colindantes, para que dentro de un plazo de 20 días expongan lo que a su derecho convenga.

Posteriormente, el Delegado Agrario deberá integrar el expediente del caso, mismo que deberá, remitir con su opinión a la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de los 15 días siguientes.

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria (a través de la Dirección General de Tenencia de la Tierra) haya recibido el expediente, se deberá ordenar una investigación para verificar si el solicitante tiene inscritos en el Registro Agrario Nacional otros inmuebles rústicos que sumados al que se pretenda amparar, rebasen la extensión legal prevista para la constitución de las diferentes clases de pequeñas propiedades.

La dependencia agraria antes mencionada por conducto de la Dirección antes mencionada, deberá revisar el expediente y con base en los documentos que obren en el mismo, lo deberá turnar al Cuerpo Consultivo Agrario, quien deberá elaborar su dictámen en el término de 30 días para que sea sometido a la consideración del Secretario de la Reforma Agraria. Si ésta es favorable, se deberá ordenar la publicación del Acuerdo de inafectabilidad Permanente en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial de la Entidad Federativa en

donde se encuentre ubicado el predio. Con posterioridad se mandará inscribir el referido Acuerdo en el Registro Agrario Nacional debiéndose expedir en favor del interesado el respectivo certificado". 76/

Los certificados de inafectabilidad permanente, a petición de los interesados podrán ser agrícolas, ganaderos y agropecuarios.

"El Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria se Expedirá en favor de los propietarios que combinen la producción agrícola con propósitos de comercialización con la ganadería, una vez que se haya fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente a las tierras de agostadero". 77/

"Los Certificados de Inafectabilidad permanente cesan automáticamente en sus efectos jurídicos cuando el titular del mismo autorice, induzca, permita, personalmente siembre o coseche en el predio amparado, marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

No deben emitirse Acuerdos de Inafectabilidad Permanente ni expedirse los respectivos certificados para proteger inmuebles provenientes de fraccionamientos, a menos que se pruebe que son legales y efectivos y que las fracciones se explotan individualmente por los propietarios". 78/

El valor jurídico de los Certificados de Inafectabilidad permanente es pleno, en virtud de que se constituyen con el carácter de documentos públicos expedidos por el Secretario de la Reforma Agraria, en ejercicio de atribuciones propias conferidas específicamente en la Legislación Agraria.

76/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 354.

77/ IDEN. Artículo 258.

78/ IBIDEM. Artículo 257.

su afectación en favor de núcleos de población campesina.

"Se considera que la reforma constitucional de 1946 que trajo consigo la denominación de certificado de inafectabilidad, no tuvo la intención de elegir un solo medio de protección, como el único para acudir al amparo, marginando los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituida en materia administrativa, que no podría justificarse puesto que todos los reconocimientos de inafectabilidad provienen del titular del Poder Ejecutivo Federal". 79/

Un gran problema que se ha presentado durante el desahogo de los procedimientos tendientes a la expedición de certificados de inafectabilidad, es el relativo a la interpretación sobre los fraccionamientos de inmuebles que rebasan los límites legales, de los cuales provienen los predios que se han pretendido amparar.

Dicho problema ha provocado confusiones, que han repercutido sobre los criterios relativos a la validez de los aludidos certificados; sin embargo, en vía aclaratoria, el máximo tribunal judicial de la federación ha establecido al respecto lo siguiente:

El artículo 210, fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo contenido corresponde al artículo 64, fracción I, del Código Agrario de anterior vigencia, establece que no producirán efectos en materia agraria los fraccionamientos de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de Dotación y Ampliación Ejidal y Creación de Nuevos Centros de Población. Es decir, dicho precepto declara inexistentes los fraccionamientos de grandes propiedades realizados en las condiciones apuntadas, en tanto

79/ JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD Y OTRAS DEFENSAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD". Amparos en Revisión: 3034/69, 2338/68, 1520/69, 2286/71 y 4821/71.

Los certificados de referencia son expedidos siempre a petición de parte interesada y en cumplimiento de Acuerdos de Inafectabilidad. Por lo tanto, la existencia de aquellos depende de la emisión de éstos últimos.

Los certificados que nos ocupan amparan a predios que se consideran inafectables para los efectos de Dotación y Ampliación Ejidal o Creación de Nuevos Centros de Población, pero no para fines de restitución de tierras, porque en éste último caso, es lógico, que no se debe respetar como pequeña propiedad a una superficie de la cual fue despojada una comunidad rústica y que legalmente debe estar en poder de la misma.

Las defensas de la pequeña propiedad se basan en que antes, el Presidente de la República, (ahora Secretario de la Reforma Agraria) es quien ha declarado que se trata de una superficie inafectable para satisfacer necesidades agrarias. Dichas defensas se pueden clasificar en tres categorías:

1. La que se refiere a la localización del área inafectable centro de una finca que rebasa los límites legales, a petición del propietario, quien se estaría anticipando a la afectación.
2. La que corresponde al reconocimiento sobre extensiones que no exceden de los límites jurídicos, con el carácter de pequeñas propiedades.
3. Lo concerniente al respeto de la pequeña propiedad, considerando en Resoluciones Presidenciales que reducen a un inmueble rústico a la superficie inafectable, por medio de

que los priva de efectos.

Sobre el particular, cabe precisar que la inexistencia en cuestión tiene características especiales, en virtud de que en último análisis se la hace depender, entre otras, de una circunstancia posterior al fraccionamiento y ajena a los interesados.

En efecto, durante la transmisión del correspondiente procedimiento agrario deberá considerarse al predio como una unidad, sin atender a los fraccionamientos verificados dentro de los supuestos del artículo 210, fracción I, de la Ley de la Materia; pero en definitiva, la inexistencia o existencia del desmembramiento dependerá del hecho de que el inmueble resulte o no afectado por la resolución que ponga fin al procedimiento iniciado antes del propio fraccionamiento.

"En otros términos, si el fraccionamiento se realizó con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud respectiva, en definitiva, será inexistente cuando el predio desmembrado resulte afectado, el desmembramiento será existente y surtirá efectos jurídicos, aún con relación a otros procedimientos iniciados con posterioridad a ese fraccionamiento.

Por otra parte, aún cuando el inmueble resulte afectado, sólo en el caso de que la resolución agraria delimite con precisión una parte del inmueble que deba excluirse de la afectación, los fraccionamientos realizados dentro de esa zona serán igualmente existentes.

Con base en lo anterior, cuando el fraccionamiento de un predio resulta total o parcialmente inexistente debe estimarse, en su caso, para los efectos agrarios, como propietario del inmueble fraccionado al fraccionador y no a los adquirientes de las segregaciones resul-

tantes, precisamente, porque al ser inexistente el desmembramiento no se produce la tralación de la propiedad del fraccionador a los adquirentes". 80/

Ahora pasaremos a analizar el momento jurídico en el que un Acuerdo de Inafectabilidad permanente y el respectivo certificado, llegan a ser inexistentes legalmente:

"Conforme a lo preceptuado por el artículo 139 del último Código Agrario (que reproduce sustancialmente el contenido del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria), es inexistente un Acuerdo de Inafectabilidad permanente, así como el correspondiente certificado expedido en cumplimiento del mismo, que se refieren a tierras que ya no eran de la propiedad de la persona física o moral, a cuyo favor fueron otorgados, como consecuencia de la Resolución citada, en atención a que ésta constituye, por su propia naturaleza, ya que entraña una expropiación, el acto jurídico que genera los derechos agrarios colectivos del núcleo de población beneficiado, conclusión que se sustenta en el invocado artículo 139, que expresamente previene que son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de autoridades municipales, de los Estados o de la Federación; así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de campesinos, si no están expresamente autorizados por la ley". 81/

80/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "FRACCIONAMIENTOS DE PREDIOS AFECTABLES". Amparos en Revisión: 361/72, 3830/72, 5380/72, 1529/74 y 2350/74.

81/ JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD PERMANENTE EXPEDIDO CON POSTERIORIDAD A LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL DOTATORIA. ES INEXISTENTE". Amparos en Revisión: 2602/71, 2314/73, 4426/73, 86/76 y 1272/76.

Para que la producción en el campo sea verdad importante, es indispensable que se aplique la justicia agraria en favor de los pequeños propietarios, quienes genéricamente cuentan con medios económicos suficientes para el aprovechamiento íntegro de sus inmuebles.

"Por otro lado, las ventajas que se derivan de la obtención de los certificados de inafectabilidad, vienen a ser las siguientes:

- Es junto con la resolución que le dió origen, prueba documental pública necesaria para la defensa del predio ante todo tipo de autoridades administrativas y judiciales.
- Con mayor seguridad pueden invertirse recursos económicos en el terreno.
- Aumenta considerablemente el valor de la pequeña propiedad.
- Se obtienen con mayor facilidad los créditos bancarios.
- Existe mayor posibilidad para que pueda efectuar la venta del inmueble rústico.
- El certificado de inafectabilidad puede transmitirse por herencia". 82/

"Los acuerdos de Inafectabilidad permanente extrañan el reconocimiento, del derecho de propiedad, en favor de las personas a quienes se otorgan y necesariamente, el de que las operaciones, por medio de las cuales éstas adquirieron los predios respectivos, produjeron efec-

tos jurídicos". 83/

El Certificado de Inafectabilidad permanente, es reconocedor de un derecho real y no de un derecho personal, pues el mismo califica al inmueble y no a la persona.

"En algunos casos por errores injustificables, al proyectarse una dotación ejidal se afectan pequeñas propiedades que no están amparadas por Acuerdos de Inafectabilidad permanente, se cometen verdaderas injusticias y se siembra la incertidumbre en el campo. Los pequeños propietarios al ver amenazado su patrimonio se abstienen de explotar con interés sus tierras". 84/

"Desde el punto de vista económico el respeto a la pequeña propiedad constituye un punto de apoyo de suma importancia, para la necesaria transformación de nuestra economía agraria". 85/

Es conveniente para el País, la integración de diversas clases de pequeña propiedad, que la ser inafectable, pueden sus propietarios explotarla normal y sistemáticamente, con toda intensidad, para atender la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo, mientras el ejido se consolida y se organiza, en forma tal que pueda responder a coadyuvar a la satisfacción plena de esa demanda.

83/ JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "ACUERDOS DE INAFECTABILIDAD. ENTRANAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD, EN FAVOR DE QUIENES SE EXPIDEN". Amparos en Revisión: 2507/72, 2835/72, 5910/72, 713/73 y 1063/74.

84/ DE IBARROLA, ANTONIO. "DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1975. Pág. 85.

85/ MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO. "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1975. Pág. 93.

E) DOTACION, AMPLIACION EJIDAL, CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION Y EXPEDICION DE LOS CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS.

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hayan sido enajenados, serán dotados de tierras, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados y respetándose la pequeña propiedad en explotación.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser menor a diez hectáreas de riego o humedad, veinte de temporal, cuarenta de agostadero de buena calidad y de ochenta de monte o de agostadero en terrenos áridos.

"Los núcleos agrarios tienen derecho a solicitar tierras, siempre que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la petición que interpongan al efecto, y que constituyan grupos de 20 o más individuos, aunque sus integrantes pertenezcan a diversos poblados". 86/

"Los ejidos que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho de solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean". 87/

Los ejidatarios podrán solicitar la ampliación de su ejido

86/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 195 y 198.

87/ IDEM. Artículo 241.

siempre y cuando tengan la capacidad suficiente para la explotación de las tierras y aguas que se les asignen, para así mejorar sus condiciones de vida.

"Tiene capacidad legal para obtener unidad de dotación, por los diversos medios de adquisición, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo.
- Residir en el poblado solicitante por lo menos seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud, excepto, cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes.
- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual.
- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación.
- No poseer un capital individual en la industria, el comercio, o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente.
- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.
- Que no haya sido reconocido como ejidatario en ningún otra

resolución dotatoria de tierras". 88/

"Los peones o trabajadores de las Haciendas tienen derecho a concurrir entre los capacitados para recibir tierras. Para tal efecto deben ser incluidos en los censos que se levanten con motivo de los expedientes agrarios que se inicien". 89/

Los campesinos tienen derecho a solicitar las tierras y aguas siempre y cuando hayan reunido los requisitos señalados con anterioridad. De tales requisitos nos damos cuenta que quienes solicitan la unidad de dotación, son personas que muchas de las veces no tienen recursos económicos suficientes para subsistir, o lo poco que tienen no les es suficiente para satisfacer sus necesidades personales y las de sus dependientes.

"Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal". 90/

"Las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios serán afectables para dotar o ampliar ejidos, incluso para crear nuevos centros de población". 91/

Además de las tierras de cultivo, las dotaciones ejidales deben comprender:

- "Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a la de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

88/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 200.

89/ IDEM. Artículo 202.

90/ IBIDEM. Artículo 203.

91/ IBIDEM. Artículo 204.

- La superficie necesaria para la zona de urbanización, dentro de la cual cada ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar un solar, para construir casa, mismo que no deberá exceder de dos mil quinientos metros cuadrados.
- Las extensiones laborales para formar las parcelas escolares a razón de una para cada escuela rural, debiendo tener una superficie igual a la unidad de dotación individual, destinada a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas.
- Una superficie igual a la unidad de dotación para la creación de la Unidad Agrícola e Industrial para la Mujer, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales, explotados colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarias". 92/

La dotación ejidal además de las tierras de cultivo contendrán otro tipo de tierras para establecer zonas de urbanización, parcelas escolares y unidad agrícola industrial para la mujer, todo esto es con el propósito de que los integrantes del núcleo de población de que se trate tengan mejores condiciones de vida.

"Para establecer la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales, en los primeros, ésta será no menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos, para lo cual deberá servir de base un coeficiente de agostadero que, a nivel regional o predial, determine la Secretaría de Agricul-

tura y Recursos Hidráulicos. En los segundos, la unidad de dotación se calculará tomando en consideración la calidad y valor de los recursos forestales, que sean suficientes para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina". 93/

"Son inafectables por concepto de dotación y ampliación de ejidos, incluso para creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que estén en explotación y que no excedan de las superficies siguientes:

- Cien hectáreas de riego o de humedad.
- Doscientas hectáreas de temporal.
- Ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.
- Trescientas hectáreas destinadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid. olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.
- Cuatrocientas hectáreas de agostadero de buena calidad.
- Ochocientas hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos.
- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor. Para la determinación de esta pequeña propiedad ganadera deben llevarse a cabo estudios técnicos de campo en cada predio, por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por regiones y en cada caso; de los cuales se desprenderá el grado de capacidad forrajera del terreno, concretizada o fijada mediante un coeficiente de agostadero.

También son inafectables para los fines antes indicados:

- Las superficies de propiedad nacional sujeta a proceso de reforestación.
- Los parques nacionales y las zonas protectoras.
- Las extensiones que se requieran para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales.
- Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación". 94/

Por otro lado, las solicitudes de dotación y ampliación ejidal deben presentarse ante los Gobernadores que correspondan.

"Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el titular del Poder Ejecutivo Local deberá mandar publicar en el periódico oficial de la entidad la solicitud de referencia, turnando el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días. En ese lapso el Gobernador del Estado de que se trate deberá expedir los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo, electos por el núcleo de población solicitante, que representarán a éste durante el trámite de los expedientes agrarios respectivos, hasta que se ejecute el mandamiento del ejecutivo local o la resolución definitiva, en su caso". 95/

"Una vez publicada la solicitud, la Comisión Agraria Mixta efectuará dentro de los ciento veinte días siguientes, los siguientes trabajos:

- Formación del censo agrario el núcleo de población solicitante.

94/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 249.

95/ IDEM. Artículos 20, Fracción I y 272.

- Levantamiento de un plano del radio legal de afectación.
- Establecimiento de la extensión de las fincas afectables, así como de la calidad de sus tierras y del régimen de propiedad". 96/

"La Comisión Agraria Mixta pondrá a la vista de los solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días prueben y aleguen según a su derecho convenga". 97/

"Teniendo en cuenta los datos que obren en el expediente, así como los documentos y pruebas presentadas por los interesados, la Comisión Agraria Mixta deberá dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de la acción agraria, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente". 98/

"La Comisión Agraria Mixta deberá someter de inmediato su dictamen a la consideración del Gobernador del Estado que corresponda, debiendo éste dictar su mandamiento en un plazo que no excederá de quince días.

Una vez que el titular del Poder Ejecutivo Local haya dictado su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para la tramitación subsecuente.

Cuando el Gobernador no dicte su mandamiento dentro del plazo indicado, se considerará desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, debiendo ésta recoger el expediente dentro de los tres días siguientes, para turnarlo a la Secretaría de la Reforma Agraria para la continuación de los trámites respectivos.

96/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 286.

97/ IDEM. Artículo 288.

98/ IBIDEM. Artículo 291.

Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo legal, el titular del Poder Ejecutivo Local debe recoger el expediente y dictará dentro del término de cinco días el mandamiento que juzgue procedente, ordenando su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para proseguir su trámite". 99/

"A partir de la diligencia de posesión provisional se tendrá al núcleo de población ejidal como legítimo poseedor de las tierras concedidas por el mandamiento gubernamental". 100/

Va en segunda instancia, una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envíe el delegado, lo revisará, y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitirá su dictamen.

"En el caso de que el dictamen antes aludido fuera positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República, y en caso de que sea negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios de los inmuebles que hayan sido señalados como afectables y al registro público de la propiedad de la Entidad para que se tilden las anotaciones marginales sobre la acción agraria, y ordenará que se inicie el expediente relativo a la creación de un nuevo centro de población". 101/

Las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios, deberán remitirse a las Delegaciones Agrarias correspondientes, para su ejecución, y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas". 102/

99/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículos 292 a 294.

100/ IBIDEM. Artículo 300.

101/ IBIDEM. Artículos 304 y 326.

102/ IBIDEM. Artículo 306.

"Tienen derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población, los grupos de veinte o más individuos que reúnan los requisitos exigidos para las acciones de dotación ó ampliación ejidal, aún cuando pertenezcan a diversos poblados". 103/

"Procede la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse mediante los procedimientos de restitución, dotación ó ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos". 104/

La creación de un nuevo centro de población procede cuando el grupo solicitante ya haya agotado todos los medios que establece la ley de la materia, o cuando ya no sea posible el acomodo de estos individuos en otros ejidos. Así mismo el grupo solicitante no debe ser menor de veinte campesinos.

"En el caso de que en un procedimiento de dotación ejidal, el Cuerpo Consultivo Agrario emita dictamen negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará que se inicie la acción relativa a la creación de un nuevo centro de población". 105/

"Las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios serán afectables para crear los nuevos centros de que se trate". 106/

Los inmuebles afectables de propiedad particular, lógicamente, se encontrarán más allá de un radio de siete kilómetros, contado a partir de la ubicación del núcleo agrario solicitante.

Por lo que se refiere a los inmuebles inafectables, propiedad

103/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 198.

104/ IDEM. Artículo 244.

105/ IBIDEM. Artículo 326.

106/ IBIDEM. Artículo 294.

de la Nación y de particulares, para crear nuevos centros de población vienen a ser los mismos que para los efectos de dotación y ampliación de ejidos.

Los expedientes relativos a creación de nuevos centros de población se tramitarán en única instancia.

"Se iniciarán de oficio o a solicitud de los interesados, quienes podrán señalar el o los predios presuntamente afectables y declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión de arraigarse en el.

La solicitud deberá presentarse ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes". 107/

"El Delegado Agrario, el mismo día que reciba la solicitud u obtenga la conformidad ya mencionada, de los campesinos interesados, deberá enviarla a la Secretaría de la Reforma Agraria. Simultáneamente, si en la solicitud se señalan inmuebles presuntamente afectables, el Delegado deberá notificar este hecho al Registro Público de la Propiedad que corresponda, para que hagan las anotaciones marginales en las inscripciones relativas a tales inmuebles, dándose a conocer la acción agraria intentada.

El mismo Delegado Agrario, dentro de los treinta días siguientes hará un estudio pormenorizado acerca de las posibilidades de que el nuevo centro de población se establezca en el Estado en que residan los solicitantes; dicho estudio deberá enviarse de inmediato a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si él o los propietarios de los inmuebles afectables justifi-

can su inafectabilidad, la Secretaría librará oficio al Delegado, para que éste a su vez, de inmediato, proceda a tramitar la cancelación de las anotaciones preventivas en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que la resolución presidencial determine para cada caso". 108/

"Tan pronto reciba la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria mandará publicarla en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial del Estado en donde radiquen los solicitantes y en el de aquel donde esté o estén ubicados los predios señalados como afectables.

La Secretaría, dentro de los quince días siguientes a la publicación de referencia, mandará notificar a los propietarios y poseedores de los mencionados predios afectables, para que en un plazo de cuarenta y cinco días expresen por escrito lo que a su derecho convenga". 109/

"La misma Secretaría deberá estudiar la ubicación del nuevo centro de población, prefiriendo para localizarlo los predios señalados por los solicitantes, y las tierras de la entidad federativa en que resida el núcleo peticionario. Determinará en un término de sesenta días la cantidad y calidad de las tierras que deba comprender y las fincas que pueden afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los posibles beneficiarios". 110/

"Los estudios y proyectos formulados se enviarán al titular del

108/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 328.

109/ IDEM. Artículo 329.

110/ IBIDEM. Artículo 331.

Poder Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta del Estado en cuya jurisdicción se proyecte el nuevo centro de población, a fin de que en un plazo de quince días expresen su opinión". 111/

"Una vez que transcurra el término anterior, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario de la Reforma Agraria deberá elevar a la consideración del Presidente de la República el asunto, para que éste dicte la resolución definitiva, en la cual deberá indicarse las dependencias de los Poderes Ejecutivos Federal y Local que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para subsistencia de los campesinos favorecidos, y a realizar las obras de infraestructura económica y asistencia social y técnica para su sostenimiento y desarrollo". 112/

"Al igual que respecto de las acciones agrarias de dotación y ampliación de ejidos, las resoluciones presidenciales relativas a la creación de nuevos centros de población, así como los planos respectivos y las listas de beneficiarios, deberán remitirse a las Delegaciones Agrarias correspondientes, para su ejecución, previa publicación en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de los Estados en donde se encuentren los predios a afectar y en donde radiquen los referidos beneficiarios". 113/

A partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población es propietario de las tierras que se les asignaron en la resolución correspondiente.

La ejecución de la resolución presidencial por la delegación agraria correspondiente, una vez que esta haya sido publicada en el periódico oficial del o los Estados donde se encuentren los predios

111/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículo 352.

112/ IDEM. Artículos 248, 333 y 334.

113/ IDEM. Artículos 306 y 334.

afectados o en donde radiquen los beneficiados, da a estos últimos el carácter de poseedores legítimos.

Ahora hablaremos de la expedición de los certificados de derechos agrarios.

"Los derechos de ejidatarios sea cual fuere la forma de explotación que se lleva a cabo, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios que son expedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria, en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal, que deberá efectuarse partiendo del censo básico u original, y que deberá seguir el orden de preferencia para la adjudicación de las unidades de dotación, cada vez que sea necesario determinar a quien debe adjudicarse una unidad de dotación la asamblea general se sujetará a los siguientes ordenes de preferencia y de exclusión:

- a) Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido.
- b) Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan, siempre que comprueben que se les impidió, sin causa justificada, continuar el cultivo de la superficie cuyo usufructo les fue concedido en el reparto provisional.
- c) Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un ejidatario con derechos.

- d) Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos.
- e) Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por esta ley para poder ser ejidatarios.
- f) Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes.
- g) Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde falten tierras.

Cuando estemos en los supuestos a que se refieren los incisos c) a g) serán preferidos quienes tengan sus derechos a salvo.

Cuando las tierras no sean suficientes para formar el número de unidades de dotación necesarias, de acuerdo con el censo básico, la eliminación de los posibles beneficiados se hará en el orden inverso al indicado anteriormente, asimismo la exclusión en cada una de las categorías establecidas, se llevará a cabo en el siguiente orden:

- a) Campesinos, hombres o mujeres mayores de dieciseis años y menores de dieciocho, sin familia a su cargo.
- b) Campesinos, hombres o mujeres, mayores de dieciocho años, sin familia a su cargo.
- c) Campesinos casados y sin hijos.
- d) Campesinos con hijos a su cargo.

Si analizamos con detenimiento los incisos antes citados nos damos perfecta cuenta de que se eliminan en primer lugar a los de menor edad, salvo el caso del inciso d) en la que se refiere a los campesinos sin importar su edad, que tengan el mayor número de hijos a su cargo.

Cuando ocurran cambios en las condiciones de los terrenos que comprende el ejido, se observarán las disposiciones siguientes:

- I Si el ejidatario ha mejorado por su propio esfuerzo la calidad de sus tierras, su unidad de dotación no podrá ser reducida y, en consecuencia, conservará todos sus derechos sobre la misma.
- II Si ha mejorado la calidad de las tierras por trabajos y aportaciones colectivas de los ejidatarios, la asamblea general decidirá sobre la nueva distribución de las tierras ejidales con intervención y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- III Si el cambio en la calidad de las tierras no es atribuible a los ejidatarios, la Secretaría de la Reforma Agraria fijará la nueva extensión de las unidades de dotación, conforme a las disposiciones de esta ley". 1147

En cuanto a lo expresado en las fracciones que anteceden especialmente en la fracción I, estamos de acuerdo con su contenido, en virtud de que sería injusto que las tierras que han sido mejoradas por el ejidatario que los posee fuesen reducidas, pero sí podría llevarse a cabo tal reducción cuando el ejidatario no pudiese realizar la explotación total de sus tierras, asimismo esa porción que no sea aprovechada, se podría asignar a otro ejidatario carente de tierras, para satisfacer sus necesidades y las de las personas que tiene a su cargo.

F) RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.

"Los núcleos agrarios que hayan sido privados de sus tierras, bosques y aguas, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan.

Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

- A) Enajenaciones hechas por jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de Junio de 1856, en la cual se ordenaba el respeto a las propiedades comunales.
- B) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución.
- C) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere el párrafo anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes de que se trata". 115/

"Son inafectables para fines de restitución:

- A) Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856.
- B) Hasta cincuenta hectáreas, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor.
- C) Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen.
- D) Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población.
- E) Las aguas destinadas a servicios de interés públicos.

Las solicitudes de restitución de tierras y aguas deberán presentarse ante los Gobernadores de los Estados, en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito.

Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud, el titular del Poder Ejecutivo Local mandará comprobar si el núcleo de población reúne los requisitos legales. De no ser así, comunicará a los interesados la improcedencia respectiva.

De reunirse los requisitos mencionados, mandará publicar la solicitud en el periodo oficial del Estado y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie el expediente; en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité particular Ejecutivo designados por el núcleo solicitante, para la tramitación de dicho expediente". 116/

"Simultáneamente al expediente de restitución de tierras y aguas, se iniciará el de dotación ejidal, para el caso de que la

referida restitución sea declarada improcedente.

Dentro de un término de cuarenta y cinco días, contando a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, los campesinos interesados deben presentar a la Comisión Agraria Mixta la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma de despojo. La misma Comisión Agraria debe notificar por oficio a los propietarios de los predios presuntamente afectables, para que en un término igual antes especificado presenten pruebas y formulen alegatos en defensa de sus intereses.. Los títulos y documentos presentados por el núcleo agrario deben enviarse a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que estudie su autenticidad, dentro de un plazo de treinta días. La Secretaría los devolverá de inmediato con el dictamen paleográfico correspondiente.

Si se comprueba debilmente la fecha y forma de despojo, la Comisión Agraria Mixta deberá suspender la tramitación dotatoria, debiendo realizar dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que reciba el dictamen paleográfico, los trabajos que a continuación se mencionan:

- Identificación de los linderos del terreno cuya restitución se solicita y planificación de las propiedades inafectables.
- Formación del censo agrario correspondiente.
- Precisar la extensión y la clase de los bienes que se reclamen y en su caso, se indicarán las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población".

117/

"La Comisión Agraria Mixta, con base en las constancias del expediente, formulará, su dictamen dentro de un plazo de diez días,

contados a partir de la fecha en que queden concluidos los trabajos mencionados y lo someterá a la consideración del titular del Poder Ejecutivo Local, quién deberá dictar su mandamiento en un término que no excederá de cinco días.

Cuando el Gobernador del Estado dicte su mandamiento, enviará el expediente al Delegado Agrario para la tramitación subsecuente. En el caso de que no sea emitido dicho mandamiento en el término indicado, se tendrá por desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, quien deberá recoger el referido expediente dentro de los cinco días siguientes para turnarlo de inmediato al Delegado.

Si la Comisión Agraria Mixta no emite dictamen en el término legal, el titular del Poder Ejecutivo Local recogerá el expediente y dictará el mandamiento que juzgue procedente en el término de cinco días y ordenará su ejecución. Una vez resuelto lo enviará al Delegado Agrario para la continuación de los trámites correspondientes.

En caso necesario, el Delegado deberá completar el expediente, en un término de quince días. Inmediatamente formulará el resumen del procedimiento y con su opinión lo deberá turnar dentro de tres días a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien deberá revisar la documentación, y en plazo de quince días lo enviará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno emitirá su dictamen o acuerdo para complementar el mencionado expediente. El dictamen será sometido a la consideración del presidente de la República para su resolución definitiva.

Cuando los terrenos de labor o cultivables restituidos no sean suficientes para que los integrantes del núcleo agrario obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria

Mixta deberá tramitar de oficio la acción de dotación complementaria, cuyo expediente se iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta". 118/

Este expediente se tramitará de la misma forma en que se tramita el de dotación.

Lo anterior es con la finalidad de que aquellos campesinos que se les restituyeron sus tierras, puedan obtener otra porción más, para así igualar la extensión de la unidad de dotación y puedan satisfacer o cumplimentar sus necesidades.

CAPITULO IV. ORIGEN Y TRASCENDENCIA DE LA ADICION DE LAS FRACCIONES XIX Y XX AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A) EXPOSICION DE MOTIVOS.

Exposición de motivos del decreto que adicionó al Artículo 27 de la Constitución Política del País, las Fracciones XIX y XX de fecha 2 de Febrero de 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 3 del mismo mes y año.

La exposición de motivos de referencia fue planteada por el Presidente de la República, en una forma general, en virtud de que simultáneamente a su iniciativa para adicionar las fracciones XIX y XX del Artículo 27 Constitucional, emitió otras, tendientes también a adicionar y otras para reformar diversas disposiciones de dicho Supremo Ordenamiento Jurídico del País, que en modo alguno se relacionan con el aspecto de la anexión de las fracciones que nos ocupan. Debido a lo anterior, se tratará de especificar en la mejor medida posible lo correspondiente el presente inciso.

Ahora bien, por medio de la iniciativa en cuestión se estableció claramente que las exigencias del pueblo proyectadas a lograr una situación justa dentro de la sociedad, han tenido como consecuencia, el que él mismo esté obteniendo paulatinamente un ejercicio más amplio de derechos, situación que está integrando un avance democrático nacional.

De igual forma se hizo alusión de que, las luchas continuas de las clases sociales humildes construyeron como gran medio de avanzada

a la Revolución Mexicana, misma que por necesidad tuvo que ser tomada en consideración en la Constitución Política de 1917. Así la sociedad mexicana ha estado logrando un equilibrio más razonable, en sus diversos sectores, al respirarse un clima de mayor libertad e igualdad.

También se hizo referencia a que en la misma organización y espíritu de nuestra carta Magna se observa la intención de consolidar a las instituciones mexicanas, con el objeto de obtener las diversas transformaciones que requiere la nación, en su camino hacia el desarrollo integral.

Sobre otros aspectos se hizo alusión a la especificación de las diversas formas de tenencia de la tierra en el campo, del cual requiere primordialmente la economía nacional.

Así misma se habló que desde que se inició el presente siglo hasta la actualidad, México se ha transformado en todos sus órdenes. Se ha llevado a cabo una transformación rural-urbana, asociada a una creciente industrialización, que ha modificado la dimensión, integración y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva.

La acelerada modernización de México no ha podido resolver adecuadamente los graves problemas de desigualdad social y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior.

No obstante los buenos logros en la expansión de la producción, de 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida en el campo.

En el transcurso de los años sesenta se obtuvieron formas de financiamiento externo, pero no se atendió de manera suficiente en el campo.

Con posterioridad se ha buscado corregir algunas de las consecuencias negativas del crecimiento con medidas que no han podido mantenerse a lo largo del tiempo y que para no incurrir en costos inmediatos han pospuesto las decisiones difíciles de reestructuración de nuestra organización económica. Los gobiernos han buscado superar algunos de éstos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, la ausencia de medidas correctivas y los impactos internacionales, que se acentúan a partir de la crisis mundial de 1973, han impedido configurar una estrategia de desarrollo permanente que resuelva de manera estructural los principales desequilibrios económicos y sociales del País.

A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos, en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la Nación, se requiere de un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo integral.

La Constitución Política se encuentra estructurada o integrada por el conjunto de las decisiones fundamentales del pueblo y de ella derivan las acciones creadas por la más pura legitimidad histórica, por eso, precisamente, las complementaciones al máximo ordenamiento jurídico del País ratifican esas decisiones de los mexicanos, constituidas por necesidades primarias generales, cuya atención debe ser inmediata.

La circunstancia en la cual se encuentra ubicada actualmente la sociedad debe ser modificada positivamente, por medio de la conducción vigorosa del Estado, para sostener legítimamente a la fortaleza popular. Los individuos y organizaciones no deben estar ausentes en la promoción del desarrollo, cuando los propósitos sean comunes.

El progreso es necesariamente edificado por el dinamismo social así como por la dirección del Estado, realizada en forma ordenada.

Cada día es necesario adecuar aún más a la realidad de los mexicanos, el funcionamiento jurídico de las bases constitucionales, sobre todo las correspondientes al régimen de propiedad y las formas de relación del Estado, determinadas por la misma sociedad; así como las referentes a nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

Es indispensable profundizar legalmente sobre la rectoría del Estado y la economía mixta, con el fin de que se obtenga el establecimiento de un sistema de planeación democrática de desarrollo y con el objeto de que se fijen bases para el progreso rural integral y una mejor justicia agraria; así como la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado.

B) TEXTO DE LA ADICION.

Las fracciones XIX y XX incorporadas al Artículo 27 de la Constitución Política del País son muy importantes, en virtud de que las situaciones que plantean son muy necesarias para el efecto de dar tranquilidad en el campo, como medio para estimular las inversiones en el mismo y como punto de partida para la recuperación de la economía nacional, crítica en la actualidad.

Las nuevas disposiciones constitucionales de referencia, en términos literales establecen lo siguiente:

"Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". 119/

Respecto de lo anterior, en la Ley Reglamentaria de la Constitución, en materia agraria, existen términos para un desahogo rápido

de los procedimientos correspondientes; sin embargo, en algunos casos, se omiten.

En lo que se refiere a la asistencia o asesoría jurídica a los campesinos, en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria y Reglamento Interno, si ha contemplado dicha situación; además de la asistencia técnica y de organización, entre otras.

C) INTERPRETACION Y PROYECCION.

Se puede llegar a concluir que las fracciones constitucionales de referencia han tenido como orígenes y objetivos, los siguientes:

- Por muchos años, el pueblo mexicano ha estado luchando y ejerciendo presiones, proyectadas para lograr una situación justa dentro de la Sociedad. De esta manera, paulatinamente se está ubicado dentro de un ámbito jurídico protector más amplio.
- Las clases humildes encontraron como el más grande medio de apoyo a la Revolución Mexicana, la cual fue edificada por las mismas, como consecuencia, de sus necesidades elementales ignoradas durante largo tiempo.
- La Constitución Política del País recogió los postulados de nuestro movimiento revolucionario, mismos que deben influir para el efecto de la programación tendiente al desenvolvimiento futuro a nivel nacional, en los sectores: económico, jurídico y social.

Para el logro de los fines antes planteados, se ha requerido de dar una mayor intervención al Estado para que promueva un desarrollo rápido y equilibrado de las fuerzas de la producción, para reducir los efectos negativos de los problemas financieros mundiales y para la planeación de una debida industrialización, sustentada por medio de orientación, promoción y organización de las actividades económicas.

Como complemento a la necesaria dirección del Estado dentro de

la dinámica social, está la actual integración de los principios democráticos, los cuales son fundamentales para la organización general, en beneficio de cada uno de los integrantes del pueblo mexicano.

Lo importante en la actualidad es hacer frente a los complejos problemas que han obstaculizado un mejor desarrollo y que han traído como consecuencia una situación crítica que ha inestabilizado la expansión económica y las libertades democráticas.

Ha llegado el momento del *implantamiento* urgente de medidas tendientes a una sólida y firme consolidación, proyectadas a corregir irregularidades, que si no son atendidas oportunamente, sería más difícil el control de situaciones básicas de organización y desarrollo.

La misma evolución internacional y nacional ha exigido el buscar panoramas más amplios que den la pauta no solo para resolver problemas inmediatos, sino también para el sostenimiento de programas de productividad e igualdad, es decir, de desarrollo integral.

No es conveniente copiar modelos ajenos, porque nuestras necesidades y circunstancias son diferentes, situación que se explica por la naturaleza misma del mexicano.

Elevar el rango constitucional los requerimientos primarios nacionales, es la forma más convincente de que las necesidades comunes serán satisfechas de una manera urgente, con organización y firmeza.

La confirmación de la rectoría del Estado trae necesariamente como consecuencia, el establecimiento de un sistema de planeación definida constitucionalmente, en el cual, indispensablemente deben

estar contenidos los fundamentos para la fijación de las bases para ordenar el desarrollo rural integral y perfeccionar la justicia agraria.

Los inmuebles, cuyos titulares sean particulares, deben cumplir la función social que les corresponde desarrollar dentro del contexto mexicano, función proyectada a dinamizar la economía, generar fuentes de producción, etc., en beneficio de la población y para el recuperación financiero del País.

La ley de la Materia Agraria debería ser adicionada con un capítulo especial relativo a la asistencia jurídica a los campesinos. Sobre esto, el mismo presidente de la República se ha preocupado en atender los problemas de las clases humildes del campo por medio de la expedición de Reglamentos internos de la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual para tal efecto ha elaborado su propio Manual de Organización General, no solo con el objeto de otorgar asesoría legal a los campesinos, sino también para asistencia técnica y de organización, entre otras; en muchas ocasiones en el Estado o Municipio en donde radiquen los mismos.

"La proyección de las Fracciones Constitucionales de que se trata serían las siguientes:

- Unir a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con las diversas autoridades agrarias, para el efecto de que los procedimientos respectivos sean concluidos en el menor tiempo posible y con el objeto de que una vez otorgado el reconocimiento presidencial de sus correspondientes derechos, puedan trabajar tranquilamente la tierra. Esto, es importante, porque solo de esta manera los ejidatarios y comuneros se

abstendrán en la mayor medida posible de invadir predios que consideren que les deban corresponder.

- Por otro lado, los propietarios invertirán en sus inmuebles rústicos, sin el gran temor a problemas agrarios. Consecuentemente, la economía nacional recuperará su estabilidad.
- La gran fuerza del establecimiento constitucional de la impartición de justicia en materia agraria, en forma honesta reducirá notablemente los vicios de funcionarios públicos negligentes y corruptos, quienes en innumerables casos, con su actitud negativa, han obstaculizado y retrasado el proceso de la Reforma Agraria". 120/

La finalidad de las fracciones de referencia a que hacemos alusión en la presente tesis, vienen a dar mayor seguridad en el campo y una mejor integración, para así, lograr una mayor productividad y así mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

En cuanto a la Impartición de Justicia es necesario que esta se aplique en forma honesta, justa y con mayor prontitud, logrando esto último mediante la capacitación de las personas que intervienen en los diversos procedimientos agrarios, así como también es necesario la renovación moral no solo en nuestra materia, sino también en otras ramas del derecho, ya que actualmente nos damos cuenta que los empleados y servidores públicos se venden al mejor postor (sin descartar la posibilidad de excepciones).

D) NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA AGRARIA.

Tanto en nuestra Constitución como en la Ley de la Materia, se establecen formas de solución a diversos problemas, principalmente cuando los interesados sean los núcleos de población ejidal y comunal. Esta situación está contemplada en las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional.

En la actualidad se está manifestando la firme decisión política de hacer justicia a los campesinos y mejorar, fortalecer y afirmar los mecanismos y procedimientos para impartir la misma.

La justicia en su concepción clásica se define como la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo que le corresponde. Constituye para la filosofía del derecho el valor supremo del orden jurídico.

En sentido amplio, en materia agraria, la justicia comprende todas las reivindicaciones económicas, políticas, sociales y culturales, que las normas legales han establecido en favor de la clase humilde del campo.

En su sentido estricto, a la justicia agraria corresponde toda la problemática ligada a la tenencia de la tierra, los procedimientos y tramitaciones y el proceso social agrario en general.

"La tenencia de la tierra entendida como institucionalización de las relaciones entre personas y grupos de personas, en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los beneficios y ventajas que aporta; es elemento primordial del proceso de reforma agraria y cons-

tituye la base indispensable para el desarrollo agrícola y el aumento de la producción.

El proceso de reforma agraria que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, refleja la presión nacional sobre la estructura agraria, y esas relaciones de índole controvertida derivada en mayor grado de los problemas inherentes a la tenencia de la tierra. Ello significa, que ningún País puede soslayar las cuestiones ligadas a la tenencia de la tierra, porque constituyen el fundamento estructural de toda Reforma Agraria y es condición ineludible para que esta alcance sus objetivos consistentes en el aumento de la producción, reparto equitativo del ingreso, incremento del empleo y liberación económica, social, política y cultural de las familias campesinas.

La supervivencia del latifundismo, en su carácter de gigantesco problema, se apoya generalmente en la simulación por este motivo, deben revisarse los mecanismos legales para buscar fórmulas que permitan eliminar con eficacia al latifundismo por injusto y también, el minifundio por antieconómico, el cual se deriva del crecimiento acelerado de la población campesina y de las limitaciones que contemplan las afectaciones agrarias en favor de esa población.

Es necesario que se activen los programas de reparto agrario y el de ejecución de resoluciones presidenciales, para el efecto de que se cumplan todas aquellas en que no exista impedimento legal alguno.

Para regularizar la tenencia de la tierra en los ejidos, evitar el acaparamiento y arrendamiento de parcelas, deben realizarse oportunamente y en forma periódica y sistemática las depuraciones censales, otorgando los certificados de derechos agrarios a los campesinos que trabajen personalmente la tierra.

Con el objeto de acelerar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, respecto de la propiedad privada, deben instaurarse mecanismos ágiles de expedición de certificados de inafectabilidad para propietarios o poseedores legítimos de superficies que no rebasen los límites legales, siempre y cuando no exista controversia alguna relacionada.

Existen expedientes relativos a acciones agrarias de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución y confirmaciones comunales, que por haberse integrado desde hace muchos años, requieren de una atención preferencial.

La simplificación de trámites, en beneficio principalmente del campesinado mexicano, es una contribución al cumplimiento de los principales fundamentos de la justicia agraria.

Es necesario que se de atención inmediata a las zonas agrícolas, protegiéndolas de los especuladores de la tierra que han proliferado en todo el país, para hacer fraccionamientos urbanos y campestres, lo que disminuye considerablemente el área apta para la agricultura, con que cuenta la nación.

La estructura agraria actualmente conformada no ha podido beneficiar a todos los hombres del campo; sin embargo a través de estudios debidamente realizados y proyectados se darán firmes pasos para la realización del objetivo agrario prioritario.

La propiedad social de la tierra concentra la mayor superficie del País, sin embargo, esta es la de menor calidad y además, una gran parte de ella presenta problemas de índole jurídico-administrativo que impide su racional aprovechamiento, debiendo definirse con claridad

dicha situación para beneficio de la producción.

El uso inadecuado de la tierra, de acuerdo con su potencial productivo, ha constituido otro de los problemas fundamentales para ampliar la producción agropecuaria, que conviene analizar". 121/

*En el campo, pese a determinados avances persiste un grave reza-
go en materia de justicia, para abatirlo es necesario dar efectividad
a la impartición de esta en forma expedita e imparcial.*

*Es necesaria la incorporación de las estrategias modernas que
permitan el desarrollo integral del hombre del campo, propicien el
incremento de la producción agropecuaria, promuevan el reparto equi-
tativo del ingreso, el aumento del empleo y la liberación económica y
cultural de las familias campesinas.*

*El complemento de una rápida y efectiva impartición de la jus-
ticia agraria, consiste en realizarla de una forma honesta.*

E) LA NECESIDAD DE OBTENER LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El haber elevado a rango constitucional la necesidad de dar seguridad a la tenencia de la tierra, constituyó al más firme punto de partida para el logro paulatino de nuestra autosuficiencia alimentaria e industrial.

La garantía del reconocimiento del titular del poder Ejecutivo Federal, sobre la delimitación de derechos ejidales, comunales y en relación a pequeñas propiedades, fortalece e impulsa la producción, misma que conducirá la economía nacional por el camino de una franca recuperación.

"Por otro lado, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, debe estar complementada con la verdadera aplicación de las normas legales existentes, para hacer de los campesinos mexicanos, personas dignas y con un mejor nivel de vida, porque en muchos casos han quedado al margen de la acción de la escuela y quienes la reciben, han obtenido poco provecho, en virtud de que al tener, generalmente, tierra suficiente, relativamente les sirve de poco leer y escribir, puesto que es común, que carezcan de medios para desarrollar esos conocimientos y de oportunidad para aplicarlos y superarlos. La salubridad encuentra escollos entre personas miserables y desnutridas. Las comunicaciones de muy poco sirven a quienes no pueden pagar fletes y pasajes de los modernos transportes.

Así se ve, con claridad, como en la raíz de problemas fundamentales de México, está la economía agraria". 122/

122/ MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO".
Obra citada. Pag. 53.

En vía de observación especial, se considera necesario señalar que por errores cometidos durante los procedimientos agrarios, se han llegado a emitir resoluciones presidenciales contradictorias y contrarias a las normas jurídicas agrarias o a personas con legítimos derechos. Esto, nos hace llegar a la conclusión de que también es urgente capacitar íntegramente al personal que interviene en dichos procedimientos; así como, consolidar la mejor coordinación entre autoridades.

Entre otros casos de los planteados con anterioridad, tenemos el que a continuación se describe, mismo que han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la siguiente forma:

"Es inexistente jurídicamente un certificado de inafectabilidad que se refiere a tierras que ya no eran de la propiedad de la persona física o moral, a cuyo favor fue otorgado, como consecuencia de la resolución presidencial dotatoria de ejido que las ordenan afecta, expedido con posterioridad a la fecha de la publicación de la resolución citada, en atención a que esta constituye, por su propia naturaleza, ya que entraña una expropiación, el acto jurídico que genera los derechos agrarios colectivos del núcleo de población beneficiado; conclusión que se sustenta en el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que expresamente previene que son inexistentes todos los actos de particulares y las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de autoridad municipal, estatal o federal, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios o los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la ley". 123/

Es necesario que las diferentes autoridades agrarias se coordinen en cuanto a sus funciones así como también tengan comunidades de

123/ AMPAROS EN REVISIÓN: 2602/72, 2314/73, 4426/73, 86/76 y 1272/76, Resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

las actividades que desempeñan para no contradecirse unas con otras en cuanto a las resoluciones que emiten, como ha sucedido en algunos casos; y así dar seguridad en la tenencia de la tierra.

F) **ASESORIA Y ASISTENCIA LEGAL A LOS CAMPESINOS.**

La dependencia agraria que constituye el pilar para el otorgamiento de asesoría y asistencia técnica y legal a los ejidatarios y comuneros, es precisamente la Secretaría de la Reforma Agraria, quien a través de diversos organismos internos de la misma que a continuación se indican realiza dicha función.

"La Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene como una de sus funciones principales:

- Normar los criterios de aplicación e interpretación de las disposiciones jurídicas en materia agraria, dándolos a conocer a los interesados cuando lo soliciten.

La Subsecretaría de Asuntos Agrarios ejecuta las funciones que nos ocupan, de esta forma:

Por medio de la Dirección General de procuración, quejas e Investigación Agraria se encarga de:

- Asesorar gratuitamente a los campesinos, autoridades ejidales y comunales en materia agraria y de representarlos, si para ello le fuera requerida la intervención legal.
- Brindar los servicios de procuración agraria a los grupos campesinos, diseñando al efecto los sistemas de orientación información y canalización de sus demandas por los conductos adecuados, a fin de lograr la mayor eficiencia en la administración agraria.

- Apoyar a los campesinos en el desahogo de los trámites correspondientes a la administración de la justicia agraria en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales.
- Asesorar y auxiliar al campesino para que se organice social y económicamente, con el objeto de que alcancen mejores niveles de vida.
- Orientar al campesino que se presente en la Secretaría de la Reforma Agraria a solicitar asesoría en asuntos que no sean de la competencia de la misma, a efecto de que sepan a que dependencia gubernamental deben recurrir.
- Estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que formulen los particulares, ejidatarios y comuneros en general y específicamente, en aquellas relacionadas con irregularidades en la ejecución de los trabajos o en el cumplimiento de los fallos presidenciales y acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario.

Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre los sujetos agrarios, fundamentalmente cuando se vean afectados los intereses de los núcleos de población.

La misma Subsecretaría de Asuntos Agrarios, por conducto de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, realiza y concretiza la siguiente atribución:

- Orientar a campesinos para la presentación de los títulos

primordiales que correspondan a su comunidad; así como a los pequeños propietarios sobre la forma en que deben presentar su documentación, en los casos en que sus inmuebles rústicos se encuentren dentro de superficies reconocidas y tituladas en favor de comunidades agrarias.

La Dirección General de Procedimientos Agrarios, dependiente de la Subsecretaría en cuestión, tiene la siguiente función:

- Asesorar a los ejidos y comunidades en la expedición de sus Reglamentos Internos.

Por otro lado, la Subsecretaría de Organización Agraria realiza funciones de asistencia jurídica, como sigue:

Por medio de la Dirección General de Organización Agraria, se encarga de:

- Asesorar a los núcleos agrarios en la formulación de sus Reglamentos Internos, sistemas administrativos y contables, así como en instrumentos de organización que requieran.
- Promover en las comunidades rurales la adopción de medidas de higiene que preste el Sector Público u otras instituciones.
- Asesorar y auxiliar al campesino para que se organice social y económicamente, con el objeto de que logre mejores niveles de vida.
- Orientar e informar a los campesinos sobre los servicios que ofrezca el gobierno estatal en materia de educación, justi-

cia y, en general, de los medios con que cuente la entidad federativa respectiva para promover el desarrollo comunal.

- Promover y sancionar la organización interna de los núcleos agrarios, según lo dispuesto en las normas que al efecto haya dictado la Secretaría.
- Promover y sancionar la integración de los sujetos de crédito, previstos en la Ley General de Crédito Rural.
- Difundir en las comunidades rurales los derechos fundamentales de los mexicanos y en particular el derecho agrario.
- Promover en las comunidades rurales el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones, que para ejidos y comunidades señala la Ley.
- Proporcionar los servicios de orientación social en materia agraria, en coordinación con el sector público y otras instituciones, en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social en las comunidades rurales.
- Promover y coordinar el fomento y constitución de sociedades cooperativas en el ámbito rural.

La misma Subsecretaría de Organización Agraria, por conducto de la Dirección General de Promoción Agraria, tiene las funciones siguientes:

- Asesorar a las agrupaciones campesinas en la adquisición de insumos, maquinaria, equipo, promoviendo el abatimiento de

costos.

- Proporcionar a los campesinos asistencia técnica y profesional para el diseño, establecimiento, operación y rehabilitación de sus industrias o servicios conexos.
- Asesorar en la formulación, gestión y ejecución de planos de inversión de fondos comunes, ejidales y comunales.
- Auxiliar a los campesinos en las operaciones comerciales que realicen, procurando que se ajusten a los lineamientos legales correspondientes.

Como se podrá mostrar, la Subsecretaría de Organización Agraria no solo otorga al campesinado mexicano asistencia jurídica, sino también técnica, entre otras, mismas que deben realizarse dentro del ámbito del derecho, situación que debe ser dada a conocer a dicho campesinado para el efecto de evitarse conflictos legales.

Respecto de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria, por medio de la Dirección General de Infraestructura Agraria, realiza el siguiente apoyo técnico y jurídico, en favor de los ejidos y comunidades:

- Asesorar a los ejidos y comunidades en la gestión de concesiones para el establecimiento de los servicios que otorgan las autoridades federales, estatales y municipales.
- Promover, crear, organizar el establecimiento de industrias forestales y unidades de producción para la explotación de recursos no renovables así como, centros turísticos en eji-

dos y comunidades". 124/

A manera de complemento del presente tema, sería conveniente establecer que, también las Delegaciones Agrarias, dependientes de la Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y promotoras, ejercen atribuciones tendientes a dar asistencia jurídica y técnica a campesinos, en virtud, de que deben atender los problemas agrarios que sean de su competencia, programando la solución oportuna de los mismos.

124/ SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. "MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Julio de 1982.

G) OBJETIVOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

La legislación de la Materia contiene los elementos básicos indispensables para hacer de los ejidos y comunidades importantes fuentes de producción y de desarrollo social integral.

"Así tenemos que para los fines antes indicados, se ha establecido que los titulares de las dependencias y organismos oficiales que dentro de sus atribuciones legales participen en la Reforma Agraria, deberán llevar a cabo una adecuada coordinación para programar sus actividades conforme a las medidas dictadas por el presidente de la República, en su carácter de máxima autoridad agraria del País.

La flexibilidad jurídica en la forma de explotación en los ejidos demuestra que se pretende organizar económicamente al mismo, para que sea un buen apoyo para la satisfacción de la demanda alimenticia nacional, en pro de la disminución de la importación de productos que pueden obtenerse en México.

Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual mediante acuerdo tomado en Asamblea General, convocada especialmente". 125/

Para que las explotaciones colectivas tengan los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo, en las Resoluciones presidenciales respectivas se deberá determinar sobre cuales serán las instituciones oficiales y la forma en que éstas deberán contribuir a la organización y financiamiento del ejido.

"Una vez resuelta en definitiva la explotación colectiva, la Asamblea General deberá dictar las disposiciones relativas a la forma por medio de la cual los ejidatarios deben trabajar y participar en la explotación de los recursos ejidales. Dichas disposiciones deben ser aprobadas por la Secretaría de la Reforma Agraria.

De igual manera se deberá establecer que con las utilidades obtenidas se instalen reservas de capital de trabajo y para fines de previsión social, servicios y obras de beneficio común". 126/

Los ejidos y comunidades, constituyen de hecho una unidad de desarrollo rural la que deberá ser apoyada para explotar integralmente sus recursos, ordenar sus actividades y recibir prioritariamente los servicios y apoyos que proporciona el Estado, logrando con ello participar activamente en el desarrollo general del País.

En las unidades de desarrollo rural señaladas en el párrafo anterior, sus miembros podrán agruparse para realizar sus actividades productivas en forma colectiva, o individual, previa sanción y autorización de la Asamblea General.

"Con objeto de fortalecer su capacidad de gestión y autogestión, los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, con las finalidades económicas que los grupos que las constituyen se propongan, de los cuales darán aviso al Registro Agrario Nacional. Los ejidos y comunidades también podrán asociarse entre sí y con organizaciones de productores para impulsar el desarrollo regional.

Dos o más ejidos pueden asociarse para el efecto de consolidar

la producción e integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital.

Todo ejido tiene derecho preferente a asistencia técnica, a créditos suficiente y oportuno y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural.

Las instituciones del sistema oficial de crédito rural deben atender las necesidades económicas de los ejidos, quienes cuentan con capacidad jurídica para contratar, por conducto del Comisariado Ejidal, los créditos de refacción, avío, etc., que se requieran para la debida explotación de los recursos existentes". 127/

Los contratos de créditos otorgados en favor de ejidatarios, por empresas particulares deberán ser registrados en la Delegación Agraria correspondiente, para su control.

Por otro lado, los ejidos pueden de manera independiente o agrupados en uniones o sociedades de carácter regional, estatal o nacional, hacer la comercialización de uno o varios de sus productos agropecuarios.

A manera de complemento, es necesario señalar que las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados deben fomentar e impulsar, en la esfera de su competencia respectiva, la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios.

El Ejecutivo Federal, en coordinación con los gobiernos de los Estados, debe promover la formación de cooperativas de consumo, manejadas por los ejidos y comunidades, que permitan a éstos la adquisi-

ción de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones del mercado.

En relación a la formación educativa, independientemente de la instrucción primaria, que es obligatorio impartir en las escuelas de los ejidos, deberán establecerse centros regionales para impartir enseñanza sobre administración rural, agropecuaria y otras técnicas correspondientes al campo.

La justicia social dentro del proceso de la Reforma Agraria ha dado un nuevo matiz al instituir el beneficio del Seguro Social en favor de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, quienes en su integridad personal adquieren una justa protección". 128/

La seguridad social en el campo es muy conveniente, pero se debe tener cuidado en que este beneficio se lleve a cabo, ya que muchas de las muertes se deben principalmente a que no hay personas capacitadas para dar atención médica.

H) FOMENTO DE LA PRODUCCION, INDUSTRIALIZACION Y COMERCIALIZACION AGROPECUARIAS.

La actividad productiva tanto de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, constituyen un necesario complemento entre sí, para los efectos de que el País logre, en buena medida, la recuperación económica, que les es urgente obtener en la actualidad, para depender cada vez menos de los extranjeros y para lograr su autosuficiencia alimentaria.

La base o presupuesto indispensable de la sistematización de la complementariedad productiva de referencia, la encontramos en el siguiente señalamiento legal:

"El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos". 129/

El desarrollo integral de la explotación de la tierra a nivel nacional, ha sido planteada jurídicamente de la siguiente manera:

"El Estado deberá promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para el óptimo uso de la tierra, para planear y organizar la producción agropecuaria, su

129/ CONSTITUCION POLITICA DEL PAIS. Artículo 27, Fracción XIX.

industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". 130/

"Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual, mediante acuerdo tomado en Asamblea General.

La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, solo podrá efectuarse directamente o en asociación en participación con terceros.

Dos o más ejidos pueden asociarse para el efecto de colaborar en la producción e integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital.

Los núcleos ejidales y comunales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, con las finalidades económicas que se propongan".

131/

"Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad, cuya superficie no exceda de la extensión de la unidad mínima de dotación ejidal individual, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos, que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para el fomento de la producción rural.

130/ CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA. Artículo 27, Fracción XX.

131/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículos 130, 144, 146 y 147.

Los ejidos y comunidades tienen derecho, también, preferente para recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas, que presten servicio social.

Las empresas estatales o de participación estatal productoras de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios y, en general, de productos que se usen o apliquen directamente en labores de explotación agropecuaria, estarán obligadas a canalizar directamente sus productos al ejido o ejidos asociados. Cuando la organización de los ejidos garantice los intereses fundamentales de la distribución, estos tendrán preferencia para ser concesionarios". 132/

"Los ejidos y comunidades podrán, por sí o agrupados en uniones o sociedades de carácter regional, estatal o nacional, hacer la comercialización de uno o varios de sus productos agropecuarios. Dichas cantidades se constituirán con intervención de la Secretaría de la " Reforma Agraria y tendrán plena capacidad para realizar las operaciones y contraer las obligaciones relacionadas con su objeto social, ajustándose a los ordenamientos que regulen la producción y el comercio de los productos del campo.

Todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados fomentarán e impulsarán, en la esfera de su respectiva competencia, la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociaciones con el Estado.

Los ejidatarios podrán asociarse con particulares para explotar los recursos no agrícolas, ni pastales.

El Ejecutivo Federal, en coordinación con los gobiernos de los

Estados, por conducto de sus dependencias correspondientes, promoverán la formación de cooperativas de consumo manejadas por los ejidos y comunidades que permitan a éstos la adquisición de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones del mercado, y brindarán amplio apoyo a quienes promuevan su constitución". 133/

"El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal debe considerar el adecuado aprovechamiento de los recursos de que se disponga en los distritos de riego y de temporal y, en general, los del sector rural, para la satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias del País; las de la industria y las de exportación, cuando convenga conforme a los requerimientos de la economía nacional, así como para obtener la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en el campo". 134/

"Se considera de utilidad pública, el establecimiento de distritos de riego para el desarrollo rural, es decir, para el mejoramiento de la calidad de los suelos, con el objeto de lograr una debida explotación agropecuaria con repercusiones positivas en el nivel de la vida campesina.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deberá dar a conocer a la de Reforma Agraria, la aprobación presidencial para la integración de un distrito de riego, con el fin de que proceda a legalizar la tenencia de la tierra, de acuerdo con los cambios producidos por el riego". 135/

"La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos comprenderá dentro del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, el nacional aprovechamiento de los terrenos de temporal, considerando

133/ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Artículos 171, 178, 185 y 188.

134/ LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO. Artículo 6o.

135/ LEY FEDERAL DE AGUAS. Artículos: 2, Fracción XIV y 45.

las características del clima, la regularidad de los ciclos pluviales y demás condiciones naturales favorables a la producción.

Los ejidos o comunidades podrán integrar, mediante acuerdo voluntario, unidades de producción, asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Las unidades de producción tendrán por objeto la producción agropecuaria y se podrán proveer el uso de espacios comunes, construcción de obras de provecho común, utilización de equipos, prestación de servicios de mutuo beneficio y las demás modalidades que mejoren el logro de las metas.

Es causa de utilidad pública el destino de la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo.

Cuando se compruebe que se trata de tierras aptas para la agricultura, por su calidad y el régimen pluvial de la región, condiciones hidráulicas costeables del subsuelo en que se encuentren, se podrán expropiar los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo". 136/

"La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá practicar, a solicitud de los interesados, estudios agro-ecológicos en áreas productoras, a fin de que mediante la mejora de la calidad de las tierras, por obras de riego, drenaje u otras que ejecuten los dueños o poseedores, pueda aumentarse la potencialidad productiva de las pequeñas propiedades.

Se considera de interés público:

La preservación de la pequeña propiedad agrícola, para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas de tierras de riego e humedad a sus equivalentes.

El agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que rebase ésta.

Es de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas; al efecto, la Nación, podrá en todo tiempo, ocupar temporalmente aquellas, cuyos propietarios o poseedores no las dediquen a la producción.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encomendará la explotación de las tierras ociosas a una entidad legalmente autorizada del sector público, que estará capacitada para celebrar contratos para el uso y goce de las tierras ociosas con los solicitantes". 137/

El Estado debe fomentar y apoyar al campo mediante la creación de obras de infraestructura, otorgamiento de créditos, asistencia técnica y capacitación, así como la expedición de reglamentos para la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

Lo anterior trae como consecuencia que se originen nuevas fuentes de trabajo, así como también el bienestar de la población campesina y su participación en el desarrollo nacional.

CONCLUSIONES

- I. Desde hace muchos años los campesinos han demandado la satisfacción de sus necesidades primarias y el respeto que merece toda persona, de cuya presencia y actividad ha requerido en todo momento la misma sociedad, para el efecto de la estructuración de las instituciones agrarias fundamentales proyectadas al desarrollo y a incorporar a la producción a quienes puedan realizarla.
- II. Dentro de la organización agraria del País, se están llevando a cabo diversos factores de desenvolvimiento, como consecuencia de las continuas luchas de los diversos sectores campesinos, quienes han estado logrando grandes conquistas, que deben ser consideradas con el carácter de derechos irreversibles.
- III. Los objetivos de la Reforma Agraria, consistentes en el reparto de la tierra, créditos, asistencia social y técnica a los campesinos, no han sido conseguidos plenamente; sin embargo, la Constitución Federal de la República contiene bases indispensables de las cuales se debe partir, con el fin de continuar por el camino positivo de evolución integral, conformado por las circunstancias sociales, económicas y políticas propias del País. No debemos copiar modelos ajenos, porque la Nación y sus miembros cuentan con una peculiar naturaleza y personalidad.
- IV. El obstáculo más grande para el reparto de la tierra es el latifundismo, pero no tanto el visible, sino el derivado del acaparamiento de superficies, mediante actos de simulación,

situación que día con día se ha estado detectando con mayor precisión.

- V. Esta nueva forma de latifundismo ha provocado en unión del gran crecimiento demográfico rural, el exagerado fraccionamiento de parcelas, que no es la forma más adecuada para elevar la producción, y también el desarraigo del campo de quienes pueden explotar la tierra, consistente en el éxodo de campesinos hacia las grandes ciudades, en donde no existe oferta de empleo y, en donde, hay una salida falsa para conseguir recursos económicos, misma que es la delincuencia.
- VI. Las adiciones de las fracciones XIX y XX al artículo 27 de la Constitución Política del País, se considera que se debe, precisamente, a las exigencias inherentes a los campesinos, agrupados bajo los sistemas ejidal y comunal, y aún de los propietarios de inmuebles rústicos y a la crisis económica por la cual atraviesa la sociedad mexicana. Se pretende lograr la unidad productiva nacional para hacer frente a los impactos externos e internos.
- VII. El primer objetivo de las adiciones de referencia, consiste en definir con claridad los diversos derechos agrarios, como apoyo del otro fin de dicha adición, integrado para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, planeada en estos momentos, para el fin de hacer efectivo el potencial productivo y de la obtención de la justicia social en el campo.
- VIII. Las nuevas adiciones constitucionales de que se trata, trajo como consecuencia diversas reformas y adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria.

- IX. Con las multireferidas adiciones constitucionales no se van a resolver completamente los problemas agrarios; sin embargo con motivo de ellos, se atacan en forma inmediata, para hacer más claro el camino hacia su íntegra solución.
- X. Algunas confusiones que se han dado en el ámbito agrario, mismas que deberán ser erradicadas, con objeto de confirmar el sentido de las adiciones constitucionales que se han tratado en la presente tesis.
- XI. Por otro lado la estabilidad del campo ha estado en serio peligro, por errores cometidos durante diversos procedimientos agrarios tendientes a la expedición de Acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad Permanente, se han reconocido como pequeñas propiedades a inmuebles rústicos que, previamente, habían sido concedidos en definitiva, en favor de núcleos de población campesina.
- XII. Problemas similares se han integrado, cuando en ocasiones el titular del Poder Ejecutivo Federal ha ordenado afectar inmuebles que con anterioridad habían quedado amparados por Acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad Permanente y por los respectivos certificados.
- XIII. El aspecto últimamente citado, como algunos otros, implican la necesidad de capacitar debidamente al personal que interviene en los procedimientos agrarios y de que se planteen lineamientos proyectados al logro de una mejor coordinación entre autoridades agrarias y una eficiente organización de los archivos respectivos, con el fin de evitarse retrasos injustificables en la administración de la justicia agraria.

- XIV. *Es necesaria la incorporación de las estrategias modernas que permitan el desarrollo integral del hombre del campo, propicien el incremento de la producción agropecuaria, promuevan el reparto equitativo del ingreso, el aumento del empleo y la liberación económica y cultural de las familias campesinas.*
- XV. *El complemento de una rápida y efectiva impartición de la justicia agraria, consiste en realizarla de una forma honesta.*

BIBLIOGRAFIA

PENICHE, LOPEZ EDUARDO

INTRODUCCION AL DERECHO.
Editorial Porrúa, México 1978.

ROJINA, VILLEGAS RAFAEL

COMPENDIO DE DERECHO CIVIL. TOMO II
Editorial Porrúa, México 1978.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

LEY FEDERAL DE AGUAS.

MENDETA, Y NUNEZ LUCIO

EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO.
*Editorial Porrúa, duodécima edición,
México, D. F. 1974.*

RABASA, O. EMILIO Y CABALLERO
GLORIA.

COMENTARIOS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
México 1982.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

CHAVEZ, PADRON MARTHA

EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.
Editorial Porrúa, México 1982.

MENDIETA, V NUÑEZ LUCIO

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
AGRARIO.
Editorial Porrúa, Tercera Edición,
México 1975.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO OCEANO.
Ediciones Oceano, S. A.
Barcelona, España, 1979.

FRAGA, GABINO

DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa, México 1973.

RABASA, O. EMILIO Y CABALLERO
GLORIA.

MEXICO ESTA ES TU CONSTITUCION.
Cámara de Diputados, México 1982.

SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA

MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
Publicada en D.O.F. el 5-VII-82.

CHAVEZ, PADRON MARTHA

EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCE-
DIMIENTOS, Tercera Edición.
Editorial Porrúa, México 1979.

LEMUS, GARCIA RAUL

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
Editorial Linsa, 1979.

CONFEDERACION NACIONAL DE
LA PEQUENA PROPIEDAD.

LA PEQUENA PROPIEDAD.
México 1973.

DE IBARROLA, ANTONIO

EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL.
Editorial Porrúa, Cuarta Edición.
México 1973.

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL DECRETO QUE
ADICIONA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
LAS FRACCIONES XIX y XX DE FECHA 2 DE
FEBRERO DE 1983 Y PUBLICADAS EN EL
D.O.F. EL 3 DE FEBRERO DE 1983.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. COMUNICACION AGRARIA
Junio 1983.

PUNTOS BASICOS PARA EL FORO DE CONSULTA
POPULAR PARA LA FORMULACION DEL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO Y EL PROGRAMA
SECTORIAL EN MATERIA DE REFORMA AGRARIA
INTEGRAL.
México, Febrero 1983.