



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

287

249

**PROCEDIMIENTO LEGAL PARA DECLARAR LAS
TIERRAS OCIOSAS ESTABLECIDO EN LA LEY DE
FOMENTO AGROPECUARIO**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

PEDRO MENDEZ REYES

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**PROCEDIMIENTO LEGAL PARA DECLARAR LAS TIERRAS OCIOSAS
ESTABLECIDO EN LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO**

Págs.

| | |
|--------------------------------------|----------|
| I N T R O D U C C I O N | 1 |
|--------------------------------------|----------|

C A P I T U L O I

| | |
|--|-----------|
| EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO | 5 |
| a).- Concepto de proceso y procedimiento | 10 |
| b).- Diferencias entre proceso y procedimiento | 20 |
| c).- Procedimiento administrativo. Concepto | 24 |
| d).- Características y requisitos del procedimiento- administrativo. Formalidades Constitucionales. | 30 |
| e).- Formalidades esenciales del procedimiento | 38 |
| f).- La notificación y sus efectos | 43 |
| g).- Modalidades del procedimiento administrativo .. | 48 |

C A P I T U L O I I

| | |
|---|-----------|
| ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE LOCALIZACION Y DE- CLARACION DE TIERRAS OCIOSAS | 55 |
| a).- Decreto del 2 de diciembre de 1842 | 57 |
| b).- Principales leyes y decretos en materia de colo- nización | 59 |
| c).- Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías. .. | 65 |
| d).- Ley de tierras ociosas del 23 de junio de 1920. .. | 70 |
| e).- Exposición de motivos de la Ley de Fomento Agro- pecuario, en relación con el SAM | 74 |
| f).- Ley de Fomento Agropecuario como norma de la <u>Re-</u> <u>forma Agraria</u> | 79 |

C A P I T U L O III

| | |
|--|----|
| PROCEDIMIENTO PARA LA LOCALIZACION DE TIERRAS OCIO- SAS | 83 |
| a).- Fundamento constitucional y estructura jurídi- ca de la Ley de Fomento Agropecuario | 85 |
| b).- Concepto de tierras ociosas conforme a la doc- trina y la Ley de Fomento Agropecuario | 90 |
| c).- Procedimiento y forma de localización de tie- rras ociosas en terrenos ejidales, comunales y particulares | 94 |
| d).- El procedimiento que utiliza la S.A.R.H. | 99 |

C A P I T U L O IV

| | |
|--|-----|
| PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LAS TIERRAS OCIOSAS Y - SUS ETAPAS | 101 |
| a).- Hipótesis para la declaración de tierras ocio- sas | 103 |
| b).- Iniciación de la declaratoria de ociosidad con forme al expediente que abre la S.A.R.H. | 105 |
| c).- La inspección ocular como base de la declarato- ria de tierras ociosas | 108 |
| d).- Levantamiento del acta de inspección | 112 |
| e).- Notificación a poseedores o propietarios de te- rrenos considerados ociosos | 115 |
| f).- Período probatorio y de alegatos | 118 |
| g).- Suspensión del procedimiento o declaratoria de ociosidad | 121 |
| h).- Modalidades del procedimiento de declaración - de tierras ociosas | 128 |

CAPITULO V

| | |
|---|-----|
| CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DE DECLARAR TIERRAS - OCIOSAS | 132 |
| a).- De ejidos | 134 |
| b).- De terrenos comunales | 136 |
| c).- De terrenos de propiedad privada | 138 |
| d).- Jurisprudencia | 150 |

CAPITULO VI

| | |
|--|-----|
| ADICIONES DE CARACTER LEGAL QUE SE PROPOEN EN EL - PROCEDIMIENTO PARA LOCALIZAR Y DECLARAR TIERRAS - - OCIOSAS | 153 |
| a).- A la Ley de Fomento Agropecuario | 154 |
| b).- Al reglamento | 157 |
| c).- Al Reglamento Interior de la S.A.R.H. | 160 |

CAPITULO VII

| | |
|--------------------|-----|
| CONCLUSIONES | 164 |
| BIBLIOGRAFIA | 169 |

I N T R O D U C C I O N

Una de las tareas fundamentales de la Administración Mexicana, ha sido y continúa siendo el reparto de tierras, la creación de leyes que garanticen la constante explotación de la tierra perteneciente a ejidatarios, comuneros y de pequeños propietarios.

Se han creado leyes donde los legisladores han respondido a las necesidades de su época, el legislador no se debe de apartar de la realidad, para poder aplicar el derecho y así mismo la justicia.

Abordamos el estudio de la Ley de Fomento Agropecuario, - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1961. Consideramos a la ley como un paso fundamental para la operatividad de las actividades de las Instituciones en el campo, para evitar desgracias o errores que se habían cometido con las normaciones anteriores. Donde observamos fallas, proponemos enmiendas, donde no cabían las enmiendas proponemos la creación de Organismos coadyuvantes con dicha ley.

En los primeros capítulos realizamos un esfuerzo diferenciador, de lo que se contempla como proceso y procedimiento, así como el estudio del procedimiento administrativo y con sus requisitos fundamentales.

En el capítulo siguiente realizamos una labor concreta de los antecedentes históricos más importantes en cuanto a lo que se refiere a la localización de tierras para ocuparlas y explotarlas.

A lo que se refiere al procedimiento establecido en esta última ley, para declarar tierras ociosas, es respetuoso de las garantías de propiedad, entendidas éstas en su acepción actual. Sentimos la problemática que sobresalta a todos aquellos que emprenden estudios sobre temas poco explorados, tuvimos que sobreponernos a todas las dificultades que se presentaron para recopilar la escasa bibliografía al respecto y apuntando nuestras reflexiones en los capítulos.

Toda ley tiene que ser eficiente, debe ser operativa, pero no toda operatividad se desprende de la ley, recurrimos al estudio del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario por considerar que es uno de los principales apoyos de la ley que la hace operativa. Tocando el punto de las ventajas y desventajas, las dejamos a los criterios, porque es una forma de ser más objetivos.

Dentro de los capítulos que consideramos fundamentales para el presente trabajo, es donde hablamos de la base constitucional artículo 27 párrafo tercero, donde dice "prescribe como facultad de la Nación el fomento de la agricultura como propósito expreso en su texto". En sí el capítulo donde explicamos el procedimiento para detectar y declarar tierras ociosas, utilizamos los pasos fundamentales que señala la ley para no desvirtuar la secuencia establecida.

Así también hacemos énfasis de las consecuencias que se derivan de declarar tierras ociosas, ya sea en ejidos, comunidades

en especial la pequeña propiedad que es el punto fundamental para el presente trabajo.

Proponemos algunas adiciones de carácter legal a la ley, reglamento de ésta y al Reglamento Interior de la S.A.R.H. para -- que en un futuro se pudiesen utilizar.

Finalizamos con las conclusiones que exige todo trabajo jurídico, en ella decimos lo que pensamos del procedimiento y lo que sostiene la ley, en las mismas afirmamos lo que deseamos para el agro mexicano.

Si se nos llegase a preguntar por qué elegimos este tema para obtener la licenciatura, nuestra respuesta sería concreta, -- pues habiendo recorrido varios Estados de la República nos dimos cuenta que existen grandes cantidades de superficies de tierra sin cultivar, sabiendo que el objetivo fundamental para el desarrollo de un país es la producción, la alimentación con que debe de contar un pueblo, si un pueblo es mal alimentado no habrá desarrollo.

La ociosidad de las tierras ha sido característica que aún perdura en el campo mexicano por múltiples problemas y para -- probarla no es necesario que se haga un estudio riguroso y tardío, reiteramos lo dicho basta con salir al Interior de la República y observar las tierras sin cultivar.

Esperamos que con nuestro estudio colaboremos en algo para la solución de los trámites administrativos, ya que son muy tardíos en cuanto a la problemática de la localización y declaración-

de la ociosidad de tierras, tanto en la denuncia como en el procedimiento, nos avocamos para demostrar la constitucionalidad del -- procedimiento y esperamos colaborar con nuestro estudio para la solución del desafío que representa "la producción de alimentos básicos", como apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

El Estado como la suprema organización social, jurídica-política y administrativa, tiene como finalidad la realización del bien social. Para el logro de tal aspiración debe darse una relación directa entre gobernantes y gobernados que mantenga las instituciones y asegure el interés general.

En este contexto, el Estado es uno, pero sus manifestaciones son distintas y la posesión que guarda entre la norma según estemos en una u otra de sus manifestaciones, también será distinta. Así el legislador es Estado, el juez es Estado, el administrador es Estado y los actos de todos ellos son imputables a ese ente único -Estado-, pero según legisle, juzgue o administre guardará una relación distinta con el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el Estado en cuanto legislador crea el derecho positivo o positiviza el derecho; el Estado en cuanto juez, vela por los derechos y la exacta aplicación de ese derecho; el Estado en cuanto administrador somete su conducta al derecho para la realización de los intereses públicos.

Lo anterior supone que el Estado al actuar en los distintos planos de la vida social, debe encuadrar su conducta o comportamiento a algunos parámetros jurídicos, que en la sociedad moderna pasan a ser conquistas para los administrados, es decir la arbitrariedad y la amplia discreción propia de las monarquías históri-

..../

cas, es reemplazada por una institución básica de las sociedades democráticas contemporáneas. Esta institución es el Estado de derecho.

Adolfo Posada considera al Estado de derecho como: "aquel que elabora y realiza un derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones de la actividad del Estado y al Estado mismo, como generador de esa actividad". (1)

De aquí es viable desprender dos principios: Autolimitación del Estado por el derecho y el de Autodominación como supuesto del primero y que implica capacidad del Estado para crear y cumplir un ordenamiento de derecho.

En este mismo orden de ideas, Alfonso Nava Negrete lo -- conceptualiza como: "la normación jurídica de la administración en la producción de los actos administrativos, es la no ingerencia de la administración en los derechos e intereses legítimos de los administrados, sino con arreglo al derecho y control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de los órganos jurisdiccionales". (2)

Las partes que estructuran el Estado de derecho son los tres principios fundamentales: El de Autolimitación, el de Legalidad y el de Control. Autolimitación.- Significa la capacidad del

(1) Posada Adolfo, Tratado de Derecho Político, 5a. Edición, Tomo I, Pág. 450.

(2) Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México-Edit. Porrúa, 1959, Pág. 37.

Estado para crear y cumplir un orden normativo de derecho; Legalidad.- Consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada; Controlabilidad.- Entendida como la circunscripción de competencias que se complementan para formar la unidad del poder del Estado, el cual se deslinda en partes por orden funcional y técnico.

Las actividades estatales se dividen en tres poderes: Legislativo, Judicial y Administrativo, facilita el control de los actos de la administración pública, por lo que se afirma entonces, que la garantía máxima de la sumisión de la administración al derecho, radica en que sean distintos los órganos administrativo de los legislativos y judiciales.

La justicia administrativa constituye el problema capital de un Estado de Derecho, ya que solo podremos hablar de él, en la medida que se ha logrado estructurar un sistema de justicia, capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho.

El Maestro Gabino Fraga define: "a la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza y es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen las situaciones jurídicas para casos individuales". (3)

(3) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrús, S.A., 1979, Pág. 63.

El poder ejecutivo como gobierno o poder político, se define por la situación que guarda dentro del Estado, en relación a éste y a los demás poderes en que se divide. Este poder en el ámbito de su competencia realiza actos de gobierno, actos administrativos y actos de administración interna, estos últimos son generalmente operaciones administrativas de carácter técnico, pero no actos jurídicos, es decir, actos administrativos; en el derecho francés se han considerado como actos de gobierno, los realizados por autoridades administrativas.

En cuanto a los actos del poder ejecutivo, hablaremos de la Administración Pública o de Administración Activa, la cual define Royo Villanueva como: "la actividad encaminada al cumplimiento de los fines del Estado". (4)

Debemos entender que la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario, según Colmeiro citado por Miguel Acosta Romero acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.

Para hacer frente a esas actividades administrativas, el Estado tiene que crear agencias o unidades que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos y así surgen nuevas estructuras administrativas que antes eran desconocidas. Es así, co

(4) Royo Villanueva Segismundo, Elementos de Derecho Administrativo, Tomo I, España 1955, Pág. 349.

no la administración pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función o lograr una coordinación entre las multitudes o de órganos que la integran, así como - los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Cuando el Estado a través del poder ejecutivo realiza actos de administración, que van dirigidos a los gobernados, los cuales no se consideran constitucionales o va mas alla de lo que marca la constitución, el gobernado podrá impugnar esos actos, a través del procedimiento señalado por las mismas leyes, es el caso de las leyes administrativas, debemos de entender cual es el procedimiento para impugnar los actos administrativos del poder ejecutivo, como más adelante se señalará". (5)

(5) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1979, Pp. 58 y 59.

..../

a).- Concepto de proceso y procedimiento.

Para poder entender el procedimiento administrativo, es necesario incursionar someramente en el vasto campo del Derecho -- Procesal precisando de antemano ambos conceptos que se consideran básicos para los objetivos en este estudio.

Tratando de precisar el concepto de Proceso encontramos que se deriva de la palabra Procedo-Propcedere que significa progresa, actuar y en sentido propio se refiere al conjunto de fenómenos de actos o acontecimientos que se suceden manteniendo determinadas relaciones de vinculación, en otra palabra se entiende que el proceso jurídico se dirige a una serie de acontecimientos que modifican una realidad, por eso, cuando se habla de proceso se tomarán en cuenta dos circunstancias: la primera consiste en una serie de actos y la segunda, que estos actos estén encaminados a obtener un fin, dichas circunstancias son utilizadas en aportaciones de -- eminentes juristas que las incluyen cuando definen al proceso.

Así tenemos al Maestro Eduardo Pallares que define al -- proceso jurídico como: "una serie de actos jurídicos que se suceden en el tiempo y se encuentran conectados entre sí por el fin u objetos que se quiera realizar con ellos". (6)

En otra forma Alcalá Zamora define al proceso: "un medio

(6) Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Cuarta Edición, Edit. Porrúa, S.A., 1973, Pág. 595.

jurídico para la dilucidación jurisdiccional de una pretensión litigiosa". (7)

Otros procesalistas en su mayoría establecen que el proceso tiende a una pretensión mediante la intervención de los órganos del Estado o bien, para la actuación de la voluntad concreta de la Ley, pero es necesario hacer hincapié, que el proceso jurisdiccional no se limita a la actuación de otro órgano facultado para resolver conflictos, declarar un derecho o administrar justicia no habiendo inconveniente que forme o no parte del poder judicial-estas situaciones pueden encontrarse en el poder legislativo cuando una de las Cámaras se erige en "gran jurado para juzgar los actos de responsabilidad de algunos de sus miembros, en las resoluciones agrarias" y quienes deciden son autoridades administrativas y como suprema autoridad el Presidente de la República que representa al Poder Ejecutivo, de esta distinción, se derivan dos formas de administrar justicia; una de las autoridades judiciales y otra de las autoridades administrativas pero también puede proyectarse a los particulares esta facultad como sucede en los juicios arbitrarios.

Esta delegación de facultades del poder judicial a otros órganos no implica que el proceso jurisdiccional no deba considerarse como una función retenida, inherente a este último poder co-

(7) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Proceso Autocomposición y Autodefensa, Textos Universitarios, UNAM., México 1970, Pág. 112

no órgano representativo para la función de impartir justicia, el proceso jurisdiccional es universal y se matiza de características especiales que no contienen formas que indiquen duplicidad de funciones, por tanto no se debe de confundir por el hecho de existir, el concepto generalizador de proceso jurisdiccional por el de proceso judicial, la diferencia solo radica en el tipo de autoridad que decida un conflicto". (8)

Otra visión general es la opinión de Castillo Larrañaga y Rafael de Pina cuando se refiere al proceso diciendo: "es una actividad generadora de actos jurídicamente reglamentados encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional y está constituido por una serie de actos del juez y de las partes encaminados a la relación del derecho". (9)

Otra opinión es la que da el procesalista Carnelutti, sobre todo si es proceso judicial o jurisdiccional, en este aspecto, serán procesos los que realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos.

Para Calamandrei, "el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción". (10)

- (8) González Pichardo Guillermo, T. Prof., Fac. de Derecho, Seminario de Derecho Agrario, Valoración de Pruebas en el Proceso Agrario, México, 1981.
- (9) Castillo Larrañaga Jose y de Pina Rafael, Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, S.A., Séptima Edición, México 1966, Pág.13
- (10) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 339.

Para Hugo Roco, "el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de la actuación de la norma que derivan". -

(11)

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, "el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restructuración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia". (12)

El Maestro Eduardo J. Couture, considera al proceso, desde el punto de vista jurídico "es un cúmulo de actos, su orden temporal, su dinámica, la forma de desenvolverse. De la misma manera que un proceso físico, químico, biológico, intelectual, todo proceso jurídico se desenvuelve, avanza hacia un fin y concluye.

Podemos definir al proceso judicial, en una primera acepción, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión.

La idea del proceso son necesariamente las características que lo definen, como es el fin que persigue: la decisión de un conflicto mediante un fallo que adhiere la autoridad de cosa juzgada

(11) Ibidem., Pág. 340.

(12) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 340.

da. En este sentido, proceso equivale a causa, pleito, litigio, -juicio". (13)

José Becerra Bautista, considera que el fin normal del -proceso "es la obtención de una sentencia que en forma vinculati--va, resuelva entre las partes una controversia sobre derechos subg--tanciales. Cuando existe una potestad del Estado de hacer justii--cia, de dar a cada quien lo suyo, de actuar la voluntad concreta -de la ley; y por otra existe una potestad del particular de exigir justicia, potestad de obrar ante los órganos jurisdiccionales del--Estado. Por tanto, solo en cuanto existe estas dos potestades, --puede instaurarse y desarrollarse un proceso.

La doctrina moderna admite, por otra parte, que el proce--so es antes que otra cosa, instrumento para la verificación de la--verdad de los hechos y la identificación de la norma legislativa -que regula al caso concreto". (14)

El Maestro Ignacio Medina Lima, nos dice que: "el proce--so no solamente hay que considerarlo como una relación de derecho--público, que se desenvuelve de modo progresivo entre el tribunal y las partes, ha destacado siempre únicamente aquel aspecto de la no--ción de proceso que salta a simple vista de la mayoría. Se ha he--cho, lamentablemente, de la palabra proceso un monumento imparece--dado y un punto de apoyo muy difícil de abatir. Quien pretende ex

(13) J. Couture Eduardo, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, -3a. Edición, Edit. Buenos Aires, Argentina, De Palma, 1958, -Págs. 121 y 122.

(14) Becerra Bautista José, El Proceso Civil en México, 3a. Edi--ción, Edit. Porrúa, S.A., 1970, Pág. 1.

traer la idea de la palabra, será llevado, desde el principio por la expresión "proceso" hacia un camino, si no falso, bastante estrecho. Sin embargo, los juristas romanos nos habían dejado con la idea superficial del proceso como pura serie de actos del juez y de las partes, sino que habían concebido la naturaleza de aquel como una relación jurídica unitaria (judicium)". (15)

Concluiremos este apartado con la siguiente definición - que da el Maestro Cipriano Gómez Lara, considera que: "el proceso es un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como conjunto de formas o maneras de actuar". (16)

El Profesor Giuseppe Chiovenda, afirma que: "el proceso es un conjunto de actos. Pero no se trata, naturalmente de una serie de actos desligados e independientes, sino de una sucesión de actos colegiados para el fin común de la actuación de la voluntad de la ley y procediendo ordenadamente hacia el alcance de este fin, de aquí el nombre de proceso". (17)

CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.- Una vez que ya se ha comprendido el concepto de proceso, debemos de precisar que se entiende - por procedimiento.

Alcalá Zamora, da las siguientes acepciones de esta palabra: "1.- Sinónimo de juicio; 2.- Designa una fase procesal autónoma

(15) Medina Lima Ignacio, Breve Antología Procesal, Textos Universitarios, UNAM., 1973, Pág. 156.

(16) Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Edit. Textos Universitarios, UNAM., 1976, Pág. 221.

(17) Giuseppe Chiovenda, Instituciones de Derecho Procesal Civil, - Vol. I, Conceptos Fundamentales de la Doctrina de las Acciones Traducción de E. Gómez Orbanaja, 1a. Edición, Edit. Revista de Derecho Privado Madrid, 1936, Pág. 54.

ma y delimitada respecto del juicio con que se entronca; 3.- Sinónimo de apremio; 4.- Despacho de la ejecución en el juicio mercantil; 5.- Diligencias, actuaciones o medidas; 6.- Tramitación o - - substanciación total o parcial ". (18)

Carnelutti a su vez dice: "una exigencia metodológica im prescindible para el estudio del procedimiento, que resuelve, como ocurre casi siempre, en una exigencia terminológica, me induce a - aclarar y a observar con el mayor rigor posible la distinción entre la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio y el orden, la sucesión de su realización; el primero de - estos conceptos se denota con la palabra proceso; el segundo con - la palabra procedimiento. Aún cuando sea tenue, la diferencia del significado entre los dos vocablos, y por muy extendida que se - - halle la costumbre de usarlos, invito a los estudiosos a tener en cuenta la distinción, sin cuya ayuda hace casi imposible poner en orden el montón de fenómenos que la teoría del procedimiento debe de enseñar a conocer.

Debemos de entender que el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente". (19)

(18) Ibidem. Pág. 55.

(19) Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 6a.- Edición, Edit. Porrúa, S.A., 1970, Pág. 535.

El Maestro Cipriano Gómez Lara nos dice: "que debemos de entender, que la palabra procedimiento en el campo jurídico se refiere a la forma de actuar y en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos, por ejemplo los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc., en los procedimientos administrativos encontramos las formas de actuación, las conductas a desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, por ejemplo al solicitar una licencia o permiso, al pagar un impuesto o solicitar que se determine el monto de éste; o el tramitar concesiones, registro de patentes o marcas, o todo tipo de peticiones -regladas". (20)

El Dr. Miguel Acosta Romero considera que debemos de entender por procedimiento: "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto". (21)

El Maestro Fix Zamudio nos dice al respecto: "el procedimiento es un conjunto de carácter formal, que se traduce a un conjunto de normas instrumentales que sirven de causa para la producción, modificación y extinción de actos jurídicos, especialmente en el ámbito de Derecho Público y así puede hablarse con propiedad de procedimiento legislativo, administrativo, judicial, procesal, etc.". (22)

(20) Gómez Lara Cipriano, Op. Cit., Pág. 245.

(21) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 340.

(22) Fix Zamudio, Estudio de Derecho Público Contemporáneo, UNAM, México 1972, Pág. 63.

Aunque en ocasiones por imprecisión del lenguaje jurídico, se haga referencia indebida a un proceso legislativo o de la administración para indicar los aspectos instrumentales de la creación de las leyes o de los actos administrativos.

El Maestro Nava Negrete, "divide el procedimiento en -- dos formas, en procedimiento de producción y procedimiento de impugnación de los actos administrativos, comprendido en el primero los que no sean de impugnación, descartando el procedimiento técnico y todos aquellos aún cuando no sean jurídicos, no afecten las situaciones jurídicas de los particulares, agrega el autor, el recurso administrativo es el procedimiento desarrollado en la esfera administrativa y no en proceso ni vía jurisdiccional". (23)

El procedimiento puede ser definido y estudiado en general y en aspectos singulares, determinados por la especialidad de la materia. Forma parte de las ramas que conforman al derecho, correspondiendo a las distintas disciplinas particulares, el estudio de los detalles y diferencias que presenta su procedimiento en el ámbito respectivo.

La Suprema Corte en cuanto al procedimiento se refiere -- nos dice: "(cita que hace la fracción II del artículo 114 de la -- Ley de Amparo sobre "procedimiento seguido en forma de juicio"), -- no debe de entenderse en el sentido de un procedimiento con todas las formalidades establecidas por los tribunales civiles o pena --

(23) Nava Negrete Alfonso, Op. Cit., Pág. 78.

les, porque cuando se trata de un procedimiento administrativo para el que no se han establecido los mismos requisitos que para los civiles o penales, sus formalidades no son las mismas, pero no por eso deja de ser un procedimiento". (24)

Alcalá Zamora conceptúa al procedimiento: "como la coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser de un proceso o el de una frase o fragmento suyo". (25)

El Maestro Mario de la Cueva nos dá su opinión al respecto: "considera que el procedimiento es el género, es una serie de actos regulados por el derecho, coordinación de actos en marcha, - ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser desde un proceso o el de una fase o fragmento suyo, expresa la forma exterior del proceso y la manera como la ley regula las - actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben de sujetarse". (26)

Como podrá notarse en los párrafos anteriores, cada autor dá su concepto de proceso en el que algunos coinciden, y otros se contraponen, porque consideran desde el punto de vista de su aplicación como sinónimos el concepto de proceso y procedimiento, - como ya se ha estudiado en este apartado, ambos conceptos son diferentes.

(24) Apéndice Jurisprudencia 1917-75, 2a. Sala, 6a. Epoca, 3a. Parte, Vol. LXXIII, P. 40 A.R. 3027/62, Nuevo Centro de Población Agrícola (Salvador Díaz Mirón).

(25) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Op. Cit., Pág. 111.

(26) De la Cueva Mario, La Idea del Estado, UNAM, Mexico, 1975, -- Pág. 85.

b).- Diferencias entre proceso y procedimiento.

Las diferencias entre los conceptos de proceso y procedimiento, no es precisamente una distinción que pueda considerarse - como Bisantina, lo ha expresado así cierto autor de Derecho Procesal Penal (Rivera Silva).- Muy por el contrario opinamos que la diferenciación o la distinción, y por otra parte, la íntima relación entre los conceptos de proceso y procedimiento, es un tema fundamental de la ciencia procesal, no solo desde un aspecto meramente teórico, sino también tomando en cuenta implicaciones concretas y prácticas de la distinción "los términos Proceso y Procedimiento - se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Pero conviene evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso". Así a simple vista se notaría como una conjugación de palabras, pero en sí son muy notorias sus diferencias de ambos conceptos. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual 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 pueda ser el de un proceso, o el de una fase o - - fragmento suyo. Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, --

Así los distintos tipos de proceso se pueden substanciar por el mismo procedimiento y viceversa, procedimientos distintos sirven para tramitar procesos idénticos de tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejando en su común etimología, pero además el proceso es un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos -constituyen o no relación jurídica- que entre sus sujetos (es decir las partes y el juez), se establecen durante la substanciación de litigio.

Así el Maestro Cipriano Gómez Lara, da algunas diferencias de ambos conceptos: "el proceso es pues un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como conjuntos de formas o maneras de actuar. Por lo anterior la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso.

Se puede entender que el proceso es un conjunto de procedimientos, pero también lo es, que todo procedimiento no necesariamente sea procesal, por lo que cabría formular una interrogación, ¿cuándo un procedimiento es procesal? pensamos que un procedimiento es procesal cuando se encuentra dentro del proceso y pase la nota o características de proyectividad que identifican a los actos procesales. Por lo tanto, un procedimiento es procesal, cuando está elaborado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación de una Ley general, que se enfocan y se proyectan hacia un acto fi

nal de aplicación de una Ley General a un caso concreto controvertido para derimirlo o resolverlo".

Refiriendonos al proceso como procedimiento, Alcalá Zamora y Castillo nos comenta: "que una magistratura capacitada puede administrar una justicia impecable, con un instrumento procedimental deficiente o viceversa, que el mejor procedimiento sobre el papel, no impedirá los mayores abusos, si los funcionarios judiciales a quienes su manejo se encomienda son inmorales o inaptos. Advierte el autor que si un mal procedimiento no es el peor enemigo de un buen proceso, si es un enemigo importante, que puede hacer que se pierda la fé en la justicia, por lo que postula la necesidad que se cuente con una judicatura y una abogacia que además de poseer una elevada preparación técnica, sean cuerpos o gremios animados por el más alto espíritu de la caballerosidad profesional, y además, que se disponga de un procedimiento que satisfaga las exigencias de rapidez, justicia, economía y eficacia". (27)

Jaime Guasp afirma: "que el procedimiento está constituido por normas que señalan los requisitos necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales y que el proceso está formado por las disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del derecho". (28)

(27) Gómez Lara Cipriano, Op. Cit., Pp. 245 y 246.

(28) Guasp Jaime, Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, Tomo I, Madrid 1945, Pág. 42.

El Maestro Nava Negrete, "afirma que todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que resuelva un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la Ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste a la justicia, por lo tanto, no todo procedimiento es un proceso, ya que solo atiende a asegurar la observancia de las normas que regula las relaciones jurídicas". (29)

Concluyendo podremos decir que el proceso y procedimiento son diferentes términos, como ya lo hemos visto anteriormente.

(29) Nava Negrete Alfonso, Op. Cit., Pág. 73.

c).- Procedimiento administrativo - Concepto.

Debemos entender por procedimiento un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia que existe con el concepto de Proceso, consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Según los tratadistas, y entre ellos el Profesor Español José María Villar y Romero, en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Gabino Fraga afirma: "que es el conjunto de formalidades y actos que proceden y afirman para la preparación del acto administrativo".

El Dr. Miguel Acosta Romero, considera que el procedimiento administrativo: "es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".

..../

La exposición de motivos de la ley de procedimiento administrativo española, del 17 de julio de 1958, define el procedimiento administrativo como: "el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin". Coinciden los autores en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la administración". -

(30)

En cuanto al concepto de procedimiento administrativo, - Eduardo Vivanco dice que es "el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa, para la realización de un fin y agrega que no toda la actividad que se desarrolla en el procedimiento se encuentra en un mismo plano que la actuación administrativa, ya que se descompone en los actos de naturaleza distinta según la función que los mismos vienen a cumplir en el procedimiento". (31)

Esta definición que nos parece muy precisa, podría perfeccionarse si el maestro español hubiese incluido en su definición algún elemento que diera la idea de los límites del procedimiento en cuestión, ya que la realización de un fin puede la administración por vía de proceso administrativo considerarse éste como entonces uno más de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa.

(30) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 340.

(31) López Nieto y Maollo Francisco, El Procedimiento Administrativo, Edit. Bosch, Barcelona 1960, Pág. 28.

El Maestro Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo nos dice: "en el derecho administrativo, el procedimiento tiene su peculiar significación, nos referimos a la tramitación o substanciación total, trámites y formalidades legales exigidas para la realización de un acto administrativo. Esta tramitación está encaminada a definir el conocimiento de una materia y las circunstancias que la rodean y la fundan para llegar a una decisión o resolución...", concepto que corresponde en esos términos a un concepto amplio del que hablábamos anteriormente, agrega posteriormente. Frente a aquella acepción general debe mencionarse una acepción restringida, colindante con recurso, de tal manera que se alude al procedimiento administrativo como un conjunto de inconformidades del interesado a las consecuencias lesivas de un acto administrativo...". (32)

García Oviedo, dice que: "se entiende por procedimiento administrativo la serie de trámites y formalidades a que debe someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia tanto en beneficio de la administración como de los particulares". (33)

Esta definición también omite a los procedimientos de impugnación como se mencionó anteriormente.

El Maestro Alfonso Nava Negrete, también omite al tratar

(32) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A., 5a. Edición, México 1959, Pág. 292.

(33) López Nieto y Maollo Francisco, Op. Cit., Pág. 30.

el problema de la definición el procedimiento administrativo y su actual amplitud como institución de la ciencia del derecho, expresa con absoluta claridad y precisión que Procedimiento Administrativo: "es el medio o vía legal de relación de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración". Incluyendo así en su definición, el procedimiento de producción, ejecución y autocontrol, impugnación de los actos administrativos y de todos aquellos cuya intervención dice el maestro, se traduce en -- dar definitividad a la conducta administrativa; el concepto expresado en el que incluye la idea de "la producción definitiva" es un elemento clave ausente en las definiciones transcritas en párrafos anteriores, pero que nos viene a resolver el problema de los límites del procedimiento administrativo; esta producción definitiva es sumamente importante tratándose sobre todo de procedimiento de impugnación, pues a la postre la inconformidad del administrado aspira a la conducta de la administración que lo afecta no sea la definitiva, o por lo contrario, que la conducta de la administración que lo favorece o cuando menos no lo lesiona, quede firme en determinado sentido. En efecto, para evitar que incluya en su concepto el procedimiento contencioso administrativo, el Maestro Nava Negrete agrega a la nota final de "la esfera de la administración", delimitando perfectamente la institución". (34)

(34) Nava Negrete Alfonso, Op. Cit., Pág. 45.

Esta definición nos ayuda a entender el procedimiento administrativo y sobre todo para el estudio de nuestro tema, que es de carácter administrativo, que más adelante lo trataremos.

Continuando con el tema del presente inciso, podemos considerar que el procedimiento administrativo implica en términos generales el inmediato cumplimiento de las leyes administrativas en forma pronta y expedita, así como regular las formalidades relativas a la formación, ejecución y revisión de los actos de la administración y lograr la tramitación de impugnaciones en la esfera de la propia administración, en contra de algún o algunos actos administrativos, procurando el cumplimiento de las finalidades y objetivos del procedimiento para la realización del buen gobierno.

Ya hemos expuesto que cuando se produce un acto administrativo que perjudica o lesiona los intereses del sujeto sobre el cual versa la norma que funde el mencionado acto, este sujeto particular podrá oponerse a la ejecución del mismo, que es cuando verdaderamente estaremos en presencia del procedimiento de impugnación (procedimiento contencioso administrativo). Este elemento siempre estará latente (contencioso) en el campo del Derecho Administrativo, ya que el estado para realizar por medio de sus actos, los fines que persigue en ejercicio de la función administrativa, afectará la esfera de derechos del gobernado, produciendo la controversia Estado-Gobernado que deberá derimirse en un ámbito de justicia social. Como podremos observar, el concepto de procedi-

amiento administrativo es muy importante para el estudio de nuestro trabajo, como ya señalamos anteriormente, el trabajo a tratar es - un estudio sobre procedimiento legal para declarar tierras ociosas, es un procedimiento de tipo administrativo y el mismo inciso de este tema nos señala como se origina el procedimiento administrativo y como es la impugnación de un acto administrativo, sobre todo para la aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario, como norma de carácter administrativo.

d).- Características y requisitos del procedimiento administrativo. Formalidades Constitucionales.

El Dr. Miguel Acosta Romero nos dice al respecto: "debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración-interno y gestión de la administración, que en nuestra opinión, debe reunir las siguientes características; dentro del inciso donde hablamos de las modalidades de procedimiento explicaremos en -- qué consiste el procedimiento interno y gestión.

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimiento y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad; y
6. Rapidez en las resoluciones".

Por otra parte, el procedimiento en que intervienen los-particulares creemos que debe de llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea - por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia (artículo 14 constitucional). Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exige por cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Diversos autores estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por -

Tabino Fraga, las siguientes bases:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. De las consecuencias que se producirán en caso de -- prosperar la acción;
3. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
4. Que se le dé oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportuni-- dad a las partes de alegar; y
7. Que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones rebatidas".

Puede apreciarse que este procedimiento sería copia del-jurisdiccional. Para equilibrar el interés del particular y el in-terés general, cuando se trate de actos que no afecten los dere--chos de los particulares, creemos que no habría por que llenar la -garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, si es conveniente otorgarle audiencia, -sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del pro-ceso judicial ante la autoridad administrativa. Esta es la inter-pretación más acorde con nuestra tradición. Está bien que la admi-nistración persiga el bien común, pero cuando se afecte de manera-

..../

trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene -- contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos -- en el ejercicio de los cuales, si podrá hacer valer todos los razo namientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

Además de lo anterior, consideramos que el derecho a la legalidad a los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integrará por una serie de derechos como son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo; y
4. El derecho al objeto.

Que derivan de los principios establecidos en el artículo 16 constitucional.

En otro caso cuando se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta efecto a partir de un momento dado -- dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y que es punto de pag tida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o en su caso, la iniciación de un procedimiento administrativo". (35)

En caso del acto impugnado por la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo), es la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, dentro de los requisitos constitucionales señala que deberá publicarse en el Diario Oficial, para que todas aquellas personas encuadren dentro del supuesto, le sea aplicable esta ley, en especial si tienen tierras sin cultivar, ya sea, se les podrá declarar o no ociosas, que es el objetivo de este trabajo, el estudio de su procedimiento.

El Maestro Gabino Fraga nos dice al respecto: "como nuestro país se viene sintiendo el vacío que existe en esta materia en la legislación positiva, creemos pertinente señalar los elementos principales que deben de tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo.

En primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal. Por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que el permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender

oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria.

En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos".

Por su parte la Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llena las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado (jurisp. de la S.C. de) 1917-1965. Segunda Sala, tesis 213.

Como consecuencia de lo que se ha indicado, las normas de procedimiento deberán ser diferentes según que se trate de una actuación espontánea de la Administración o de una actuación que ésta realice por instancia de un particular.

En el mismo caso y siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como las que se fijan en el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deban de recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguirse obligatoriamente.

El procedimiento administrativo se caracteriza, por la -

carencia de solemnidades y por su mayor rapidez.

A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que debe de caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares debe de establecerse formalidades mínimas para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.

El artículo 14 Constitucional, en su párrafo segundo dice: "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

De esta forma literal el precepto no se refiere a la autoridad administrativa sino a la judicial, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, dice que la autoridad administrativa debe de respetar la garantía de legalidad, la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional". (36)

La garantía de audiencia consiste: "el artículo 14 Constitucional hace consistir en un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. A primera vista, subsiste la idea que presidió el pensamiento original de los autores del precepto, que ésta garantía se presentará solo en el proce

(36) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 16va. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1975, Pp. 265, 266 y 267.

dinamiento Judicial. Pero después surgió otro criterio y que se debería de aplicar esa garantía al procedimiento administrativo.

En cuanto a la tesis profesional habla sobre el procedimiento administrativo de oposición de partes en la nueva Ley de Invencciones y Marcas; nos dice al respecto de la garantía de legalidad.

Así el artículo 16 Constitucional ha consagrado el procedimiento administrativo dentro de las garantías de seguridad jurídica al establecer que "se cumpla la formalidad jurídica", que se debe de entender como formalidades esenciales del procedimiento y de igual forma mediante la garantía de legalidad.

De esta forma el procedimiento administrativo constituye una garantía legal o de manera propia constitucional y administrativa, que tiene diversas finalidades, entre otras, asegurar el interés propio de los particulares. Desde el punto de vista legal se mantiene la eficiencia y seguridad de los servicios públicos; por el segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y arbitrariedad de la administración".

(37)

El Maestro Andrés Sarra Rojas, dice: "que el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda-

(37) Cavazos Flores Manuel, Tesis Profesional, El Procedimiento Administrativo de Oposición de Partes en la Nueva Ley de Invencciones y Marcas, 1976, Pág. 16.

..../

actuación irregular de la administración, que ocasione al particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del acto administrativo, competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrarse en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento. Estos medios eficaces deben estar reglamentados por la constitución, como anteriormente se ha señalado se debe requerir con las garantías de legalidad y audiencia". (38)

Concluyendo podríamos decir que los principales requisitos constitucionales son; que se cumpla con la garantía de legalidad y con la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo, además de que se cumpla con los requisitos señalados en sus mismas leyes.

(38) Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 444.

e).- Formalidades esenciales del procedimiento.

Se ha discutido cuales son las formalidades esenciales - que deben satisfacer al procedimiento, sobre todo cuando éstas - - afecten al particular, ya que así lo dispone el segundo párrafo -- del artículo 14 constitucional.

El Maestro Miguel Acosta Romero nos comenta al respecto: "cuando se trata de actos de gestión, que no se reflejan en los in- tereses del particular, puede haber o no necesidad de formalidades del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de- legalidad. El problema surge cuando se afectan los intereses de - los particulares. Aquí el problema es más profundo, porque estas- formalidades por mucho tiempo se sostuvo que se referían a procedi- mientos ante un tribunal del orden civil o criminal. Después la - Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido evolucionando en sus ejecutorias y es de los raros casos en México que a través de deci- siones judiciales se ha ido integrando un concepto del Derecho Ad- ministrativo. Las formalidades esenciales del procedimiento no po- demos señalarlas de una manera especial, no podemos decir son és- tas, aquellas, etc. ¿por qué?, por la diversidad enorme de procedi- mientos que hay en la administración. Si estudiamos las leyes me- xicanas concluimos que habrá casi tantos procedimientos como leyes o reglamentos existan.

Podremos decir que las formalidades esenciales del procog- dimiento, serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al

..../

particular, en relación a los actos que le afectan.

¿En qué consiste? en reunir los requisitos mínimos que señala la ley o reglamento, para que se pueda realizar el acto. - Cumplir los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad esencial que en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.

Cuando la ley no señala procedimiento alguno, la Suprema Corte de Justicia ha estimado que, cuando no hay procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento, en cambio, cuando la ley reguladora de la omisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado la autoridad administrativa está obligada a cumplir con las garantías constitucionales.

El procedimiento concluye por la resolución; por la realización del acto, en caso de un acto de ejecución ya interno o coactivo, este último caso de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento. Pero es necesario que haya otro acto, es una formalidad esencial del procedimiento. Este caso consiste, en la notificación del acto administrativo, es indispensable que el acto administrativo se notifique para que surta efectos, crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones. -

Como consecuencia de la aplicación de un acto administrativo". (39)

El Maestro Gabino Fraga, nos dice al respecto: "una vez admitida la necesidad de que en el procedimiento administrativo se respete la garantía de audiencia, surge la inquietud en qué consiste.

El artículo 14 constitucional la hace consistir en un juicio en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Nuestra doctrina constitucional ha definido con bastante exactitud que debe entenderse por formalidades esenciales.

Cuando se cumple con la garantía del artículo 14 constitucional si se cumple con los siguientes requisitos, 1. Que el afectado conozca la iniciación del procedimiento, la cuestión que va a debatirse, de sus consecuencias en caso de que prospere la acción y que pueda presentar sus defensas, 2. Que tenga derecho a presentar pruebas ambas partes; 3. Que tenga derecho el acusado a presentar alegaciones; 4. Que se dicte una resolución y que fije la forma de cumplirse". (40)

El Maestro Andrés Serra Rojas nos dice al respecto: "nos resta determinar cuales son las formalidades esenciales del procedimiento que alude el artículo 14 constitucional.

Las formalidades procesales esenciales han sido reconocidas ampliamente por el Derecho Procesal Civil.

Diversas ejecutorias de la Suprema Corte han secundado ese criterio, que se les puede llamar, dedicado a proteger intere-

(39) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 345.

(40) Fraga Gabino, Op. Cit., Pág. 268.

es privados. Esta inspirado en la legislación procesal y es fruto de la extinción de un precepto constitucional de molde civil a la materia administrativa.

Ante todo concepto de juicio que no debe de considerarse referido solo a los procedimientos judiciales, sino a todos los juicios organizados sobre otra base, en que aseguran y definen las formalidades esenciales del procedimiento.

Los autores de Derecho Administrativo Mexicano han considerado la opinión emitida por el Maestro Narciso Bassols en su comentario a la Nueva Ley Agraria de 1927 explica que debe de entenderse por formalidades esenciales del procedimiento, como anteriormente enunciamos tales formalidades.

Así el autor nos dice que en el juicio que alude el artículo 14 constitucional, aceptando el principio de aplicación de este artículo a la materia administrativa, diremos que el acto administrativo que prive a un particular de un derecho debe estar precedido de la garantía suficiente para la defensa del derecho impugnado.

Otro de los conceptos aludidos en el artículo 14 constitucional es el de los tribunales previamente establecidos. Al referirse a este precepto nos dice que se trata de los tribunales que enuncia el artículo 13 constitucional que se refiere a tribunales especiales, que son los que se contraen a un solo asunto.

Los tribunales están formados por las instituciones judi

ciales y administrativas que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional.

En cuanto a las leyes expedidas con anterioridad al juicio, debemos decir que es un principio general, que la ley queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatible con la ley anterior. Esta garantía guarda relación con el principio "de que ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". Artículo 14 constitucional y artículo 5o. del Código Civil.

La práctica del poder legislativo de poner en los artículos transitorios "se deroga la legislación anterior en lo que se oponga a la presente", aunque es una medida de protección jurídica, su determinación es difícil por la relación que mantienen unas leyes respecto de otras.

El derecho administrativo moderno debe seguir otros cauces por lo que se refiere a formalidades. Desde luego debe disminuirse la rigidez y solemnidad del procedimiento civil, procurando asegurar el interés general y el propio interés privado, en otras formas procesales administrativas que permitan la aplicación moderna y técnica de las leyes administrativas". (41)

(41) Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pp. 305 y 306.

f).- La notificación y sus efectos.

El Maestro Miguel Acosta Romero nos dice al respecto: --

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, aquellos a quienes va dirigida el acto administrativo, este y sus efectos.

La notificación abarca muchos aspectos. El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del Derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal; hay otras notificaciones, como son por correo certificado, por telegrama, -- por otros medios que no son aceptados por el Derecho Procesal, pero sí por el Derecho Administrativo. La notificación puede hacerse por publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.

Efectos de la notificación:

1. Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
2. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo. Por ejemplo, quince días para pagar impuestos determinados en cantidad líquida y exigible. -- seis meses o quince días para determinados actos.
3. Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales". (42)

(42) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 345.

.... /

A partir de su notificación produce el acto administrativo sus efectos, crea, modifica, trasmite o extingue derechos y - - obligaciones.

Otro Autor como es el Maestro Andrés Serra Rojas nos dice en su libro de Derecho Administrativo al respecto: "el acto administrativo debe producir sus efectos desde que se han cumplido todos los requisitos para su elaboración. El contenido de los mismos determina el modo y la forma de aplicación que pueda ser voluntaria o coactiva.

La mayor parte de los actos de la administración pública, tienen por objeto la realización de los fines del Estado. Pero debemos referirnos por ahora a los actos administrativos que -- crean derechos y obligaciones a los particulares. La eficacia del acto administrativo se funda en la ejecutoriedad, su realización - de oficio o derecho de la administración para ejecutarlo.

En todos los casos deben darse a conocer las resoluciones para divulgar la acción administrativa y para que el particular se entere del resultado de sus gestiones, es decir, para que - el acto comience a producir sus efectos jurídicos y el interesado pueda hacer valer su defensa.

En los actos administrativos que afectan un derecho del particular, la notificación de éstos, constituye una formalidad -- del procedimiento.

La administración en determinados casos, en que esté de-
por medio el interés general, puede mantener la reserva que estime
conveniente, tal es el caso de las medidas de carácter económico y
financiero que en determinados casos puede provocar alarmas, alzas
de precios u otros análogos, o las medidas de carácter militar.

Por último nos dice que la notificación es un acto por -
el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una deci-
sión, según las formas administrativas. Las notificaciones en - -
asuntos administrativos -que afecten intereses particulares-, como
las notificaciones judiciales, deben hacerse del conocimiento de -
los interesados.

Las demás notificaciones incluso pueden hacerse por sim-
ple oficio o carta u otro medio de conocimiento. La notificación
puede ser: personal, por cédula, por edictos, por correo, telegra-
ma o por cualquier otro medio que permita tener constancia de - -
haber recibido la notificación.

Cuando los interesados en un procedimiento administrati-
vo sean desconocidos o se ignore su domicilio, la notificación pue-
de hacerse en el "Diario Oficial de la Federación", o en la Prensa
Nacional.

Las notificaciones que afecten a particulares deben for-
mularse legalmente, es decir, de acuerdo con las disposiciones con-
tenidas en las leyes administrativas. Si no existen esas normas -
sobre notificaciones y se afectan esos intereses, de todas maneras

las notificaciones deben ser personales.

Las notificaciones defectuosas o irregulares deben ser reparadas por las autoridades administrativas, para que los interesados tengan perfecto conocimiento de ellas y pueda el particular afectado estar en condiciones de interponer los recursos y defensas que estime necesarios, sobre todo teniendo en cuenta que el transcurso de los términos puede eliminar las acciones administrativas y judiciales". (43)

El Maestro Gabino Fraga, al tratar este punto opina al respecto: "de acuerdo con la doctrina constitucional que coincide sustancialmente con las conclusiones del Congreso de Varsovia, la ley debe prevenir de una forma precisa la forma de hacer las notificaciones a los interesados y los plazos en que dichas notificaciones surtan efectos.

Así mismo nos menciona en el Código Fiscal de la Federación aunque en materia especial es un ordenamiento en que existe una mejor sistematización del procedimiento administrativo, establece que las notificaciones se harán a los particulares personalmente, mediante oficio entregado por mensajero o por correo certificado con acuse de recibo, por medio de edicto, cuando se desconozca el domicilio y en otros casos por medio de oficio o telegrama. (Art. 98 y 99) y se previene que las notificaciones surten sus efectos; las personales a contar de la fecha en que fueron practi-

(43) Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pp. 313 y 314.

adas y las demás al día siguiente a aquel que se reciban o en que se haga la última publicación de edictos, o bien desde la fecha en que el interesado se hace sabedor del acuerdo respectivo, siempre que sea con la autoridad al día en que la notificación debe surtir sus efectos (Art. 103 y 104).

La conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquiera otra causa.

Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe procederse a su ejecución voluntaria, forzosa o bien a hacer una revisión de oficio o a petición de parte.

Se abrirán así nuevos procedimientos bien sea para la ejecución, bien para la revisión administrativa del acto o bien finalmente para la revisión del mismo cuando habiendo adquirido definitividad en el orden administrativo, el particular lo pueda impugnar por medio del contencioso-administrativo". (44)

g).- Modalidades del procedimiento administrativo.

El Maestro Miguel Acosta Romero opina que existe procedimiento interno y procedimiento exteno; procedimiento previo y procedimiento de ejecución; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte.

"PROCEDIMIENTO INTERNO Y EXTERNO.

El procedimiento interno se dá en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

PROCEDIMIENTO PREVIO Y DE EJECUCION.

Hay actos administrativos que si requieren procedimiento previo, verbigracia, la expropiación en la que se necesita que se haga estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no hay que utilizar la compulsión, verbigracia los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incu-

ra en incumplimiento.

PROCEDIMIENTO DE OFICIO Y A PETICION DE PARTE.

Será de oficio o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular, para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

Se ha discutido mucho sobre la cuestión de establecer -- procedimientos unitarios; entre otros distinguidos tratadistas, -- Joaquín B. Ortega es autor de un anteproyecto de Código Administrativo, que propone la unificación del procedimiento administrativo, que en nuestra opinión únicamente señala una estructura básica que debe cumplir cualquier procedimiento y que debería ajustarse a ser flexible a cada materia". (45)

El Maestro Andrés Serra Rojas, opta por diversas formas del procedimiento administrativo.

"El Procedimiento administrativo está constituido por - las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la administración pública. Ellos señalan los cauces concretos, o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto - administrativo o declaración de la voluntad administrativa.

Al estudiarse esta materia de una manera general, es ne-

(45) Acosta Romero Miguel, Op. Cit., Pp. 341 y 342.

cesario deslindar los caminos que debe transitar la administración.

a) La gestión administrativa o de oficio en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción. Es una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples y limitadas al cumplimiento de la ley. Es el caso cuando se revisa la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado para comprobar las numerosas materias que tienen a su cargo dominados por el interés general (esta Ley ha sido derogada por la Ley Orgánica de la Ad. P. F.).

La administración pública para el cumplimiento para los fines del Estado, realiza numerosas actividades materiales, técnicas, jurídicas, económicas, sociales en general, que tienden al bienestar general como la construcción de una carretera, una escuela, un sistema de riego, ciertas actividades patrimoniales y otras análogas.

En la gestión administrativa de oficio pueden afectarse intereses particulares. Tal es el caso en que al construir una carretera sea necesario un procedimiento de expropiación, o los problemas que puedan surgir en la celebración de los contratos.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo que afecta los derechos de los particulares. En numerosos casos éstos son originados en los procedimientos administrativos, — pues no siempre la administración actúa con estricto apego a la ley.

La administración pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, como la concesión de servicio público, de radio y televisión, explotación de bienes del Estado, contratos administrativos, autorizaciones, licencias, permisos y otros actos administrativos.

El procedimiento administrativo en nuestra legislación, puede afectar los derechos de los particulares, reviste una particular importancia.

Cabe señalar que no hay un procedimiento tipo, uniforme o general que sirva de base a todas las actuaciones de la administración pública, que puedan afectar los derechos privados. Por el contrario, nos encontramos con situaciones diversas, tales como la ausencia de un procedimiento administrativo, o una diversidad de procedimientos que correspondan a las diversas materias administrativas, que constituyen verdaderas formalidades.

Los problemas surgen cuando la actuación de oficio o a petición de parte, origina una decisión administrativa que afecta un interés particular, desde luego este tiene derechos que emanan de la Constitución y de la Legislación administrativa que el poder público está obligado en respetar. Lo normal es que en todos estos casos la ley señala los procedimientos a seguir, o por lo menos se mantengan ciertas garantías generales.

c) El procedimiento administrativo de oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que

puede afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellos que revise sus procedimientos, antes de resolver en definitiva. En este caso la ley administrativa establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución". (46)

El Maestro Gabino Fraga nos dice que el procedimiento de oficio consiste: "las normas de procedimiento deberán ser diferentes, según que se trate de una actuación espontánea de la administración o de una actuación que ésta realice por instancia de un particular.

En el mismo caso y siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones como son las que fijan el órgano competente los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deben recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deben o no seguirse obligatoriamente.

Procedimiento a petición de parte: la ley debe regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representantes, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de

(46) Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pp. 285, 286, 287 y 288.

requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

Otro procedimiento a que se refiere este autor, es el -- procedimiento de oposición, en la legislación mexicana se conoce -- como procedimiento especial, se le llama así porque no solo se refiere a una determinada materia, sino porque en ellos la administración tiene un papel singular semejante al del juez ante el procedimiento contencioso entre particulares.

Como ejemplo tenemos el procedimiento de oposición que -- establece algunas leyes, como la Federal de Aguas (Art. 125) y la Minera (Arts. 69 y 55) y que es un procedimiento previo al otorgamiento de la concesión que tiende a conocer y en su caso o respetar derechos de terceros.

En ese procedimiento, los que resultan o pueden resultar afectados con una concesión pueden oponerse para que la autoridad administrativa califique su oposición. En el procedimiento así establecido en las leyes indicadas, no se trata de recurrir a un acto de autoridad administrativa, pues la oposición tiene lugar antes de que dicha autoridad haya dictado alguna resolución. Se trata en él, precisamente, de evitar que se dicte esta si se demuestra que con ella se pueden ofender derechos de terceros. Es un -- procedimiento preventivo, con las circunstancias especiales de que si el tercero no hace valer sus derechos en esa vía de oposición, no por ello las pierde, pues si la concesión llega a otorgarse al se-

gundo solicitante, se otorga siempre dejando a salvo los derechos de terceros". (47)

Concluiremos diciendo que este inciso sirve de base para decir que el procedimiento a estudiar es un procedimiento administrativo de oficio, que más adelante explicaremos porque lo consideramos así.

(47) Fraza Gabino, Op. Cit., Pp. 265, 266, 268 y 269.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE LOCALIZACION Y DECLARACION DE TIERRAS OCIOSAS

La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia, para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana, esta relación es más notoria tratándose de las instituciones agrarias, si tenemos en consideración que muchos de los principios reguladores de la organización estatal, superviven en la legislación vigente.

El estudio que realizaremos nos llevará a explicar sobre las principales leyes o decretos que se consideraron de mucha importancia en su época, ya que algunos se aplicaron y otros tuvieron poca vigencia por los problemas ocasionados de la guerra de independencia y con los constantes cambios de gobiernos, no había una estabilidad para organizar al país desde el punto de vista político, económico y social.

Desde los primeros años nos encontramos con una serie de decretos, órdenes y acuerdos que tienden a proponer la colonización de baldíos, pero fundamentalmente a compensar a los viejos soldados que en la lucha por la independencia del país habían prestado sus servicios a la Patria.

Algunos decretos no consideran de mucha importancia que los terrenos baldíos se les debería de dar al pueblo o campesinos sin tierra, otros decretos consideran con mayor derecho a coloni-

zar las tierras por los extranjeros, donde surgen problemas.

Podríamos hacer referencia de todas esas disposiciones - pero sólo mencionaremos las más importantes, pues algunos decretos mencionan procedimientos sobre las tierras que se han dado a los colonos, para que éstos las hagan producir, si no cumplen con esa disposición se les aplicarán las sanciones que más adelante explicaremos en nuestro estudio del presente tema.

a).- Decreto del 2 de diciembre de 1842.

En los antecedentes de la administración de la República Mexicana, el Maestro Jacinto Faya Viesca nos menciona en su libro: La Administración Pública Federal, el decreto que mencionamos para el desarrollo de nuestro tema.

"Haciendo un recordatorio histórico, el Maestro Faya - - Viesca cita a este decreto en el cual se crea la Dirección General de Industria, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, a esta Dirección se le encargaron las funciones de - Fomento Agropecuario.

El Gobierno Mexicano ya tomaba en consideración los problemas de la agricultura pero superficialmente, pues el problema - principal al cual debemos de mencionar o enfocar era el de la colg nización, que más adelante mencionaremos, así como cuales fueron - los problemas principales que se presentaron para la colonización, y sus ventajas y desventajas.

Después se le agregaron varias funciones a esa Dirección, se va ampliando el marco estructural del gobierno, así como sus ob jetivos aunque no se menciona a fondo qué procedimiento se utiliza ba para detectar todas aquellas tierras que servían para su culti vo, pues las nuevas funciones consistían el de colonizar aquellas regiones despobladas.

En el año de 1846 a la Dirección General de Industria se le encargaron funciones de colonización, para dar mayor apoyo a --

los objetivos del Gobierno Mexicano, así en el año de 1853 se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, con las funciones de Fomento Agropecuario, Colonización y con una función nueva la de Irrigación, para tener un desarrollo en la Agricultura a pequeña escala". (48)

Con estos antecedentes el Gobierno Mexicano ya se interesaba por el desarrollo de la agricultura, no se menciona en especial un procedimiento para tratar a fondo el problema de las tierras sin cultivar pues el objetivo principal era el de la colonización, así después se imponen normas para reglamentar a todas aquellas tierras susceptibles de cultivo.

(48) Faya Viesca Jacinto, La Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, S.A., México 1979, Pp. 401 a 403.

b).- Principales leyes y decretos en materia de colonización.

Entre las disposiciones legislativas más relevantes en el estudio de este tema analizado, vamos a considerar el decreto de 14 de octubre de 1823, la primera Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824, Ley del 6 de abril de 1830 y Ley General del 16 de febrero de 1854.

Decreto del 14 de octubre de 1823. Este Decreto dispuso la creación de la provincia del Istmo con capital en Tehuantepec, promoviendo la colonización de los terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos. El artículo 7o. divide a los citados terrenos en tres partes. La primera se destina para repartir lotes entre los militares retirados y personas que habían prestado sus servicios a la Patria, con una área mínima de 250 varas por lado de tierras de labor, que podrían aumentar en proporción al número de familiares. La segunda fracción se otorga a capitalistas nacionales y extranjeros, que observen buena conducta y que sean industrioses, se prefiere a los casados. Y la tercera parte debía de otorgarse a los campesinos carentes de propiedad, por conducto de la diputación provisional, se encarga de repartir las tierras un Director asesorado por dos Ingenieros para que hicieran el levantamiento y proceder a integrar el plano, para poder dar el reparto y titulación de lotes. "Debemos señalar que la clase campesina no es ampliamente favorecida y no señala un procedimiento y -

requisitos para aquellas personas que han sido favorecidas en el reparto de tierras, cuando no utilizan la tierra para los objetivos de éste".

Primera Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824. Esta Ley consta de 16 artículos, dentro de los más importantes cabe destacar que en el artículo 10. concede garantías a los colonos y extranjeros, pero en el artículo 9o., da derechos preferenciales a los ciudadanos mexicanos en materia de colonización.

También dentro de los artículos siguientes mencionan la prohibición de acaparamiento de tierras, que las tierras pasen a manos muertas, colonizar cerca de las fronteras o litorales, que se aplicaba para los extranjeros, esto era con el fin de guardar la soberanía del País y el régimen federal. Se le conceden facultades a los Congresos de los Estados para que en sus jurisdicciones expidan leyes o reglamentos necesarios para promover la colonización ajustándose a las leyes federales. "Esta ley tuvo poca vigencia, sin que se hayan dado resultados positivos en su aplicación. No señala reglas o requisitos para preservar la tierra, el único requisito que señala en su artículo 15 es el de guardar la vecindad, no señala un procedimiento en cuanto a las tierras susceptibles de cultivo que fueron dadas a los colonos, pero que no las cultivaban, como más adelante señalaremos una ley que sí reglamenta este problema".

Ley del 6 de abril de 1830. Durante el período vice-pr

idencional del general Anastasio Bustamante, encargado del Poder --
jecutivo, se expide la segunda Ley General en Materia de Coloniza
ción.

Esta Ley se compone de 18 artículos, los cuales tratan -
casi lo mismo que las leyes anteriores, pero señalaremos algo im-
portante, que los colonizadores deberían de ser mexicanos se les -
daría facilidades como prestaciones, para trasladarse y mantener-
se durante el primer año de su estancia. "Lo más importante de es-
ta Ley es la preocupación por la conservación de la integridad te-
rritorial del Estado".

Ley General del 16 de febrero de 1854. Esta ley está in-
tegrada por 15 artículos. Se nombran a gentes en Europa para pro-
mover la inmigración hacia la República Mexicana. Estas personas-
tenían que cumplir con una serie de requisitos como son: deberían-
de ser católicos de buenas costumbres y tener alguna profesión -
útil para la comunidad que iba a emigrar hacia México.

Los emigrados que quisieran dedicarse a la agricultura -
recibirían un terreno de 250 varas por lado, cuya propiedad la ad-
quieran al terminar de liquidarlo en un plazo de 5 años. "Debe --
hacerse notar que esta Ley toma en consideración aquella persona -
que no cultive su lote de tierra para lo cual fue destinado perde-
rá sus derechos, si no paga el precio de éste dentro del plazo fi-
jado también perderá sus derechos, dejando a otros colonizadores -
sus derechos.

El artículo 15 deroga todas las leyes, decretos y reglamentos expedidos con anterioridad a esta ley.

Esta ley figura la importancia de residir en el lugar -- por lo menos 5 años y cultivar la tierra para poder adquirir la -- propiedad. (49)

Después surgen nuevas leyes de colonización, como es la ley del 31 de mayo de 1875. Aquí se faculta al Ejecutivo para procurar la emigración de extranjeros al País, bajo ciertas condiciones. El Gobierno realiza contratos de colonización con empresas a las que se les conceden ciertas franquicias por el logro de introducir ciertas familias extranjeras al País para colonizar terrenos baldíos.

Con esta Ley surgen las Compañías Deslindadoras que tuvieron gran auge en México y estas provocaron problemas para el -- agro mexicano.

Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, algunos puntos de esta ley coinciden con la ley de 1875, en cuanto que autoriza la formación de compañías deslindadoras y realiza la enajenación de terrenos baldíos cuando una empresa deslindadora realiza su trabajo, el pago de esta operación consistía por cada deslinde que realizaba se le daba hasta una tercera parte de los terrenos -- habilitados para la colonización. Estas empresas recibieron el --

(49) Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica), Segunda Edición, Edit. Limsa, México 1978, Pp. 176 a 180.

apoyo oficial, con esto les permitió trabajar para apoderarse de todos aquellos terrenos que no tenían título a nombre propio o del gobierno. Este problema ocasionó que las rancherías que se dedicaban al cultivo de las tierras fuesen afectadas. Dentro de los problemas ocasionados por el deslinde realizado por esas empresas, se menciona, la depreciación de la propiedad, también como consecuencia hubo concentración de propiedad de terrenos baldíos, es una consecuencia de cómo surgen las haciendas, así varios Estados de la República fueron deslindados por esas empresas, "que en su mayoría eran extranjeras", se dedicaban a realizar esos trabajos.

En resumen podemos decir, las empresas deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad, no cumplieron con sus fines y así contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados fueron vendidos a terceras personas y los que a las empresas correspondieron como premio de sus trabajos fueron enajenados por éstas a un corto número de personas. También ocasionaron problemas a los verdaderos agricultores, al afectarles sus terrenos. Estas empresas desaparecieron a principios de siglo por ser un negocio poco brillante para los empresarios.

El Decreto del 31 de diciembre de 1962 derogó la Ley Federal de Colonización, que creó la Comisión Nacional de Colonización expedida el 30 de diciembre de 1946.

..../

Se dejó que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor a la población rural, no ha producido resultados efectivos, se debe abandonar este sistema y optar por el sistema de creación de nuevos centros de población, de esto habla el Código Agrario del 31 de diciembre de 1842. (50)

(50) Mandiata y Muñoz Lucio, El Problema Agrario en México, 8va. - Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1964, Pp. 123 a 130 y 453 a 456.

c).- Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías.

El Maestro Antonio de Ibarrola en su Libro de Derecho Agrario nos explica cuáles son los terrenos baldíos, nacionales y demasías que habla la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales, Demasías y Excedencias del 30 de diciembre de 1950, publicada en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1951.

Los artículos del 3 al 6 de la Ley dividen a los terrenos de la Nación en:

1.- Baldíos.- Son los que no han salido del dominio (de la Nación), por título legalmente expedido y que no han sido deslindados y medidos.

2.- Nacionales.- Son los terrenos deslindados, como provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieron, y los que recobrarse la nación por virtud de la nulidad de los títulos que respecto de ella se hubieran otorgado.

3.- Demasías.- Son los terrenos poseídos por los particulares con el título primordial en la extensión mayor que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título, y por lo mismo confundido en su totalidad por la superficie titulada.

4.- Son excedencias los terrenos poseídos por particulares durante 20 años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que es-

....

te ampare". (51)

Mencionaremos algunos de los antecedentes del origen de los terrenos baldíos en México, lo encontramos en la época colonial. Según se ha dicho que todas las tierras de indias eran de propiedad de la corona española, así es que las no tituladas en favor de los particulares o pueblos de indios, en realidad no sa-
lian del dominio real y así fue declarado en diversas disposiciones de la época. Pero como la ocupación de las tierras de América se realizó en una forma irregular, los terrenos que no habían sido ocupados por particulares o cedidos y reconocidos a las comunidades indígenas, muchas veces estaban confundidas entre sí, otras veces la ocupación de tierras realengas se hizo sin apoyo en título alguno y por esas circunstancias era necesario identificar los terrenos de propiedad de la corona. Para este fin se dedicaron las cédulas sobre composiciones con la corona, que son las primeras disposiciones de nuestra legislación referente a terrenos baldíos.

(52)

Esta ley que citamos se componía de 88 artículos, 7 capítulos y 7 artículos transitorios. Sólo mencionaremos los aspectos más importantes para el estudio de nuestro tema.

En el artículo 10. señala la facultad que tenía la Secre

(51) De Ibarrola Antonio, Derecho Agrario, Edit. Porrúa, S.A., México 1975, Pág. 141.

(52) Mandiata y Núñez Lucio, Op. Cit., Pág. 520.

aría de Agricultura para la aplicación de esta ley, basándose en el Reglamento de la misma ley (competencia).

Será la S.A.G. repetimos, la que con el objeto de conocer y determinar las tierras propiedad de la nación, lleve a cabo las necesarias operaciones de deslinde. A petición de parte o de oficio (Art. 53-54 de dicha Ley), mediante la designación de un perito oficial deslindador, puede ser propuesto por el particular interesado.

Esto se hace con el objeto de conocer las extensiones de terrenos que tenían los particulares y si les pertenecía a ellos o no.

El trámite es como sigue: el deslindador ha de formular un aviso, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, de la Entidad Federativa correspondiente y en otro de mayor circulación, fijándose el mismo en las oficinas del municipio y en parajes cercanos del mismo terreno. Contendrá el croquis y la indicación del lugar donde el deslindador vaya a instalar sus oficinas.

Todos los afectados darán a conocer su domicilio al deslindador, aunque la ley, hace notar, Mendieta y Núñez no fija plazo al respecto. Dentro del plazo marcado por el artículo 57 de la ley, los afectados podrán presentar sus títulos y concurrir luego a las operaciones de deslinde el día señalado (Artículo 59), el deslindador recorrerá los linderos del predio a deslindar en unión

de los propietarios, poseedores y colindantes y demás afectados, - quienes pueden hacer valer inconformidades, las que serán resueltas por la S.A.G. sobre el terreno mismo que hará constar si los terrenos se encuentran debidamente acotados, aprovechados y deslindados. A quienes no concurran, se les tendrá por conformes.

Terminada el acta, se levantará técnicamente el plano señalándose los linderos, y aquellos que a su vez hubieren hecho valer los inconformes. De resultar de propiedad particular los terrenos solicitados, el solicitante deberá de pagar una indemnización para los gastos originados por su solicitud (Artículos 60 y 62 de la ley). El Maestro Lucio Mendieta y Núñez hace notar que la ley en este punto es parcial e injusta, y favorece la incuria de los propietarios que ni siquiera explotan sus propiedades, y de los acaparadores de tierras que únicamente las poseen para especular con la posible alza de precios. Para que alguien se atreva a solicitar un terreno como nacional, es necesario que no esté acotado, ni en explotación y que esté prácticamente en abandono.

Por lo tanto el solicitante habrá obrado con perfecta y buena fé, y debía de caer el peso de la ley sobre el dueño, que además de haber dejado ociosas sus tierras, ni siquiera a puesto en ellas señales que indiquen que son de propiedad privada. También considera el Maestro Mendieta y Núñez que la ley se abstiene de hablar de que el propietario de la tierra solicitada como nacio

..../

al, o sea una extensión que sobrepase a la que pueda tener legalmente una sola persona conforme a las leyes locales. También en este caso debe caer la responsabilidad sobre el propietario.

Debemos mencionar que esta ley no sanciona a aquellas personas que no cultivan su tierra, sino todo lo contrario, el solicitante es el afectado porque en él recaen todos los gastos de solicitud de terreno. (53)

(53) De Ibarrola Antonio, Idem., Pp. 524 y 525.

d).- Ley de tierras ociosas del 23 de junio de 1920.

Esta Ley fué promulgada en el periodo presidencial de — Adolfo de la Huerta.

Es uno de los antecedentes más actuales para el estudio del presente inciso. Debemos recordar que esta Ley fué elaborada para dar un mayor apoyo al campesino desde el punto de vista económico y social, y para hacer producir las tierras, comprometer a todas aquellas personas que soliciten tierras ociosas para hacerlas producir.

Mencionaremos algunos artículos de esa Ley para señalar el procedimiento de localización y declaración de tierras ociosas.

Artículo 10., señala: "la Nación podrá disponer en todo tiempo temporalmente de las tierras laborables para fines agrícolas, al cual los legítimos propietarios o poseedores no las cultiven". En este artículo señala que la Nación podrá disponer de las tierras para fines agrícolas, el fundamento constitucional lo establece el artículo 27 en sus primeros párrafos.

En cuanto al procedimiento de localización de tierras ociosas señala esta Ley:

Artículo 30... y "las tierras que los vecinos denuncien como susceptibles de ser abiertas al cultivo en el temporal de lluvias, exceptuándose las siguientes:

1.- Las tierras de agostadero y pastos en servicio, y

..../

2.- Las tierras de plantas vivaces y de bosques que deben conservarse según las leyes de la materia". Este artículo nos señala que la denuncia de tierras ociosas la deberá de hacer la persona interesada (vecino), para cultivar la tierra. Se deberá de hacer la denuncia ante el Ayuntamiento, podrá hacerse verbalmente o por escrito mediante simple carta sin timbre. El Secretario del Ayuntamiento levantará una acta de la que se le dará una copia al interesado.

El interesado podrá solicitar que se le den esas tierras sin cultivar para que las aproveche siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por la Ley.

En el caso de que se haga la denuncia y la petición verbalmente, se le dará al interesado una copia señalando el día y la hora en que se presentó la denuncia y solicitud, artículo 7o.

La autoridad competente para llevar a cabo los trámites es el Ayuntamiento, según lo dispuesto en el artículo 8o. El Ayuntamiento que corresponda concederá la tierra al solicitante, dentro de los 3 días siguientes a la solicitud y sin más trámites que el de cerciorarse que se encuentra la tierra sin preparar o sin sembrar. (54)

El Maestro Antonio de Ibarrola comenta en su Libro de Derecho Agrario lo siguiente:

(54) Colección nuestras leyes, Edit. Mexicanos, S.A., 2da. Edición, 1978, Pp. 224 y 225.

"Vasta y fecunda es la doctrina elaborada por la Suprema Corte de Justicia sobre la ley actual del 23 de junio de 1920 (ca, 507), abordó especialmente (J, 2da. Sala, 252, 305) el problema de la no existencia en algún estado de la reglamentación del artículo 3o. de la citada ley, que ordena que las legislaturas locales o en su defecto la permanente, teniendo en cuenta las condiciones locales, dentro del plazo de un mes reglamentarán el citado precepto.- De no existir reglamentación, carecen los ayuntamientos de facultades para dar en arrendamiento tierras ociosas. Pero en todo caso, contra la aplicación de la ley, la suspensión debe negarse, por el interés que en ella tiene la colectividad". (55)

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez en su libro el Problema Agrario en México opina lo siguiente:

"En la Ley de Tierras Ociosas, el propietario no estaba obligado a cultivar sus tierras. Esa misma Ley no establece directamente tal obligación, pero al quedar las tierras no cultivadas en posesión del Ayuntamiento para que las arriende, coacciona de una manera indirecta al propietario o poseedor para obligarlo a la explotación de sus tierras, con la amenaza de que éstas pasen a -- terceras personas temporalmente.

Esta Ley tiene grandes errores como son: lo.- Cuando el ayuntamiento tiene conocimiento de que una tierra está ociosa, es - - - - -
(55) De Ibarrola Antonio, Op. Cit., Pp. 515 y 516.

..../

cuando ya ha pasado el tiempo para cultivarla, como consecuencia —
el agricultor ya no tiene interés en cultivar la tierra. 2o.- Cuando se les deja a las legislaturas de los Estados la facultad de programar las fechas de cultivo y deja en manos de las Autoridades locales la aplicación de esta Ley que es de carácter federal, pues en muchos Estados de la República no se ha reglamentado este aspecto de la Ley, y por lo mismo no es posible aplicarla. A estos motivos se debe el fracaso innegable de la Ley de Tierras Ociosas". (56)

(56) Mandieta y Núñez Lucio, Op. Cit., Pp. 567 a 572.

.....

e).- Exposición de motivos de la Ley de Fomento Agropecuario en relación con el S.A.M.

Como se anunció en el cuarto informe de gobierno, el día 15 de octubre de 1980, el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario, con el fin de aprovechar las tierras cultivables. Esta iniciativa de Ley se le anexó la exposición de motivos, dentro de su contenido expresa lo siguiente: "la administración actual se decide a dar mayor apoyo al sector agropecuario, para obtener resultados a la medida de nuestra demanda de necesidades.

El Ejecutivo Federal considera que el agro mexicano requiere fortalecer su capacidad para producir alimentos básicos que demanda la población, las materias primas que en forma creciente exige la industria nacional, así como las que convenga exportar. También se propone que el Estado y los hombres del campo cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria y que se incorporen al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del País.

En esta iniciativa y en la exposición de motivos de esta ley se plantea el problema de la planeación de la producción agropecuaria, sobre todo y en especial los productos básicos.

La planeación es la base de la organización de los productores donde se toma en cuenta las áreas productoras, aquí es donde se aplicarán los programas y planes de desarrollo agropecuario y forestal. Se propone la creación de un Fideicomiso de Riesgo Compartido con el fin de asegurar las siembras de los productores, también se propone la asociación de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas para la producción o las prestaciones de servicios para el interés común.

En esta exposición de motivos menciona que se deben de crear unidades de producción, para que desaparezca el minifundio, se le de mayor apoyo al campesino en cuanto al crédito, se le den facilidades para adquirir maquinaria, y cabe destacar que uno de los puntos más importantes es el que señala la iniciativa, propone que la Ley de Fomento Agropecuario sustituya a la Ley de Tierras Ociosas, para que todas aquellas tierras laborables se encuentren produciendo, se aseguran los derechos de poseedores y legítimos propietarios y siempre que mantengan produciendo sus tierras.

Esta iniciativa se dió a conocer con el objeto de que se le diera un mayor apoyo a la política del Presidente José López Portillo en relación con el Sistema Alimentario Mexicano". (57)

A escaso de un año de haber tomado por el presente régimen de gobierno la histórica decisión de crear el Sistema Alimentario

(57) Boletín Informativo de la S.A.R.H., Sector Agropecuario y Forestal, Subsecretaría de Planeación, Vol. 2 No. 11, Octubre a Diciembre 1980, Pp. 1, 2 y 3.

rio Mexicano, para lograr la autosuficiencia y mejorar los niveles de nutrición de las clases más desvalidas y las formas de vida de los hombres del campo, se planteó la idea de dar mayor apoyo a la producción de granos básicos para la satisfacción interna del País y el excedente poderlo exportar.

"El Sistema Alimentario Mexicano es un planteamiento del Gobierno Federal y el objetivo rector es recuperar la autosuficiencia nacional en cereales, leguminosas y oleaginosas. Se trata de un objetivo de múltiples propósitos, entre los que destacan el poder atender la mala situación alimentaria de gran parte de nuestra población, principalmente la del campo.

El Sistema Alimentario Mexicano establece una serie de planteamientos estratégicos para normar las decisiones y acciones operativas del Gobierno Federal en relación con cada una de las fases de actividades que comprende nuestro sistema alimentario: Desde la producción de insumos para la agricultura, la pesca y la producción pecuaria, las actividades agropecuarias y pesqueras como tales, hasta la agroindustria y la distribución y comercialización de los alimentos.

De aquí el carácter totalizador del Sistema Alimentario Mexicano, la estrategia, la programación y las acciones operativas que contempla cada una de esas fases están interrelacionadas por el doble propósito de elevar la productividad de los productos primarios y de que aumenten sus ingresos.

El Sistema Alimentario en su estrategia no sólo trata de inducir una rápida modernización introduciendo maquinaria o cualquier otro implemento que las unidades de producción campesina no estén en posibilidades de adquirir o controlar; se trata de incrementar la productividad utilizando, ante todo, fertilizantes, semillas y plaguicidas. En cuanto a lo que respecta a las zonas de temporal el Gobierno ofrece su apoyo, subsidiando el precio de insumos a los productores, como es el caso del maíz, frijol y arroz.

Dentro del plan del Sistema Alimentario Mexicano, hay 4 objetivos para un Plan Global de Desarrollo son:

1.- Reafirma y fortalece la independencia del País al orientarlo hacia la autosuficiencia alimentaria, asegurando así la soberanía nacional ante el llamado "Poder Alimentario que cobra singular relevancia en la coyuntura actual".

2.- Tiende a proveer ocupación y mínimos de bienestar a la población al propiciar la creación de empleos rurales y a reorientar el consumo de las mayorías hacia la satisfacción de sus requerimientos mínimos.

3.- Busca mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores y regiones mediante la reactivación de los productores y zonas de temporal y la resignación de recursos.

4.- Promueve un crecimiento económico alto, sosteniendo un eficiente de toda la cadena alimentaria y a la vez que busca la autonomía tecnológica nacional en dichas actividades". (58)

Para conseguir estos objetivos fué necesario la creación de la Ley de Fomento Agropecuario promulgada en el Diario Oficial el día 2 de enero de 1981, con ésto se vino a implementar la regla mentación jurídica, que era necesaria en el campo para llevar por-buen camino los objetivos mencionados. Fué necesario para poder - aprovechar todas las tierras aptas para la producción, sin dejar-- las ociosas como lo menciona la misma ley.

(58) La estrategia temporalera del Sistema Alimentario Mexicano y su operación, Dirección General de Información y Relaciones - Públicas, SARH, Julio de 1980, Pp. 3, 10, 11 y 12.

f).- Ley de Fomento Agropecuario como norma de la Reforma Agraria.

Consideramos a la Ley de Fomento Agropecuario como norma de carácter auxiliar para la Reforma Agraria, ya que ésta tendrá que aplicar sus propias leyes como es la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Esta Ley es anterior a la Ley de Fomento Agropecuario, habla de las tierras que se dejan sin cultivar, de igual manera impone una reglamentación considerando como punto principal y de mayor interés al ejido y a las comunidades excluyendo a la pequeña propiedad ya que ésta tiene su propia reglamentación.

Para poder entender este tema daremos una breve explicación en cuanto a que se entiende por ejido y por tierras comunales:

Ejido.- Deriva de la palabra latin: Exitus, que significa: Salida. El Maestro Raúl Lemus García en su Libro de Derecho Agrario Mexicano cita a Don Joaquín Escriche, nos da la siguiente definición del ejido: "es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos".

La Ley VIII, Título Tercero, Libro Sexto de la recopilación establece que: "los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, -

..../

entradas y salidas, labranzas y un ejido de una legua de largo, -- donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan -- con otros españoles. Consecuentemente, el ejido en los pueblos de indios además de las finalidades indicadas cuando hablamos en las instituciones en los pueblos de españoles, tenían la específica de servir para pastar al ganado. Su extensión es relativamente pequeña, pues la legua equivale a 5,572 metros". (59)

En la actualidad se entiende por ejido: la institución jurídica de carácter socioeconómico integrada por un núcleo de población no menor de 20 ejidatarios, titulares de las tierras de -- cultivo y cultivables, con el carácter de inalienable e imprescriptible, inembargable, no susceptible de comercio, de arrendarse para hacer usufructuadas por cada una de sus miembros y que comprende además zona de urbanización, parcela escolar y la unidad agrícola industrial.

Dentro de la Ley Federal de la Reforma Agraria que regula al ejido, encontramos como antecedente las sanciones que se imponen al ejidatario cuando deja de sembrar sus tierras, así tenemos los siguientes artículos que hablan al respecto:

Artículo 251.- "Para considerar la calidad de inafectable la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de 2 años consecutivos, a menos que existan causas--

(59) Lemus García Raúl, Op. Cit., Pp. 122 y 123.

..../

de fuerza mayor por lo que impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total".

Enfocando lo ya expuesto, diremos que la Ley Federal de Reforma Agraria trata en especial el problema cuando el ejidatario pierde sus derechos, como es el caso de dejar de cultivar sus tierras o las destina para sembrar estupefacientes o enervantes, es el antecedente más directo de la Ley de Fomento Agropecuario.

En cuanto a terrenos comunales diremos que se viene aplicando las mismas disposiciones que marca la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Como antecedente tenemos la propiedad comunal de los españoles se introdujo a México a través de la fundación de la Nueva España, tales como el ejido principalmente; o sea, que se les daba cierta cantidad de tierra para los usos del pueblo que no eran individuales sino para todo el pueblo, y otra cantidad para cada uno de los pobladores.

Otro caso como antecedente son las tierras de común repartimiento, también llamadas tierras de la comunidad o de parcialidades indígenas eran las que se repartían en lotes a las familias de los indios, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos.

Se tenían que usufructuar permanentemente, pero podía perderlas si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de

..../

cultivar durante tres años consecutivos. Los lotes que quedaban - libres se repartían entre las familias nuevas que llegasen. (60)

Hoy en día la nueva Ley Federal de la Reforma Agraria regula todas las disposiciones en cuanto a lo que respecta a las propiedades comunales.

(60) Lemus García Raúl, Op. Cit., Pp. 123 y 124.

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO PARA LOCALIZACION DE TIERRAS OCIOSAS

Como anteriormente se mencionó este procedimiento es administrativo, por las características que presenta, el Órgano competente para que aplique y lleve a cabo todo este procedimiento -- pertenece al sector administrativo (S.A.R.H.), como auxiliar del Poder Ejecutivo Federal.

En un principio el procedimiento de localización de tierras ociosas, le correspondía al Ayuntamiento conocer del asunto, mediante la denuncia que hacía el interesado ante esta autoridad -- que la Ley de Tierras Ociosas le otorgaba la característica de autoridad competente.

Actualmente la Ley de Fomento Agropecuario del 2 de enero de 1981 abroga la Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de -- 1920, aquí se menciona que la autoridad competente para conocer -- del asunto es la S.A.R.H. en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, órganos de carácter administrativo perteneciendo al Poder Ejecutivo Federal artículo 3o. de la Ley de Fomento Agropecuario.

Para poder explicar el procedimiento de localización de tierras ociosas, es necesario dar algunos conceptos sobre qué se -- entiende por tierras ociosas, ya que algunos autores coinciden y -- otros se contraponen a este concepto, ya que todo procedimiento in

..../

plica un estudio conforme lo que marca la Ley de Fomento Agropecuario.

a).- Fundamento constitucional y estructura jurídica de-

la Ley de Fomento Agropecuario.

La Tarea inmediata al reparto de tierras, ha sido y sigue siendo, la creación de bases jurídicas que garanticen la constante explotación de las tierras pertenecientes a la comunidad, al ejido y a la pequeña propiedad.

Atanto a la preocupación antes mencionada, el Constituyente de Querétaro incluyó en la Constitución de 1917, el párrafo más discutido de la Historia Constitucional Mexicana: "la Nación - tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". El párrafo a que - nos referimos es el tercero del artículo 27 Constitucional.

Bajo este marco constitucional, la ocupación temporal de tierras ociosas era importante; la Ley de Tierras Ociosas fué la - que pretendió legalizar la ocupación temporal de tierras que sus - propietarios o poseedores no cultivaran, esta Ley fué aprobada por el H. Congreso de la Unión el 23 de junio de 1920 y publicada en - el Diario Oficial el 28 del mismo año.

Dicha Ley preceptuaba en su artículo 1o. "se declara de - utilidad pública el cultivo de las tierras de labor, por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines - agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven". Esta declaración pudo emitirse en virtud de que la Constitución de 1917, en su artículo 27 re-

..../

dación original, "ya imponía la modalidad a los regímenes de propiedad en México, de encontrarse en constante explotación". (61)

El énfasis en el Gobierno para mantener la tierra en - - constante explotación está plenamente fundamentado y sólo ha hecho falta el deseo sincero de poner la tierra a trabajar, pero ya no - bajo el deseo de los dirigentes y líderes políticos, porque des- - vian el curso verdadero de las políticas, de alguna manera contribuyen a disminuir la producción que el Maestro Mendieta y Núñez de nomina "El Problema Agrario Mexicano".

Después de un gran recorrido que hizo el Presidente López Portillo por la República Mexicana, declaró a Excelsior el 5 de enero de 1977: "Intervendrá el Gobierno la tierra ociosa". Esta declaración se formuló en virtud de que en el Distrito de Riego número 19, desde su construcción, la mitad de la tierra permanecía ociosa por problemas de Tenencia de la Tierra y así surgieron más - declaraciones en los periódicos de mayor circulación en la República Mexicana, dando a conocer su apoyo al campo por el actual Gobierno. (62)

Después de casi 3 años de silencio en torno a la problemática de la ociosidad de las tierras de labor, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1981, la -

(61) Chávez Padrón Martha, Ley de Fomento Agropecuario Comentada, - Edit. Porrúa, S.A., Décima Edición, México 1981, Pág. 432.

(62) "El Gobierno intervendrá la tierra ociosa", Excelsior, 5 de enero de 1977.

Ley de Fomento Agropecuario, reglamentaria del párrafo tercero del 27 Constitucional y cuyo objeto primordial radica en señalar las bases para el fomento de la agricultura, con este fundamento constitucional los legisladores crearon esta ley y después surge de amplias discusiones y debates el Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario que es aprobado y que ayudará a esclarecer a la ley, de aquellos artículos no explicativos que se tuvieran duda y también se debe de destacar que están previstos los procedimientos, recursos y sanciones con motivo de la aplicación correcta y eficiente de la ley, ya que si bien interesa al Gobierno como representante del interés social, el crecimiento racional de la producción rural es también preocupación básica, garantizar la seguridad jurídica y la tranquilidad social de ella derivada, como base de nuestro sistema democrático. (63)

Estructura Jurídica, cuando nos referimos a este punto - generalmente hacemos mención a la manera como el legislador ha distribuido y ordenado las partes de su obra. Así al ocuparnos de la Ley de Fomento Agropecuario tenemos la siguiente estructura:

- 1.- Título primero. Disposiciones generales.
- 2.- Título segundo. Plan de desarrollo y programas.
 - 2.1.- Capítulo primero. De la planeación nacional.
 - 2.2.- Capítulo segundo. De los programas.

- 3.- Título tercero. Organización de la producción.
 - 3.1.- Capítulo primero. De los distritos de temporal.
 - 3.2.- Capítulo segundo. De las unidades de producción.
 - 3.3.- Capítulo tercero. De las tierras susceptibles de cultivo.
 - 3.4.- Capítulo cuarto. De la mecanización y servicios.
 - 3.5.- Capítulo quinto. Del riesgo compartido.
 - 3.6.- Capítulo sexto. De la asistencia técnica y del crédito.
- 4.- Título cuarto. Reagrupación de la pequeña propiedad.
 - 4.1.- Capítulo único. Del minifundio.
- 5.- Título quinto. Tierras ociosas.
 - 5.1.- Capítulo primero. De la declaración de tierras ociosas.
 - 5.2.- Capítulo segundo. Del aprovechamiento de las tierras ociosas.
 - 5.3.- Capítulo tercero. De las tierras ociosas en litigio.
- 6.- Título sexto. Sanciones.
- 7.- Título séptimo. Capítulo único. Recurso Administrativo.

7.1.- Artículos transitorios.

La Ley en sí contiene un total de 100 artículos y 3 transitorios, se relacionan con la Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley Federal de Aguas, Ley General de Crédito Rural y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sería conveniente que todas las leyes cuyo objetivo sea el fomento de la agricultura, formaran parte de un solo ordenamiento jurídico, para facilitar su conocimiento y aplicación. Así para aquellas personas afectadas puedan defender sus derechos y conozcan ampliamente estas leyes.

b).- Concepto de tierras ociosas conforme la doctrina y la Ley de Fomento Agropecuario.

Se traduce al latín así: TERRAE OTIOSAE.

Se pronuncia así: Tarre Ociose, o sea, en plural nominativo, género femenino:

Otiosas, traducido al español es: "ociosas, inactivas, -desocupadas, libres, tranquilas y apacibles". (64)

El Maestro Antonio de Ibarrola en su Libro de Derecho -- Agrario nos comenta sobre este tema: "es laborable es cuanto se -- puede laborar o trabajar. Es laborable el terreno susceptible de ser cultivado. Si este no es aprovechado se convierte en tierra - ociosa, aunque el ocioso, realmente es el propietario. Sagrado ha sido siempre el derecho de los labradores, a quienes definen las - partidas(P,2, Proemio XXI)". (65)

El Maestro Lucio Mandiata y Núñez en su Libro el Problema Agrario en México comenta al respecto: "de acuerdo con las disposiciones del Derecho Romano, solamente el propietario de tierras agrícolas o quien tuviere sus derechos, podía cultivarlas. Si un tercero sin el consentimiento del dueño, sembraba un terreno, perdía lo sembrado desde que la simiente echaba raíces". Apoyando este criterio, el Maestro cita en su libro al Jurista Romano Gayo, - el cual dice: "mas por la misma razón que las plantas que agarran-

(64) Blanco García Vicente, Diccionario Ilustrado Latino-Español, - Edit. Aguilar, Madrid España, 1968 7a. Edición, Pág. 341.

(65) De Ibarrola Antonio, Op. Cit., Pág. 517.

en la tierra ceden al terreno, se entiende que también cede al terreno el trigo que sembró. Pero así como edificó en suelo ajeno, si el dueño del suelo reclamara el edificio, se puede defender con la excepción del dolo malo, así podrá estar seguro, con el auxilio de la misma excepción el que a su propia costa sembró un feudo ajeno".

Así también opinan en España, los Códigos mantienen algunos conceptos semejantes, pero el Fuero Viejo de Castilla menciona un espíritu más amplio, una visión más amplia de la propiedad, se le da un derecho temporal de usar la tierra ociosa al campesino.

La Constitución Alemana de 1919 en su artículo 153 dice: "debemos de entender que las tierras que no se cultivan y explotan para un uso general se consideran ociosas, el propietario debe de explotarlas para el bien de la comunidad".

Por último, el Maestro Mandieta y Núñez menciona en su proyecto de nueva Ley de Tierras Ociosas en el artículo 10. "se entenderá por tierras ociosas, cuando el propietario de tierras cultivables mayores de 10 hectáreas, está obligado y no cumple, deberá de informar al Ayuntamiento de su jurisdicción correspondiente dentro de un término de 30 días antes de la fecha de cultivo, para que ésta conozca con la anticipación necesaria, cuales tierras que daron ociosas en el año agrícola inmediato". (66)

La Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920, consi

(66) Mandieta y Núñez Lucio, Op. Cit., Pp. 567 a 571.

.... /

dera que las tierras ociosas son: "artículo 1o.: aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivan, y en el artículo 2o. de la citada Ley se concretó que eran — tierras ociosas todas aquellas que no hayan barbechado o puesto en cultivo, pasadas las fechas que marca la Ley". (67)

La Ley de Fomento Agropecuario considera en su artículo-71 son tierras ociosas: "los terrenos aptos para la producción — agrícola que se encuentran sin explotación en los términos y condiciones que expresamente señala esta Ley".

Al respecto los Maestros Hacinto Paya Viesca y Angel Casino Martínez opinan en la Ley de Fomento Agropecuario Comentada, — lo siguiente: "de qué entiende el legislador por terrenos aptos para la producción agrícola. Los terrenos aptos para la producción — agrícola no son, desde luego, los que la Ley considera en su artículo 43 como susceptibles de cultivo cuyo destino a la producción — agrícola determina la causa de utilidad pública para efectos de expropiación.

La palabra "aptitud" para la producción agrícola que se — considera en esta disposición responde a un concepto actual no potencial como es el caso de los terrenos ganaderos considerados por el artículo 43 de la Ley.

Aptos es sinónimo de idóneo, hábil, capaz para el ejercicio de una actividad; y aptitud es sinónimo de capacidad, suficien

cia y concretamente de capacidad de obrar; por lo tanto, los terrenos aptos para la producción agrícola deben de entenderse como - - aquellos que en el momento actual y sin necesidad de posterior inversión o acondicionamiento son idóneos de inmediato para ser puestos a producir de acuerdo a las técnicas y procedimientos agrícolas usuales en determinadas zonas o región agrícola.

Concretando pues, el caso previsto por el artículo 71 de la Ley, se trata de terrenos actualmente aptos e idóneos para la producción agrícola, o sea, terrenos que en el ciclo inmediato o en los mediatos anteriores aún han sido cultivados, o sea, que están actualmente dedicados a la producción agrícola por sus propietarios o por terceras personas, pero por causa injustificada en el momento actual, al inicio de un ciclo agrícola determinado sus titulares no las ponen a producir, no realizando las labores preparatorias precedentes a la siembra y que constituyen el inicio de la secuela de la producción agrícola". (68)

(68) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Ley de Fomento - Agropecuario Comentada, Primera Edición, Edit. Porrúa, S.A., - México 1981, Pp. 285 y 286.

c).- Procedimiento y forma de localización de tierras --
ociosas en terrenos ejidales, comunales y particulares.

Todo procedimiento implica un estudio tanto a nivel téc-
nico como jurídico, el cual deben ir integrados, en este caso se-
ría para resolver los problemas de la productividad.

La Ley de Fomento Agropecuario señala la estructura gene-
ral, y el Reglamento nos especifica cada uno de los artículos de -
la Ley para tener una mejor aplicación, en cuanto a lo que respec-
ta el estudio de nuestro tema.

El artículo 72 de la Ley de Fomento Agropecuario estable-
ce: "se declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras-
ociosas; al efecto la Nación podrá en todo tiempo ocupar temporal-
mente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la
producción". La Nación es la única que puede imponer las modalida-
des a la tierra, en este caso sería lo que señala este artículo.

En cuanto a la coordinación que hay entre la parte técni-
ca y jurídica señala el artículo 73 de la Ley lo siguiente:

Artículo 73.- "La Secretaría dará a conocer, por regio--
nes determinadas, las fechas correspondientes para la preparación-
y siembra de terrenos y las áreas mínimas que deberán ser cultiva-
das de acuerdo con la calidad de las tierras. La Secretaría deter-
minará asimismo los periodos que correspondan a los ciclos produc-
tivos, de acuerdo con los lineamientos generales del plan nacional
de desarrollo".

"Una vez que la Secretaría de Agricultura y Recursos --
Hidráulicos dá a conocer los ciclos productivos por regiones de --
cultivo, surge el problema de quién será el encargado de localizar
y denunciar las tierras que no han sido cultivadas". (69)

Para esclarecer este problema se publicó en el Diario --
Oficial el 23 de noviembre de 1981 el Reglamento de la Ley de Fo--
mento Agropecuario, el cual establece lo siguiente:

En su Título Séptimo, Capítulo I, de Tierras Ociosas, lo
calización y denuncia.

Artículo 139.- "Están obligados a denunciar la existen--
cia de tierras ociosas los empleados y funcionarios de la Secreta--
ría que por la naturaleza de su trabajo tengan conocimiento de --
ellas".

En este caso los trabajadores que tienen relación, se --
rían aquellos que trabajan en las Representaciones y Residencias --
Generales, ya sea de las áreas técnicas o jurídicas, son los que --
tienen más contacto con el campo agrícola.

Artículo 140.- "La obligación de denunciar la existencia
de tierras ociosas sin explotación regirá cuando se trate de terre
nos ejidales o comunales, respecto de los empleados y funcionarios
de la Secretaría, de conformidad con el artículo 76 de la Ley de --
Fomento Agropecuario". (70)

(69) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. --
288 y 289.

(70) Diario Oficial de la Federación publicado el 23 de noviembre--
de 1981, Segunda Sección, Pp. 20 y 21.

El Artículo 76 de la Ley de Fomento Agropecuario contiene lo siguiente: "La Secretaría hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a ejidos o comunidades no estén en explotación, para los efectos legales que procedan".

Al respecto los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez opinan lo siguiente en su Libro Ley de Fomento Agropecuario Comentada:

"Reiterando lo manifestado en comentarios anteriores manifestamos lo siguiente, que el régimen del aprovechamiento de tierras ociosas establecido en la Ley, el procedimiento para su declaración y consideración como causa de utilidad pública, rige exclusivamente para tierras de la pequeña propiedad, más no para ejidos y comunidades.

En esta disposición la Ley reitera nuevamente su tónica dominante en el sentido de que no pretende regir situaciones agrarias y bajo ningún concepto, ni directa o indirectamente, variar el estatuto agrario que la Ley de la materia consagra en forma exclusiva a favor de los núcleos de población ejidal o de las comunidades, como sujetos colectivos de derecho agrario. Es por eso que en forma expresa, este artículo impone a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la obligación de hacer del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a ejidos o comunidades no estén en ex-

plotación para ser posible el régimen específico de la Ley Agraria.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, - - aplicando la Ley de Fomento Agropecuario sólo actuará como autoridad auxiliar al denunciar ante la Reforma Agraria las tierras que están sin cultivar, para que ésta aplique lo correspondiente.

Diversas y graves consecuencias son las que se derivan - de la Ley de la Reforma Agraria en su aplicación a casos de falta de explotación y aprovechamiento de las parcelas o unidades de dotación de los ejidatarios, en efecto: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de dicho acuerdo u ordenamiento, es la causa de pérdida de los derechos sobre la unidad de dotación individual para el ejidatario, y en general lo que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, cuando: fracción I: No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más. Igualmente, en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra, o de ejecutar los trabajos de índole comunal. En ambos casos la parcela o unidad individual de dotación deberá adjudicarse - en el segundo caso en forma provisional -, a quién legalmente aparezca como heredero legítimo del ejidatario. Finalmente el artículo 89 del mismo ordenamiento agrario establece que: la suspensión de los derechos de un ejidatario sólo

..../

podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La
privación definitiva de estos derechos será resuelta por el Presi-
dente de la República Mexicana". (71)

(71) Faya Viasca Jacinto y Camino Martínez Angal, Op. Cit., Pp. --
297 y 298.

...../

d).- El procedimiento que utiliza la S.A.R.H.

Basándose en la Ley tendrá que seguir un lineamiento artículo por artículo, para que tenga validez tal procedimiento hasta concluirlo en su última etapa, la declaración de tierras ociosas.

Con la información obtenida a través de la Dirección General Jurídica, dada por el Departamento de Dictaminación perteneciente a la Subdirección de Legislación de la Secretaría obtuvimos lo siguiente:

Cuando el interesado haga la denuncia ante la Representación de la S.A.R.H. en una Entidad Federativa o en Oficinas Centrales del D.F. a través de la Dirección General Jurídica, la denuncia deberá hacerse por escrito con copia para el interesado para que le firmen de recibido.

Si se presenta la denuncia ante la Representación de la S.A.R.H. en ese Estado, ésta la deberá de turnar a la Dirección General Jurídica para que haga las investigaciones correspondientes.

La Dirección General Jurídica, pedirá a la Representación un informe detallado del terreno que se considera ocioso, este informe deberá contener los siguientes puntos:

- 1.- Nombre del interesado.
- 2.- Lugar y nombre de la entidad federativa donde se localiza tal predio.

..../

- 3.- Tipo de régimen que tiene la tierra.
- 4.- Medidas y nombres de los colindantes.
- 5.- Nombre del poseedor o propietario.
- 6.- Causas por las cuales no se preparó la tierra para cultivarla.
- 7.- Y demás requisitos que sean necesarios para el estudio de este problema.

Una vez obtenida esa información la Dirección General Jurídica podrá iniciar el procedimiento de declaración de tierras ociosas que más adelante explicaremos en que consiste tal procedimiento. (72)

(72) Iglesias Mendoza Francisco, Jefe del Departamento de Dictámenes de la Dirección General Jurídica de la S.A.R.H. (Información verbal).

CAPITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LAS TIERRAS OCIOSAS Y SUS ETAPAS

El artículo 4o. de la Ley de Fomento Agropecuario en sus fracciones XV y XVIII establecen lo siguiente:

Fracción XV.- "La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos está facultada para intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación y la Fracción XVIII establece difundir profusamente por los medios a su alcance el Plan Nacional cuando haya sido aprovechado".

Respecto a la Fracción XV en cuanto a la facultad atribuida a la Secretaría, deberá intervenir en el procedimiento de declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinará su explotación en los términos que señala los siguientes capítulos, I y II del Título 5o. de la Ley.

Las facultades que le encomiendan a la Secretaría dentro de ellas el procedimiento que es formalmente administrativo pero que materialmente se caracteriza como típicamente jurisdiccional, ya que se prevé la sustanciación en contradictoria litigiosa consiste, por una parte en la afirmación de la Secretaría de la ociosidad o inexploración de las tierras de particulares y la siguiente negativa o justificación del particular que resulta afectado por la declaratoria de ociosidad y simultáneamente ocupación temporal por parte de la Secretaría de las tierras correspondientes, tratándose de una resolución con la que culmina el procedi-

amiento, que tiene como efecto la privación temporal de la posesión y usufructo de los bienes objeto de la declaratoria y la disposición de ellos a favor de una entidad legalmente autorizada del Sector Público, que procederá a contratarla a favor de particulares o campesinos ejidatarios con derechos a salvo, cuyo orden de preferencia es impreciso en el texto de la Ley. (73)

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez en su Libro el Problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria comenta lo siguiente:

"En los artículos donde señala el procedimiento, es muy dilatado ese procedimiento para la declaración de ociosidad de las tierras, el aprovechamiento no corresponde a los ciclos agrícolas pues cuando se acate el mencionado procedimiento ya no habrá quien se interese en la explotación de las mencionadas tierras, ya que su aprovechamiento no sería útil pues el período de preparación para la siembra habrá pasado". (74)

(73) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pág. - 285.

(74) Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., Pág. 573.

a).- Hipótesis para la declaración de tierras ociosas.

De inmediato surge la cuestión de qué entiende el legislador por terrenos aptos para la producción agrícola, como anteriormente se ha explicado y considerando esta situación como primer elemento de la definición de tierras ociosas, que se complementa por la ociosidad de aquellas.

Como anteriormente se dijo y reiteramos, los terrenos aptos para la producción agrícola no son desde luego los que la ley considera en el artículo 43 como susceptibles de cultivo cuyo destino a la producción agrícola determina la causa de utilidad pública para efectos de expropiación.

La aptitud para la producción agrícola que se considera en esta disposición responde a un concepto actual y no potencial como es el caso de los terrenos ganaderos que considera el artículo 43 de la Ley. Debemos entender que los terrenos aptos para la producción agrícola, son aquellos que por su naturaleza son idóneos para ponerlos a producir de acuerdo a las técnicas y procedimientos agrícolas actuales, usuales en determinadas zonas. Para que lo sean de inmediato, se necesita proceder a su acondicionamiento, como sería: el desmonte, nivelación de tierras y una serie de obras de infraestructura consistente en riego, caminos, electrificación, etc., hasta entonces pudieran llegar a ser consideradas como tierras aptas para la producción agrícola; mientras serían terrenos susceptibles de cultivo como los considera el artículo 43 -

de la Ley.

Para que se pueda constituir la hipótesis y se pueda iniciar el procedimiento administrativo promovido por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que culmina con la declaración de tierras ociosas.

Concretando, Los Maestros Faya Viesca y Camino Martínez opinan: "el único caso es el que señala el artículo 71 de la Ley, - se trata de terrenos actualmente aptos e idóneos para la producción agrícola o sea terrenos, que en el ciclo inmediato anterior, - aún han sido cultivados, o sea, que están siendo dedicados actualmente a la producción agrícola por sus propietarios o por terceras personas, pero que por causas injustificadas en el momento actual, al inicio de un ciclo agrícola determinado sus titulares no las ponen a producir, no realizan las labores preparatorias procedentes a la siembra y que constituyen el inicio de la secuela de la producción agrícola". (75)

(75) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. --
285 y 286.

b).- Iniciación de la declaratoria de ociosidad conforme al expediente que abre la S.A.R.H.

El artículo 74 de la Ley de Fomento Agropecuario señala el procedimiento y requisitos para la apertura de dicho expediente:

I.- La Secretaría citará personalmente a los propietarios o poseedores para determinar en el terreno mismo la existencia de tierras ociosas y las circunstancias que la hagan presumir su falta de explotación. La Secretaría tomará en consideración -- las costumbres del lugar, el clima, la naturaleza de los cultivos, así como las demás características de los terrenos y en su caso la causa de fuerza mayor de carácter transitorio que pudiera impedir su aprovechamiento.

II.- Se levantará acta de dichas circunstancias y se entregará copia de ella al propietario o poseedor del predio, la -- cual será firmada por éstos, el actuante y dos testigos de asistencia.

III.- En la diligencia la falta de propietario o del poseedor o sus representantes, podrá ser suplida por cualquier persona que no se encuentre impedida. La negativa o imposibilidad de -- estas personas para firmar no será causal que invalide la actuación.

IV.- Dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha del acta, el interesado podrá alegar lo que a -- sus intereses convenza por conducto de la representación estatal --

.... /

de la Secretaría, o directamente ante ésta, aportando las pruebas que estime conveniente.

Al respecto algunos autores comentan lo siguiente:

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez en su Libro Ley de Fomento Agropecuario Comentada opinan: "proceder al examen de las normas de carácter procesal cuya ejecución — culmina con una resolución del Ejecutivo Federal que resuelve sobre la procedencia de la declaración de tierras ociosas en virtud de la cual la Nación por medio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos procede a ocuparlas temporalmente, privando de la posesión a los propietarios o poseedores afectados en los términos de las disposiciones contenidas en el artículo correspondiente de la Ley". (76)

La Maestra Martha Chávez Padrón, en su Libro Ley de Fomento Agropecuario Comentada, opina lo siguiente: "la condición sustancial del procedimiento se conserva en el precepto que se comenta debido a que estando en el límite de la fecha de siembra, ésta no debe de pasarse totalmente". (77)

Reiterando lo dicho, este procedimiento es de tipo administrativo y de oficio, porque claramente se advierte la naturaleza administrativa del procedimiento de declaración de tierras ociosas.

(76) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. — 289 a la 291.

(77) Chávez Padrón Martha, Ley de Fomento Agropecuario Comentada, — Undécima Edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1982, Pág. 441.

as, la ley asume expresamente que la Nación es la titular del procedimiento, no sólo de la instancia administrativa ante la que procede su substanciación, representada por el Poder Ejecutivo Federal a través de una de sus dependencias centralizadas, como la Secretaría del ramo mencionada, sino además es ella quien por sí y - ante si procede a ocupar temporalmente las tierras declaradas ociosas y posteriormente en la subsiguiente fase de procedimiento pone a disposición de otra entidad del poder público las tierras para proceder a contratarlas a terceras personas en los términos que establece la Ley.

c).- La inspección ocular como base de la declaratoria de tierras ociosas.

Argumentando el artículo 74 fracción I de la Ley, los —
Mestros Faya Viesca y Camino Martínez opinan: "llegando a conoci—
miento de la Secretaría por cualquier medio el artículo 94 de la -
Ley establece a contrario sensu, la obligación para funcionarios y
empleados de la Secretaría, de denunciar la existencia de tierras-
ociosas, se inicia, de oficio, el procedimiento que nos ocupa. En
primer término mandará citar a los propietarios o poseedores para
una actuación en el terreno mismo: aunque no lo dice la Ley, por -
aplicación de la fracción IX del artículo 100, se surte la aplica-
bilidad del Código Federal de Procedimientos Civiles y esta notifi-
cación deberá hacerse precisamente en el domicilio de los afecta—
dos. Tampoco la Ley establece la anticipación con que deberá - -
hacerse esta notificación, sin determinar un plazo razonable entre
dicha notificación y la celebración de la junta, actuación que ten-
drá lugar en el terreno mismo para determinar la existencia de tie-
rras ociosas; en este lugar se hace evidente la necesidad y la ur-
gencia de la reglamentación de estas disposiciones para precisar y
colmar estos vicios que en casos concretos pueden ser considerados
como casos de indefensión de los propietarios, máxime si son mane-
jados en forma precipitada o arbitraria por parte de autoridades -
de menor rango de la Secretaría. Una vez citados con la oportuni-
dad debida los propietarios o poseedores en el terreno mismo que -

El objeto de este procedimiento, en dicho terreno los representantes de la Secretaría que actúen harán constar las circunstancias que hagan presumir la falta de explotación de dichas tierras, mencionándose por ejemplo la falta de trabajo de preparación de las tierras como puede ser el barbecho, subsoleo, rastreo, etc., u otras próximas a la siembra como es el riego previo en caso de tierras de sistema de riego; invariablemente las labores previas constituyen signos inequívocos de la siembra que los agricultores del lugar o los técnicos de la Secretaría pueden identificar con sumo facilidad, o de inmediato determinar la falta de explotación de las tierras agrícolas.

Para esta determinación y la apreciación de las circunstancias que hagan nacer la presunción de inexplotación a que nos referimos refiriendo, desde luego habrá que tomar en cuenta según lo establece la Ley, las costumbres del lugar, el calendario oficial que señala las fechas de siembra y los ciclos de cultivo a que nos referimos anteriormente, y demás circunstancias que permitan y fundamentan la determinación de la inexplotación de las tierras y la declaración de ser tierras ociosas. Esclareciendo y fundamentando lo anterior, el reglamento de la Ley del 27 de noviembre de 1981 en el título séptimo capítulo segundo de la declaración de tierras ociosas en su artículo 146 reglamenta lo siguiente:

"Para los efectos legales que correspondan, la Secretaría dará a conocer las fechas de preparación y siembra de terreno-

y los periodos relativos a los ciclos, a través de un aviso publicado en uno de los periódicos de mayor circulación en la República y de la Entidad Federativa correspondiente, así como en los tableros del Ayuntamiento del lugar. Dichos avisos deberán aparecer -- con una anticipación mínima de 20 días a cada fecha de preparación y siembra".

Así como venimos mencionando, el propietario o poseedor, mencionará y así se hará constar en el Acta que al efecto se levante, las causas de fuerza mayor de carácter transitorio que impidan el aprovechamiento de las tierras, considerando las de mayor incidencia, en los distritos de riego la carencia de disponibilidad de volúmenes suficientes de agua que puedan sostener normalmente los cultivos de la región y la falta de crédito o de recursos financieros del agricultor que le impidan emprender los trabajos respectivos, además de las causas de fuerza mayor o casos fortuitos que -- son típicos en estos casos como son los desastres, inundaciones de terrenos, terremotos etc., son los casos que no puede proceder la declaración de tierras ociosas por razones obvias". (78)

De acuerdo con el artículo 147 del Reglamento de la Ley establece lo siguiente: "las causas de fuerza mayor de carácter -- transitorio que pueden impedir justificadamente la explotación de un terreno y que calificará la Secretaría, consistirán en la rota-

(78) Paya Vieca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. -- 293 y 294.

..../

lón de cultivos, la regeneración de suelos, la existencia de plagas y las demás imprevistas o supervivientes, a juicio de la pro-- la Secretaría". (79)

Debemos mencionar también que otra de las causas por la cual se deja sin cultivar los terrenos de riego, es por carecer de dotación de agua correspondiente, ya que la persona o usuario no limpie y ayude a mantener en buenas condiciones los canales y drenajes no tendrá derecho a recibir la dotación de agua correspondiente, según lo dispone el reglamento mismo de cada distrito de riego que hay en el País.

d).- Levantamiento del acta de inspección.

Como comentamos en el inciso anterior el acta que se levanta con ese motivo, constituye la base en este procedimiento para operar la afectación de derechos concretos y específicos en contra de un particular, afectándose su esfera jurídica, privando de la posesión de tierras que son de su propiedad o detenta en posesión, es evidente que todo el procedimiento previo a la declaración de tierras ociosas deberá ajustarse escrupulosamente a las exigencias, requisitos y formalidades que figuran las garantías de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal de la República Mexicana, que al pie de la letra establece lo siguiente:

Artículo 14.- "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No puede librarse ninguna orden de

prehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial sin --
que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado
que la ley castigue con pena corporal y sin que estén apoyadas - -
aquellas declaraciones...". (80)

Consideramos este primer párrafo el más importante para
el estudio de nuestro trabajo.

Por lo tanto, en un estudio concreto que merezca cada ca
so se habrá de constatar que la autoridad al llevar a efecto la ac--
tuación prevista en este artículo y al elaborar el acta correspon-
diente se habrá de apegar estrictamente a las disposiciones consti-
tucionales que ya expresamos.

El Maestro Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez -
comentan lo siguiente:

"Por nuestra parte podemos apreciar que la formulación -
de las fracciones de este artículo (74 de la Ley de Fomento Agrop
uario) adolecen de vaguedad en la mención de todos los requisitos
que deben cumplir y observar las autoridades en las actuaciones --
que estamos comentando, siendo deseable que al ser reglamentada se
precisará detalladamente la serie de requisitos y formalidades que
deben de integrar este procedimiento que como hemos reiterado pro-
ducen efectos privativos de la posesión y otros derechos en contra
de los particulares, a riesgo de ser tachado de inconstitucional".

(81)

(80) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit.-
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del H. Congreso -
de la Unión, XLVIII Legislatura, Pp. 15 a 17, México 1978.

..../

Afirmando con lo dispuesto en el artículo 74 fracción II de la Ley de Fomento Agropecuario, la Secretaría levantará el acta de las circunstancias que tomó en cuenta para declarar si son o no tierras ociosas, dichas circunstancias son: Costumbres del lugar, el clima, la naturaleza de los cultivos, así como las demás características de los terrenos y en su caso, las causas de fuerza mayor de carácter transitorio que pudiera impedir su aprovechamiento. Una vez levantada el acta se notifica al propietario o poseedor -- del predio, el cual será afirmada por éstos, el actuante y dos testigos de asistencia.

e).- Notificación a poseedores o propietarios de terrenos considerados ociosos.

De acuerdo con el artículo 74 fracciones III y IV de la Ley, se hará la notificación con el siguiente procedimiento.

Fracción III.- "En diligencia la falta de propietario o del poseedor, o de sus representantes podrá ser suplida por cualquier persona que no se encuentre impedida, esta persona será la que firme tal acta. La negativa o imposibilidad de estas personas para afirmar no será causal que invalide la actuación".

Fracción IV.- "Dentro del plazo de cinco días hábiles -- contados a partir de la fecha del acta, el interesado podrá alegar lo que a sus intereses convenga por conducto de la Representación-Estatal de la Secretaría o directamente ante ésta, aportando las pruebas que estime convenientes. Para esclarecer más este inciso el reglamento de la Ley nos dice:"

Título séptimo (Tierras ociosas), Capítulo II de la declaratoria de ociosidad, Artículo 149.- "La Secretaría citará personalmente a los propietarios o poseedores para determinar en el terreno mismo la existencia de tierras ociosas y las circunstancias que hagan presumir su falta de explotación, observándose las siguientes reglas:

a).- Se levantará acta de dichas circunstancias entregándose al propietario o poseedor o de sus representantes una copia firmada por el actuante y los testigos de asistencia.

b).- En la diligencia respectiva, la falta de asistencia del propietario, poseedor o de sus representantes podrá ser suplida por cualquier persona que no se encuentre impedida para ello.

c).- El interesado deberá alegar lo que a sus intereses convenga dentro del término de cinco días hábiles a partir de la fecha del acta.

En el acta se dejará constancia de las justificaciones que señalen los propietarios o poseedores de los terrenos no cultivados y de las garantías que ofrezcan para explotarlos dentro del siguiente ciclo agrícola".

Respecto a las tierras ociosas en litigio, los artículos 150 y 151 del Reglamento de la Ley establece:

Artículo 150.- "Cuando se trate de tierras ociosas en litigio la Secretaría notificará la declaratoria correspondiente a la autoridad judicial o administrativa que conozca del conflicto".

Artículo 151.- "En tanto no se resuelva por sentencia ejecutoriada el litigio que hubiere respecto a tierras ociosas, no procederá la devaluación de éstas, de conformidad con el artículo 79 de la Ley". (82)

El Maestro Mendieta y Núñez nos da su opinión de la ocupación de las tierras ociosas, Artículo 79 de la Ley de Fomento -- Agropecuario establece: "la ocupación de las tierras ociosas por --

(82) Diario Oficial, Op. cit., Pp. 20, 21 y 22.

..../

la Nación conforme a esta Ley, terminará con el ciclo productivo, - después de lo cual el Ejecutivo Federal devolverá a sus legítimos- propietarios o poseedores, si éstos se comunican a la Secretaría - en deseo de continuar su explotación con tres meses de anticipa- ción al inicio del ciclo productivo siguiente. En caso contrario- la ocupación proseguirá durante otro u otros ciclos, conforme a -- las mismas reglas sin ser necesaria nueva declaratoria de ociosi- dad". (83)

Los requisitos que deben de llenar el propietario son -- los siguientes, cuando se ha dictado sentencia de las tierras ocio- sas en litigio, conforme el artículo 151 párrafo 2o. del reglamen- to de la Ley:

"Una vez declarada la ejecutorización de la sentencia, - el particular a cuyo favor se haya dictado podrá comunicar a la Se- cretaria su deseo de explotar la tierra, acompañando copia certifi- cada de la sentencia y del auto que la declare ejecutoriada, en cu- yo caso la Secretaría le entregará las tierras, siempre que la co- municación hubiere sido presentada dentro del plazo fijado en el - citado artículo 79 de la Ley, independientemente de la fecha en -- que se haya declarado que la sentencia causó estado". (84)

(83) Mandieta y Núñez Lucio, Op. Cit., Pág. 575.

(84) Diario Oficial de la Federación, Noviembre 23 de 1981, Pág. - 22.

...../

f).- Período probatorio y de alegatos.

La fracción IV del artículo 74 de la Ley establece lo siguiente: "dentro del plazo de 5 días hábiles contados a partir de la fecha del acta, el interesado podrá alegar lo que a sus intereses convenga por conducto de la Representación Estatal de la Secretaría, o directamente ante ésta, aportando las pruebas que estime conveniente".

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez en su Libro Ley de Fomento Agropecuario Comentada, opinan lo siguiente: "la fracción IV invierte el procedimiento tradicional y lógico de los procedimientos judiciales o administrativos, en los primeros se prevé el período para ofrecer y desahogar las pruebas y en una fase posterior se abre el período de alegatos; sin embargo, en este procedimiento el período para ambas fases es común, lo que evidentemente dificulta la defensa del afectado, este período común se abre por 5 días a partir de la fecha del acta. Además, se puede agotar ante la Representación Estatal de la Secretaría o directamente ante ésta.

De acuerdo con el artículo 49 inciso C de la Ley, el interesado deberá alegar lo que a sus intereses convenga dentro del término de 5 días hábiles a partir de la fecha de acta.

En el acta se dejará constancia de las justificaciones que señalen los propietarios o poseedores de los terrenos no cultivados y de las garantías que ofrezcan para explotarlos dentro del

siguiente ciclo agrícola". (85)

En el libro del Maestro José Ovalle Fabela y Fix Zamudio, Introducción al Derecho Mexicano, Tomo 15, Derecho Procesal, opinan lo siguiente: "dentro de las etapas procesales y procedimiento, referente a este inciso, dentro de la segunda fase del proceso se encuentra la probatoria o demostrativa, y en ella las partes y el juzgador realizan los actos a verificar los hechos controvertidos, sobre los cuales se ha planteado el litigio. Esta etapa se desarrolla normalmente a través de los actos de ofrecimiento o proposición de los medios de prueba; su admisión o rechazo, la preparación de las pruebas admitidas y la práctica, ejecución o desahogo, de los medios de prueba admitidos y preparados.

En la tercera etapa del proceso es la de alegatos o de conclusiones, y en ella las partes expresan las argumentaciones tendientes a demostrar que han quedado probados los hechos en que se fundaron sus respectivas pretensiones y excepciones y que resultan aplicables los preceptos jurídicos invocados en apoyo a dichas pretensiones y excepciones, estas etapas son aplicables en términos generales a los procesos diferentes del penal (Civil, Mercantil, Laboral, etc.) apoyando el criterio ya mencionado en esos procesos, en especial referente al período de pruebas y alegatos, se da por separado, mientras que en el procedimiento para declarar

(85) Faya Viesca Jacinto y Angel Camino Martínez, Op. Cit., Pp. 290 y 295.

tierras ociosas se da ambas fases en una sola fase". (86)

(86) Fix Zamudio Héctor y Ovalle Fabela José, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Procesal, Tomo 15, Edit. UNAM, Dirección General de Publicaciones a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. Edición, México 1981, Pág. 54.

..../

g).- Suspensión del procedimiento o declaratoria de ociosidad.

La base legal para suspender el procedimiento de declaración de tierras ociosas es el artículo 75 de la Ley, que al pie de la letra establece:

"Cuando los propietarios o poseedores de tierras presuntamente ociosas garanticen debidamente su explotación, por sí o indirectamente, la Secretaría suspenderá el procedimiento y les fijará el término en que deberá iniciarse el ciclo productivo. En caso de incumplimiento procederá la declaratoria de ociosidad".

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez opinan al respecto.

"El propietario o poseedor deberá entregar garantías que aseguren la explotación de las tierras. Presupone esta disposición que un propietario o poseedor de superficies agrícolas no las tiene en explotación en las fechas que previamente la Secretaría determinó para el inicio del ciclo productivo, o sea, en las fechas aunque de acuerdo al calendario decretado y a los usos y costumbres del lugar, todos los agricultores deben haber emprendido los primeros trabajos de preparación de las tierras, previos a la siembra; además, presupone la disposición que aumentamos, que ya se inició de oficio o mediante denuncia de empleados o funcionarios de la propia Secretaría, el procedimiento respectivo de declaración de tierras ociosas y que dentro de este procedimiento el --

propietario o poseedor ofrece formalmente iniciar en un término razonable y precautorio los trabajos examinados a poner en explotación las tierras de su propiedad o de las que es poseedor. En estas circunstancias la Ley otorga al agricultor, mediante una garantía que pueda ser una fianza, caución, hipoteca o fianza personal, según las circunstancias del caso que la autoridad valore, la oportunidad de iniciar y continuar las labores necesarias tendientes a poner en ejecución las siembras y las labores de cultivo idóneas de acuerdo con la zona o región de que se trate.

No debemos perder de vista que el artículo 72, expresamente declara de utilidad pública el aprovechamiento de las tierras ociosas y que el legislador caracterizó a este ordenamiento y a las disposiciones que lo componen, como de orden público, en atención a la prioridad que reconoce a los objetivos cuya conservación se propone en los que se involucran vitales consideraciones atinentes al logro de la suficiencia alimentaria de la población, objetivo tomado en cuenta desde la formulación del Sistema Alimentario Mexicano y señala como meta en los diferentes Planes Nacionales y en los Especiales o Sectoriales diseñados por el Ejecutivo Federal.

En el fondo se trata de tomar todas las medidas que dentro del orden jurídico son compatibles con la libertad y con nuestro régimen de garantías individuales para lograr la independencia alimentaria de México. Es oportuno recordar aquí, que las consid

.... /

raciones anteriores son las mismas que el legislador, de acuerdo en la iniciativa del ejecutivo, ha erigido para precidir como criterio preeminente en las bases de todas las instituciones que ha creado y puesto en vigor para lograr los objetivos prioritarios de la Ley.

Como complemento al comentario vertido en párrafos anteriores, podemos afirmar, que el prioritario o poseedor que ha otorgado garantía en los términos de este artículo, puede ofrecer o comprometerse a poner en explotación las tierras de que se trate, por sí mismo o bien indirectamente, o sea, por medio de un tercero lo cual hace pensar en la posibilidad de que sea el mismo a quien la Ley otorga la facultad o el derecho de celebrar un contrato de arrendamiento o de usufructo mediante el contrato correspondiente, previamente a la declaración de tierras ociosas que implicará la sustanciación de todo el procedimiento y la resolución correspondiente.

Nos inclinamos por esa interpretación favorable al propietario o poseedor, puesto que es obvio que nadie mejor que él mismo puede valorar la conveniencia y atingencia en el aprovechamiento de sus propias tierras. (87)

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez opina lo contrario en su Libro El Problema Agrario de México y Ley de Reforma Agraria: -

(87) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. 295 a 298.

..../

"No se establece con precisión en qué debe consistir la garantía de propietario de una tierra ociosa pues las palabras "garantice debidamente su explotación" son demasiado vagas". (88)

En cuanto a la declaración de tierras ociosas según lo estipulado en el artículo 77 de la ley, se hará mediante el Ejecutivo Federal y será notificado el interesado o a su representante legal a través de la Secretaría, en forma personal o mediante oficio por correo certificado.

La preeminencia y trascendencia que la ley ha otorgado a la materia de tierras ociosas queda nuevamente de manifiesto, al reservar la facultad de pronunciar la declaratoria respectiva, al Ejecutivo Federal que se entiende sólo podrá ser ejercida por su titular el C. Presidente de la República, como depositario de uno de los tres poderes en que la soberanía nacional se divide para su ejercicio.

Nos resta sólo esperar que ameritando la importancia de esta materia la intervención personal del C. Presidente de la República, no redunde este requisito solemne en un motivo de dilaciones que por razón natural de la alta investidura de quien debe dictarlo pudieran ocasionarse.

Por otra parte, la exigencia de la declaratoria de tierras ociosas sea notificada al interesado (nosotros diríamos al afectado, para no confundirlo con el solicitante), resulta con - - - - -

(88) Mandiata y Núñez Lucio, Op. Cit., Pág. 574.

gruente con los requisitos exigidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Artículo 78 de la ley señala lo siguiente: "la declaración de ociosidad especificará los bienes que serán objeto de ocupación. Dicha declaración no podrá suspender las causales de afectabilidad por falta de explotación por parte del propietario o poseedor afectado, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria".

De acuerdo con la correspondiente declaratoria de ociosidad, la Secretaría ocupará temporalmente las tierras ociosas.

El procedimiento de tierras ociosas no interfiere cuando son afectables ciertas tierras por causas que señala el artículo 251 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, dicho artículo establece: "para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de 2 años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor -- que le impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total".

Resumiendo, diremos, la Ley de Fomento Agropecuario no dispone sobre cuestiones agrarias y no trata de introducir modificación alguna en materias que se encuentran contempladas en otras leyes, tratadas o resueltas en los ordenamientos agrarios vigentes, debiendo insistir en que los objetivos de la ley son diferentes y no involucran cuestiones de definición de derecho agrario o impliquen variaciones en los procedimientos de índole agrario.

Cuando las tierras se han declarado ociosas, el artículo 79 de la ley establece: "la ocupación de las tierras ociosas, declaradas por la Nación conforme a esta ley, terminará con el ciclo productivo, despues del cual el Ejecutivo Federal las devolverá a sus legítimos propietarios o poseedores, si éstos comunican a la Secretaría el deseo de explotarlas con una anticipación de tres meses al inicio del ciclo productivo siguiente. En caso contrario la ocupación proseguirá durante otro y otros ciclos agrícolas, conforme a las mismas reglas, sin ser necesaria una nueva declaración de ociosidad".

Claramente se advierte la intención del legislador en materia de ocupación de tierras ociosas tiene siempre carácter transitorio, lo que implica que la desposesión que se opera en contra de sus legítimos propietarios o poseedores y se extiende a la dura ción u ocupación por un ciclo agrícola productivo; esto implica -- que el propietario o poseedor comunique a la Secretaría el deseo de continuar con la explotación de sus tierras, con una anticipación de tres meses al inicio del ciclo productivo, lo cual actuali za la obligación del Ejecutivo Federal de hacer la devolución de las tierras a sus propietarios o legítimos titulares.

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez opinan lo siguiente: "el legislador debió considerar insuficiente la simple comunicación del deseo del interesado para hacer cesar la ocupación de tierras ociosas y su consiguiente aprovechamiento-

por parte de terceras personas; al mismo tiempo, que con la anticipación exigida comunique su deseo, debe de exigírsele el otorgamiento de una garantía que asegure que al inicio del próximo ciclo agrícola emprenderá la explotación de las tierras de que fue despojado por su in explotación comprobada; las consideraciones de orden público que presiden este procedimiento y estas situaciones -- justifican ampliamente una seguridad acreditada y garantizada, de que sus deseos no quedarán simplemente en eso, en puros buenos deseos.

La prescripción final de este artículo es perfectamente lógica y congruente; si el propietario o poseedor no formula ningún deseo ni como nosotros lo sugerimos, no garantiza su simple deseo, entonces prevalece la situación de ocupación por otro u otros ciclos según las modalidades de cada caso en particular". (89)

(89) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. --
298 a 301.

h).- Modalidades del procedimiento de declaración de tierras ociosas.

Dentro de lo que respecta a las modalidades del procedimiento de declaración de tierras ociosas, sólo este procedimiento es aplicable a terrenos de pequeña propiedad; los terrenos de ejidos y comunidades se rigen por la Ley Federal de la Reforma Agraria, ésta tiene su procedimiento en especial el cual señala su lineamiento que debe seguir.

El artículo 76 de la Ley de Fomento Agropecuario permite a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, intervenir para que haga del conocimiento a la Reforma Agraria de todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación, para los efectos legales que procedan.

Reiterando lo manifestado anteriormente, el régimen del aprovechamiento de tierras ociosas establecido en la Ley, el procedimiento de su declaración y su consideración como causa de utilidad pública, rige exclusivamente para tierras de pequeña propiedad.

En esta disposición la ley reafirma su tónica en el sentido de que no pretende intervenir en situaciones agrarias correspondientes a ejidos o comunidades, como sujetos colectivos de Derecho Agrario, y en los casos que se presentan de tierras sin cultivar o están sin explotación se aplicará la Ley Federal de Reforma Agraria. (90)

..../

En el artículo 85 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece lo siguiente: "el ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y en general los que tengan como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización cuando:

Fracción I.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más".

Igualmente en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra, o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado.

En ambos casos la parcela o unidad individual de dotación deberá adjudicarse, en el segundo caso en forma provisional, a quien legalmente aparezca como heredero legítimo del ejidatario. Finalmente el artículo 89 del mismo ordenamiento agrario establece que: "la suspensión de los derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva de estos derechos será resuelta por el Presidente de la República". (91)

(90) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. -- 297 y 298.

(91) Chávez Padrón Martha, Op. Cit., Pp. 116 y 117.

Otra de las modalidades del procedimiento, consideramos las tierras ociosas que permanecen en litigio.

Según lo establecido en el artículo 90 de la Ley de Fomento Agropecuario establece: "en el caso de tierras ociosas en litigio ante autoridades judiciales o administrativas, la Secretaría iniciará el procedimiento previsto en el artículo 74 notificando a las partes contendientes". Para tener una explicación más a fondo, el Reglamento de la ley explica lo siguiente:

Capítulo III de las tierras ociosas en litigio, artículo 150.- "Cuando se trate de tierras ociosas en litigio, la Secretaría notificará la declaratoria correspondiente a la autoridad judicial o administrativa que conozca del conflicto".

El artículo 151 menciona lo siguiente: "en tanto no se resuelva por sentencia ejecutoriada el litigio que hubiere al respecto a tierras ociosas, no procederá la devolución de éstas, de conformidad con el artículo 79 de la ley".

Una vez ejecutoriada la sentencia, el particular a cuyo favor se haya dictado podrá comunicar a la Secretaría su deseo de explotar la tierra, acompañado de copia certificada de la sentencia y del auto que la declare ejecutoriada, en cuyo caso la Secretaría le entregará las tierras, siempre que la comunicación hubiere sido presentada dentro del plazo fijado en el citado artículo 79 de la ley, independientemente de la fecha en que se haya declarado que la sentencia causó estado.

..../

El artículo 152 de dicho ordenamiento establece lo siguiente: "la Secretaría deberá consignar a la autoridad judicial o administrativa que conozca del conflicto, la indemnización que corresponda cubrir al ocupante de tierras ociosas en litigio, la cual en términos del artículo 92 de la ley, quedará afectada al resultado final de la controversia o sea que al conocerse la persona indicada como dueño o poseedor de las tierras declaradas ociosas, una vez dictada la sentencia y su ejecutorización se le deberá reembolsar a él, por parte del ocupante a quien se le dió la tierra para explotarla, la remuneración que la propia Secretaría dirá según lo establecido en el artículo 92 de la ley". (92)

CAPITULO QUINTO

CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DE DECLARAR TIERRAS OCIOSAS

En toda afectación de tierras se encontrarán diferentes consecuencias, desde el punto de vista político, económico y social que va a beneficiar al sector agrario y al país.

Desde el punto de vista político acabará con todos aquellos vicios que se habían acumulado como consecuencia de las tierras que no se habían incorporado a la producción por cuestiones de intereses políticos como es el caso del acaparamiento de las tierras o las divisiones de éstas (minifundios), que no eran operativas para la producción, con esta ley se ve un esfuerzo muy grande del gobierno para acabar con estos vicios, y la política que fomenta es la de incorporar todas aquellas tierras susceptibles de cultivo como lo señala la Ley de Fomento Agropecuario, para alcanzar un mayor aprovechamiento de esas tierras y tener una autosuficiencia en los productos de primera necesidad y el excedente exportarlo como es el caso de granos básicos, semillas, etc.

Desde el punto de vista económico va a beneficiar en primer lugar al campesino pues al incorporarse sus tierras a la producción o aquellos que las explotan tendrán una remuneración que va a aumentar su nivel de vida económico y en segundo lugar va a beneficiar a toda la población, pues los productos de primera necesidad se van a adquirir a un precio menor, pues ya no se importarán los productos de primera necesidad.

..../

Desde el punto de vista social, el campesino tendrá un nivel de vida más elevado, todos aquellos que no se encontraban incorporados a la producción ahora sí lo podrán hacer, se les dará más facilidades para los créditos agrícolas, se les capacitará para que obtengan un mayor provecho de sus tierras, asesorados por técnicos especializados y con su integración a las escuelas primarias enriquecerán sus conocimientos para el beneficio de ellos mismos y del país.

a).- De ejidos.

Una de las principales consecuencias se deriva de la existencia de tierras ociosas en ejidos, es que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, informe a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que ésta aplique las disposiciones pertinentes, así lo establece la Ley de Fomento Agropecuario en su Artículo 76, que textualmente establece: "la Secretaría hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación, para los efectos legales que procedan".

- Estamos de acuerdo con lo establecido en este artículo pues la autoridad competente para la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, es la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que la Ley de Fomento Agropecuario sólo es aplicable a la propiedad particular o pequeños propietarios -.

También observamos que en la Ley y en el Reglamento no se menciona en especial, si la información por parte de la S.A.R.H., a la Reforma Agraria se hará directamente o ante sus representaciones establecidas en los diversos lugares de la República.

- Proponemos que dicha información se haga directamente ante las Representaciones, para que los trámites administrativos no se retrasen y se cumpla con lo establecido en la Ley de Fomento Agropecuario, esto permitirá preparar la tierra a su debido tiempo y cultivarla -.

Al respecto la Maestra Martha Chávez Padrón opina en su libro *Ley de Fomento Agropecuario Comstada* lo siguiente: "La - - S.A.R.N., debe hacer del conocimiento de la S.R.A., los casos en que los ejidos tengan parcelas abandonadas, para que se proceda al juicio de privaciones y nuevas adjudicaciones (Arts. del 426 al -- 433) o de simple suspensión por un año (Arts. del 420 al 425 de la L.F.R.A.). En caso de que se encuentre todo el ejido abandonado, se procederá al acomodo de campesinos capacitados, que es el caso del artículo 64 de la L.F.R.A. y el de los artículos 241 al 243 de la misma Ley que menciona también los acomodos". (93)

(93) Chávez Padrón Martha, Op. Cit., Pp. 441 y 442.

b).- De terrenos comunales.

Graves son las consecuencias que se presentan cuando son detectadas tierras ociosas en terrenos comunales, pues la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tendrá que avisar a la Secretaría de la Reforma Agraria que existen tierras comunales sin cultivar, así lo establece el artículo 76 de la Ley de Fomento Agropecuario que textualmente establece: "La Secretaría hará del conocimiento de la Secretaria de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación, para los efectos legales que procedan".

La Maestra Martha Chávez Padrón, comenta en su libro Ley de Fomento Agropecuario lo siguiente: "Debe aclararse que el régimen de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios no es aplicable a las comunidades agrarias, a menos que hayan optado por el régimen ejidal de conformidad al artículo 61 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971".

Artículo 61 establece lo siguiente: "Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación". (94)

Basándonos en este criterio, podremos decir que una de las primeras consecuencias que se presenta cuando han sido declara

(94) Chávez Padrón Martha, Op. Cit., Pp. 441 y 442.

das ociosas las tierras comunales, se les aplicará las sanciones establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 85 de la Ley establece lo siguiente: "el ejidatario o comunero que deje de cultivar su tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización".

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez opinan en su Libro Ley de Fomento Agropecuario Fomentada lo siguiente: "la Ley Federal de la Reforma Agraria en los términos del artículo 87 establece la suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra, o de ejecutar los trabajos de indole comunal. En ambos casos la parcela o la unidad individual de dotación deberá adjudicarse en forma provisional, a quien legalmente aparezca como heredero legítimo del ejidatario o comunero". (95)

Así con estos criterios ya mencionados consideramos que éstas son las principales consecuencias que se derivan de la declaración de tierras ociosas comunales.

(95) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pág. - 298.

c).- De terrenos de propiedad privada.

Diferentes consecuencias son las que se presentan cuando se han declarado tierras ociosas a particulares, una de las más importantes sería la privación del usufructo de la tierra.

Una vez que se ha declarado la tierra ociosa, ésta será dada a otra persona para que la explote, así lo establece el artículo 80 de la Ley de Fomento Agropecuario, que textualmente establece: "la Secretaría encomendará la explotación de la tierra ociosa a una entidad legalmente autorizada del sector público, que estará capacitada para celebrar contratos para el uso y goce de la tierra ociosa con los solicitantes que cumplan con los requisitos que alude el artículo 84, los cuales son:

- I.- Que sea de nacionalidad mexicana.
- II.- Que tenga experiencia en materia agrícola.
- III.- Que acepte acatar los lineamientos que en materia técnico-agrícola determine la Secretaría.
- IV.- Que se obligue a desarrollar la explotación que sugiera el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.
- V.- Que se someta expresamente al procedimiento administrativo ante la Secretaría en caso de conflictos con motivo de los contratos.

Siguiendo con la redacción textual del artículo 80, establece que la autoridad estará facultada para resolver por la vía administrativa, los conflictos que se suscitan con motivo de estos

..../

contratos y para ordenar y ejecutar la devolución de las tierras - cuando proceda, conforme a la Ley General de Bienes Nacionales".

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia para la explotación de tierras ociosas los campesinos con derechos a salvo, a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria y en segundo lugar los vecinos del Municipio donde se encuentren ubicados.

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martinez opinan en su libro Ley de Fomento Agropecuario lo siguiente: "La selección de personas es importante pues son las que garantizarán una buena producción y la constante explotación de la tierra, así también garantizarán que la tierra que se les dé no se desvíe, para fines distintos de lo que ordena la Ley.

En cuanto a la resolución de los conflictos a que alude el párrafo segundo del artículo 80 de la ley, se resolverá en primera instancia, ante la autoridad administrativa competente (recurso de revisión), de conformidad a lo establecido en la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley General de Bienes Nacionales. Cuando se dá una resolución desfavorable en la esfera administrativa, el particular puede recurrir en la vía de amparo, primero ante el - - Juez del Distrito y posteriormente, en caso de una resolución jurisdiccional desfavorable, ante los Tribunales Colegiados de Distrito o en su caso ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación". (96)

(96) Faya Viesca Jacinto y Camino Martinez Angel, Op. Cit., Pp. 303 a 306.

No debemos de olvidar que este procedimiento que estamos investigando se aplica exclusivamente a pequeños propietarios y no a ejidos o comunidades, ya que ellos se rigen por la L.F.R.A.

El artículo 81, establece los requisitos que se someterán los contratos a que se refiere el artículo 80 ya mencionado, - que serán de naturaleza pública, estos requisitos serán:

- a).- La obligación de cumplir con lo señalado por el artículo 84 de esta ley, por quién explote la tierra.
- b).- La obligación de devolver las tierras ociosas en -- los términos del artículo 80, y
- c).- La obligación de reembolsar al Estado el monto de - la indemnización a que se refiere el artículo 86 de la ley".

El artículo 86 establece lo siguiente: "La indemnización que corresponda al propietario o poseedor de la tierra ociosa, se fijará por peritos, con base en el valor que figure en las oficinas catastrales, el tiempo de la ocupación y los demás elementos que en cada caso concurran".

En su parte final del artículo 81 establece: "En la celebración de los contratos se tendrá en cuenta los usos y costumbres de la localidad en que se hallen las tierras declaradas ociosas y comprenderán el derecho al uso de las aguas que le correspondan".

En un dictamen de la Cámara de Diputados, fechado el 18 de diciembre de 1980, se expresó al respecto de este artículo, que

por las mismas razones se suprimieron los contratos de arrendamiento en el artículo 81, estableciéndose en éste, que los contratos serán de naturaleza pública, y en tal forma la autoridad administrativa, o sea la S.A.R.H., podrá derimir las controversias". - (97)

Para escoger las personas que utilizarán la tierra declarada ociosa, el artículo 82 de la ley, establece lo siguiente: "la secretaría deberá elaborar y mantener una lista actualizada de solicitantes que estén en condiciones de trabajar la tierra ociosa. Los solicitantes recibirán constancia escrita del día y hora en que se hayan presentado sus peticiones ante dicha dependencia o sus delegaciones".

Tratando este punto, nos parece que en igualdad de circunstancias, acepta el principio de que el primero en tiempo es primero en derecho, al recibir la constancia llevará la hora y fecha del trámite, pues así el solicitante podrá alegar preferencia, basándose en ese principio, si se presentasen otra u otras personas, siempre y cuando cumplan con los requisitos que exige la ley en su artículo 84 ya mencionado. Pero no debemos olvidar que existe un requisito que prevalece sobre los demás, es la cuestión económica, aquel que garantice ser económicamente solvente, tendrá más facilidades para que explote la tierra declarada ociosa, pues - (97) Chávez Padrón Martha, Op. Cit., Pág. 445.

ería contradictorio darle la tierra a un grupo de ejidatarios con derechos a salvo, que por definición carecen totalmente de todos los elementos requeridos para la producción y tendrán que iniciar gestiones y trámites muchas veces dilatados, para que pudieran ser considerados sujetos de crédito por alguna Institución de Crédito Oficial, en lugar de otorgar y reconocer preferencia a algún agricultor o grupo de agricultores, suficientemente solventes, organizados empresarialmente, dispuestos a trabajar de inmediato con recursos propios o con créditos disponibles y que lógicamente garantizarán una explotación de la tierra y un proceso productivo aleatorio de la agricultura.

No hay que olvidar que la Ley de Fomento Agropecuario no prevé soluciones a problemas agrarios de tenencia de la tierra, - sólo prevé soluciones a problemas de productividad agropecuaria y forestal, por lo cual, las instituciones que señala esta ley, no son las conducentes a resolver situaciones creadas por solicitudes de tierra.

En caso de que exista un conflicto, la ley impone a los que no explotan la tierra ociosa, la necesidad de agotar el proceso administrativo, pues la ley fija la temporalidad de la contratación de esas tierras y como consecuencia la desposesión de sus propietarios o poseedores, ésto es lo que viene a determinar, que ante la eventualidad de una controversia, se cree que se está violando un derecho entre las partes intervinientes, éstas se someterán-

a primera instancia, a la decisión que dicte la Secretaría, pero - si llegan a creer que la Secretaría en su resolución viole en perjuicio alguna disposición legal o garantía individual, estos pueden interponer el recurso de revisión, que la misma ley establece en su artículo 100, o el juicio de amparo, cuando hayan agotado el recurso ya mencionado.

En el caso de que un interesado solicite tierra ociosa - el artículo 85 de la ley, establece lo siguiente: "se le dará la - extensión de acuerdo con la calidad de los terrenos y el número de solicitantes, siempre y cuando no rebase el máximo de la pequeña - propiedad que establece la ley, ni los mínimos a los que se refiere el artículo 63 de este ordenamiento (minifundio), que para efectos de la ley se considera la superficie de terreno que tenga una - extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en otras calces de tierras, así como la que no basta para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el - doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región".

Otra consecuencia que se deriva de la declaración de tierras ociosas, es que se debe de indemnizar al propietario o poseedor de la tierra ociosa, la indemnización se fijará por un perito, con base en el valor que figure en las Oficinas Catastrales, y el tiempo de la ocupación que se haga de la tierra por parte del solicitante.

Al respecto, los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez, opinan en su Libro Ley de Fomento Agropecuario Co--

entada, lo siguiente: "la indemnización a que alude este artículo se impone como obligación absoluta para la administración, ya que la ley trata que la indemnización sea justa, justo pago derivado de una valorización normal de orden económico".

La administración en el ejercicio de sus potestades desamparada al propietario o poseedor de una determinada superficie que la ley tipifica tierra ociosa, en atención a consideraciones de interés público, y por otra parte, la ley en atención a un principio de justicia y de legalidad impone a la propia administración la obligación de resarcir al afectado, mediante una compensación económica. (98)

"El artículo 87, señala que el propietario o poseedor de la tierra ociosa que obtuviere resolución desfavorable en el recurso de revisión que hubiere interpuesto con motivo de la declaración de tierras ociosas, no perderá el derecho a recibir la indemnización a que se refiere el artículo anterior".

Otra consecuencia que se deriva de declarar tierras ociosas es la que señala el artículo 95 de la ley, que establece: "los propietarios o poseedores de tierras declaradas ociosas serán sancionados administrativamente, por la Secretaría con multas de cinco mil pesos a cincuenta mil pesos, de acuerdo a la gravedad de la falta, cuando impidan la explotación de dichas tierras o priven del producto de su trabajo a quienes se hayan entregado para su explotación".

(98) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit., Pp. --
315 y 316

Así el artículo 96, señala las sanciones que se le aplicarán a las personas que hayan recibido tierras ociosas para su explotación y se encuentren en los siguientes supuestos:

I.- Cuando no cumplan con la obligación de explotar la tierra.

II.- Cuando intencionalmente causen perjuicio de las -- instalaciones que se encuentren en los predios señalados como tierras ociosas, independientemente de la reparación de los daños.

III.- Cuando impidan las inspecciones de parte de los -- funcionarios o empleados autorizados de la Secretaría.

IV.- Cuando retengan la tierra por más del tiempo convnido".

El artículo 98 de la ley señala: "para la imposición de sanciones, se deberá de oír al presunto infactor, otorgándole un -- término no menor de diez días ni mayor de treinta días para que -- presente las pruebas y alegatos que a sus intereses convenga".

Asimismo, el Reglamento de la ley, nos aclara en su artículo 175, sobre las pruebas que serán admitidas, podrán ser admitidas todas las pruebas, con excepción de las prohibidas por la ley- y las contrarias a la moral, así como la confesional de autorida--des.

La Secretaría tendrá un término de treinta días para pronunciar las resoluciones relativas a sanciones, después del período probatorio, así lo establece el artículo 176 del Reglamento de- la ley.

Sólo nos queda mencionar como una de las últimas consecuencias que se deriva de declarar tierras ociosas, es la impugnación del recurso de revisión, por parte del afectado, que señala a la ley. El interesado podrá interponer el recurso de revisión ante el Secretario del Ramo, bajo las siguientes normas que establece el artículo 100 de la ley:

I.- El recurso se debe presentar directamente por escrito o enviarse por correo certificado con acuse de recibo, dentro del término de diez días hábiles, contados desde la fecha de la notificación respectiva.

II.- En el escrito en que se interponga el recurso, el interesado señalará domicilio para recibir notificaciones y ofrecerá todas las pruebas de su parte, acompañando necesariamente aquellas que por su naturaleza lo permitan.

III.- Admitido o rechazado el recurso, se le hará saber al interesado, y si fuera admitido, la autoridad fijará un término que no excederá de quince días hábiles para el desahogo de las probanzas que se hayan ofrecido y que por su naturaleza así lo requieran.

IV.- Admitido el recurso quedará suspendida la resolución impugnada. Tratándose de multas para que la suspensión pueda ser dictada, su importe deberá ser garantizado conforme al Código Fiscal de la Federación.

V.- Será admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad.

VI.- La autoridad podrá mandar practicar de oficio las investigaciones y diligencias que estime necesarias.

VII.- Desahogadas las pruebas y agotadas las diligencias dispuestas por la autoridad se dictará la resolución que corresponda, tomando en cuenta las pruebas aportadas sin sujetarse necesariamente a reglas especiales de valoración.

VIII.- Los acuerdos y resoluciones que dicte la autoridad deberán notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

IX.- En lo no previsto, se aplicará supletoriamente al procedimiento las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, opina en su libro El Problema Agrario de México, Ley Federal de Reforma Agraria, lo siguiente: "Toda Secretaría de Estado son organizaciones que tienen como suprema autoridad al Secretario del Ramo. Los Jefes de Dirección o Departamento, acuerdan con él todos los asuntos que le están encomendados; en consecuencia las resoluciones que dicte la Secretaría en materia de tierras ociosas, deben estar autorizadas -- por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y resulta incomprensible que la revisión se interponga ante el propio Secretario". (99)

(99) Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., Pp. 578 y 579.

Los Maestros Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez nos dan su opinión: "podemos afirmar, que la organización legal de este recurso, si satisface los requisitos exigidos por la Constitución en su parte dogmática, en lo que respecta a las garantías individuales. En efecto, esta deducción es evidente y fundada de la simple lectura y de sus diversas fracciones, específicamente, las referentes a notificaciones, pruebas, suspensión y en los requisitos que debe de cumplirse la resolución que se dicte.

Sus principales presupuestos de procedibilidad, son claros y terminantes:

- Que se interponga por escrito dentro de diez días hábiles, después de la notificación, del acuerdo o resolución recurrida.

- Ante el Secretario, titular de la Dependencia (S.A.R.-H.)". (100)

Sólo nos queda mencionar que este recurso es el único medio para poder iniciar la impugnación de una decisión por parte de la autoridad competente, para aplicar esta ley. El afectado tendrá que aportar las pruebas suficientes para alegar a lo que a su derecho convenga, de lo contrario se desechará este recurso de impugnación. No tocamos a fondo este punto, pues lo consideramos como un tema para tesis.

(100) Faya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Op. Cit. Pág. - 343.

..../

Así para terminar este inciso sólo nos resta enunciar -- los tres artículos transitorios que señala la ley.

PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor a los treinta días contados a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abrogan la Ley de Tierras Ociosas publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de julio de 1920, y la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad y señala la forma de reagruparla del 31 de diciembre de 1945.

TERCERO.- Se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley.

d).- Jurisprudencia.

Son graves las consecuencias que se derivan de declarar tierras ociosas, el cual implica que al propietario o poseedor se le moleste en su propiedad, cuando se aproveche la tierra, otra persona la utilizará conforme a lo dispuesto en la ley.

Al referirnos a la molestia que sufre el propietario o poseedor, el Maestro Ignacio Burgoa puntualiza: "la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en que el órgano del Estado del que el acto provenga, está investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (Ley o Reglamento para emitirlo; en que el propio acto se prevé en dicha norma, en que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; en el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen)". (101)

El acto de molestia como ya se apuntó contiene el artículo 16 Constitucional debe estar previsto en una disposición jurídica de carácter general, es decir, que ésta prevé la situación concreta para lo cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que existe en una ley que lo autorice. Afortunadamente la ley de Fomento Agropecuario es un ordenamiento fundado y motivado.

(101) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, 13a. Edición, -- Edit. Porrúa, S.A., México 1980, Pág. 615.

Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, en estos términos, el legislador se tuvo que fundamentar para realizar la Ley de Fomento Agropecuario, en el párrafo 3o. del artículo 27 Constitucional.

Por lo cual concierne a la motivación, implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concreta respecto de lo que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, o sea, aquellos que aluden la disposición legal fundatoria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que: - "no basta que los responsables invoquen determinados preceptos legales para estimar que sus acuerdos están debidamente fundados, si no que es necesario que los preceptos invocados sean precisamente los aplicables al caso de que se trate". (102)

En otra ejecutoria, la Corte se pronuncia en sentido de que: "por motivar debe de entenderse el señalamiento de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado". - (103)

A estos requerimientos hacemos mención de estas dos jurisprudencias, en el sentido que responde a la Ley de Tierras Ociosas, por considerarla como el antecedente más actual en relación -

(102) Amparo en revisión 2,479/58, Ignacio Negrete Hernández, 7 de mayo de 1959, 5 votos ponente: Franco Carraño, Tomo XXIII, - 2a. Sala.

(103) Amparo en revisión 2,248/61, Fuentes Internacionales S.A. de C.V., 19 de octubre de 1961, 5 votos ponente: Rafael Mateos-Escobedo, Tomo LII, 2a. Sala, Pág. 63.

on la Ley de Fomento Agropecuario, dicha ley anunciaba en el primer artículo: "se declara de utilidad pública el cultivo de las -- tierras de labor. Por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo -- disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean -- laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no culti- -- ven".

Esta consideración nos hace afirmar que las tierras debían encontrarse en constante explotación para que sus propietarios o poseedores no fueran privados temporalmente de sus tierras, pues consideramos como una de las principales causas para declarar las ociosas. Asimismo, haciendo referencia con lo que respecta a la Ley de Fomento Agropecuario, toma como base principal en lo referente al capítulo de declaración de tierras ociosas, el fundamento previsto por la Ley de Tierras Ociosas.

Así el motivo para privarlos temporalmente de sus tierras vendría a consistir en que el dueño no las cultive, razón sobrada para declarar motivada cualquier resolución sobre tierras -- ociosas. Sin olvidar que la producción de alimentos básicos se ha considerado también de interés público y la explotación de la tierra en toda su magnitud, es la premisa fundamental para obtenerlos.

CAPITULO SEXTO

ADICIONES DE CARACTER LEGAL QUE SE PROPONEN EN EL PROCEDIMIENTO PARA LOCALIZAR Y DECLARAR TIERRAS OCIOSAS

Al contemplar los capítulos anteriores, observamos que --
fue necesario incluir a nuestro trabajo este capítulo, porque sin-
él, consideramos que estaría incompleto.

Nos basamos en las diversas críticas de los investigado-
res que citamos, proponemos algunas adiciones de carácter --
más importantes para la Ley de Fomento Agropecuario, al Reglamento
de la misma y al Reglamento Interior de la S.A.R.H.

Al proponer estas adiciones a la ley, así como a los de-
más ordenamientos legales, consideramos que fue necesario incluir-
las por la importancia que tiene la ley y si se pudiesen utilizar-
estas adiciones para otros investigadores, así como para los Legis-
ladores que intervienen en la creación de las leyes respectivas de
la materia. También fue necesario, porque en un ordenamiento jurí-
dico, cuando se tiene poca vigencia y sobre todo poca experiencia-
en su aplicación, existen algunos errores o fallas que se deben de
corregir, para obtener una mejor aplicación de esas normas y se --
pueda cumplir con los objetivos marcados en un principio, así como
el apoyo a la producción agropecuaria de México.

a).- A la Ley de Fomento Agropecuario.

Las adiciones que proponemos en este inciso, son las que consideramos más importantes, para que en el procedimiento de localización y declaración de tierras ociosas sea más rápido en todos los trámites administrativos.

Como primera adición mencionamos lo relativo del artículo 71 de la ley, que al pie de la letra establece: "se consideran tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación, en los términos y condiciones que expresamente señala esta ley".

Aquí se entendería lo relativo al artículo 43 de la ley que establece: "es causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo".

Pero concretando decimos que lo previsto por el artículo 71 de la ley, debería decir, - son los terrenos que actualmente - son aptos para la producción agrícola, o sea, terrenos que en el ciclo inmediato o inmediatos anteriores aún han sido cultivados -, entendiéndose que están siendo dedicados actualmente a la producción agrícola, pero por diversas circunstancias se han dejado de cultivar -.

Otra proposición que hacemos mención es la que señala el artículo 74 fracción III que establece: "el expediente de la declaratoria de ociosidad se iniciará por la Secretaría de acuerdo al siguiente procedimiento.

Fracción III.- En la diligencia la falta de propietario o poseedor o de sus representantes, podrá ser cumplida por cualquier persona que no se encuentre impedida. La negativa o la imposibilidad de estas personas para firmar no será causal que invalide la actuación".

- Aquí observamos que puede ser una persona vecina del lugar con capacidad de goce y de ejercicio en los términos del Código Civil y proponemos que esté viviendo en el lugar con la mínima cantidad de residencia que establece el mismo Código, para que resulte un verdadero testigo, este mínimo de residencia no lo establece la Ley de Fomento Agropecuario, nosotros proponemos esta adición para una posible reforma -.

Otra proposición que consideramos importante, que el minifundio no sea menor de 10 hectáreas de tierra de riego y en sus equivalentes, pues la Ley de Fomento Agropecuario establece en su artículo 63 lo siguiente: "Para efectos de esta ley, se considera minifundio la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de 5 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra, así como lo que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región".

Al proponer esta adición a la ley, es con el fin de que el agricultor pueda vivir honestamente y pueda darle a su familia

sustento indispensable así como la educación escolar indispensable.

El artículo 79 de la ley establece: "La ocupación de las tierras declaradas ociosas por la Nación conforme a esta ley terminará con el ciclo productivo, después de lo cual el Ejecutivo Federal las devolverá a sus legítimos propietarios o poseedores, si éstos comunican a la Secretaría su deseo de continuar su explotación con tres meses de anticipación al inicio del ciclo productivo siguiente. En caso contrario, la ocupación proseguirá durante uno u otros ciclos, conforme a las mismas reglas, sin ser necesaria nueva declaratoria de ociosidad".

Consideramos que este artículo debería decir: - El Ejecutivo Federal las devolverá a sus legítimos propietarios o poseedores si éstos comunican a la Secretaría su deseo de continuar su explotación, con garantía específica, con tres meses de anticipación al inicio del ciclo productivo siguiente -.

b).- Al Reglamento.

Avocándonos a este inciso proponemos algunas adiciones - que consideramos más importantes para el procedimiento de declaración de tierras ociosas, para que sea más rápido y operativo.

En esta primera observación, hacemos referencia del artículo 142 del Reglamento de la ley, donde establece lo siguiente: - "Los empleados y funcionarios de la Secretaría que tengan la obligación de denunciar la existencia de tierras ociosas, deberán hacer lo dentro de un término de 30 días naturales, contados a partir -- del siguiente al en que les conste la ociosidad".

El término que concede este artículo a los empleados o - funcionarios lo estimamos dilatorio y contrario a los fines de la ley, debe reducirse a 15 días naturales, con el fin de apresurar - el procedimiento y de estar en la posibilidad de apresurar la preparación de la tierra ociosa, en las fechas fijadas por la misma - Secretaría.

Así afirmando nuestro punto de vista, el artículo 144 -- del Reglamento establece: "Los empleados y funcionarios que recibían denuncias de tierras ociosas, tienen un término de 15 días - - hábiles para enviar las denuncias a las autoridades administrativas que correspondan para su trámite".

- El término que proponemos debe ser de 10 días hábiles - contados a partir del día siguiente de la fecha de su conocimiento, con el fin de organizar y agilizar el procedimiento - .

Otra adición que proponemos al Reglamento, es lo referente al artículo 149 donde establece: "la Secretaría citará personalmente a los propietarios o poseedores para determinar en el terreno mismo la existencia de tierras ociosas y las circunstancias que hagan presumir su falta de explotación observándose las siguientes reglas.

a).- Se levantará acta de dichas circunstancias entregándose al propietario o poseedor una copia firmada por el actuante y los testigos de asistencia".

- Este inciso debería de especificar en cuanto lo que respecta a los testigos de asistencia, son las personas colindantes al terreno que se presume ocioso, para que en el procedimiento sea más agilizado y los testigos, cuando sean requeridos puedan presentarse en el momento preciso -.

Como última adición que proponemos al Reglamento es lo referente al artículo 154 que textualmente establece: "la selección de solicitantes para la contratación de la explotación de las tierras declaradas ociosas, atenderá al siguiente orden:

a).- Campesinos con derechos a salvo, hombres o mujeres, mayores de 18 años.

b).- Campesinos con derechos a salvo, hombres o mujeres, mayores de 16 años y menores de 18 años.

c).- Vecinos del municipio en que se encuentre ubicadas las tierras ociosas".

..../

Proponemos que se agregue un inciso más a este artículo, donde establezca lo siguiente:

d).- Campesinos organizados económicamente que justifiquen ser solventes para que garanticen la productividad y explotación inmediata de la tierra declarada ociosa.

Al proponer estas adiciones consideramos que se estará cumpliendo con los objetivos marcados por la ley, así como del interés social y de la productividad del agro-mexicano.

c).- Al Reglamento Interior de la S.A.R.H.

El día 13 de septiembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el último Reglamento de la S.A.R.H.

Este último Reglamento menciona el ámbito de competencia de la Secretaría, así como las atribuciones del Secretario del Rectorio, de los Subsecretarios, del Oficial Mayor, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales y de los Organos Administrativos desconcentrados.

Al hacer una revisión minuciosa de las atribuciones que corresponden a cada una de las autoridades ya mencionadas en el Reglamento, comprobamos que no se menciona en forma especial y objetiva qué autoridad será la competente para aplicar la Ley de Fomento Agropecuario. (104)

- Como primera adición proponemos la actualización de este Reglamento, pues no va de acuerdo con los objetivos y metas fijadas por la ley -.

- Otra adición que proponemos que la autoridad encargada de aplicar la Ley de Fomento Agropecuario, sea la Dirección General Jurídica, pues de hecho es la autoridad que se está encargando de resolver los asuntos relacionados con la Ley de Fomento Agropecuario -.

Así el artículo 12 del Reglamento establece las atribuciones de la Dirección General Jurídica, este artículo se compone

(104) Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 1982.

.... /

de 38 fracciones, proponemos que se le agregue una fracción más para que quede incluida en forma específica y concreta la intervención de esa Dirección para aplicar la Ley de Fomento Agropecuario, el cual diría:

Fracción XXXIX.- Aplicar la Ley de Fomento Agropecuario en todo su ámbito de competencia, en coordinación con las diversas Direcciones Generales que estime conveniente para el buen desarrollo y aplicación de la ley. Coordinarse con la Reforma Agraria y demás organismos que se requieran para su aplicación.

- Como último punto proponemos la creación de un Manual de Procedimientos para la localización y declaración de tierras ociosas. Este Manual deberá contener una parte técnica y una parte jurídica, donde permita conocer y explicar los pasos fundamentales para tal procedimiento, que sea un Manual sencillo y operativo y el lenguaje que se vaya a utilizar que esté al alcance de comprensión del campesino, pues será quien lo utilizará y se le aplicará la ley, los puntos más importantes que deberá contener el Manual serán:

PARTE TECNICA

- 1.- Tipo de tierra que se considera ociosa.
- 2.- Calendario de siembra por regiones, desde la preparación de la tierra hasta el siguiente ciclo productivo.
- 3.- Que se forme un expediente de la declaratoria de ociosidad, con los requisitos que señala la ley en su artículo 74.

4.- Se deberá especificar en la declaratoria de ociosidad los bienes que se van a afectar o a ocupar y la duración de la ocupación del bien.

5.- Cuando se ha declarado la ociosidad, especificar a quién se le dará el bien para que lo aproveche, señalando los requisitos establecidos en los artículos 80, 81, 82, 83, 84 y 85 de la ley.

6.- Fijar el monto de la indemnización que le corresponde al propietario o poseedor de la tierra declarada ociosa, de acuerdo al arancel que fijará la Oficina Catastral correspondiente, tomando en cuenta el tiempo de la ocupación y demás elementos establecidos en el artículo 86 de la ley.

En todo lo anterior se deberá señalar el tiempo, tomando en cuenta los días hábiles o naturales para que surta efecto la ley y tal procedimiento.

PARTE JURIDICA

1.- Se deberá mencionar el fundamento para la ocupación de la tierra ociosa (utilidad pública).

2.- Garantías que pueda ofrecer el afectado para la suspensión de la declaratoria de ociosidad.

3.- Cuando existan tierras ociosas en ejidos o comunidades, la S.A.R.H., deberá informar a la S.R.A., para que los ejidatarios y comuneros resuelvan el problema conforme a la Ley Federal

de Reforma Agraria, especificando que la Ley de Fomento Agropecuario no es de su competencia.

4.- La declaratoria de ociosidad se notificará al interesado, conforme a lo establecido en el artículo 77 de la ley.

5.- Especificar el recurso de revisión que señala la ley para que el afectado pueda interponer ese recurso, señalando los requisitos establecidos en la ley en su artículo 100.

6.- Cuando existan tierras ociosas en litigio se deberá señalar qué procedimientos se utilizará, conforme a lo establecido en los artículos 90, 91, 92 y 93 de la ley.

7.- Señalar las sanciones que se le impondrán tanto a los afectados, beneficiados y autoridades que no cumplan con lo expuesto en la ley en sus artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 99.

8.- Como última adición proponemos en este manual un capítulo referente para todos aquellos que cumplan con la ley qué beneficios tendrán.

CAPITULO SEPTIMO

CONCLUSIONES

I.- El Estado a través del Poder Ejecutivo realiza actos de administración, que van dirigidos a los gobernados y cuando esos actos no se consideran constitucionales o van más allá de lo que manda la Constitución, el gobernado podrá impugnar esos actos a través del procedimiento que señala la ley.

II.- En todo procedimiento administrativo se debe cumplir con ciertas formalidades esenciales como las que señala el artículo 14 constitucional. Se debe dar a conocer al afectado la iniciación del procedimiento, la cuestión que se va a debatir; de sus consecuencias en caso de que prospere o no la acción; de que pueda presentar sus defensas, como pruebas, alegatos, a que se dicte una resolución y que se fije la forma de cumplirse.

III.- Las principales leyes y decretos en materia de Colonización del siglo pasado se preocuparon por ocupar tierras y establecer en ellas colonos ya mexicanos o extranjeros, siempre y cuando cumplieran con el requisito de cultivar la tierra.

IV.- El fundamento constitucional de la Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920, fué el artículo 27 constitucional párrafo tercero, y facultó a los Ayuntamientos para conceder en arrendamiento o aparcería tierras ociosas en su jurisdicción a campesinos que solicitaran trabajarlas, entendiéndose por tierras ociosas aquellas que no se aprovecharan mediante su explotación.

..../

V.- La Ley de Tierras Ociosas en realidad no tuvo aplicación en virtud de las consecuencias a que podría dar origen, ya -- que si los campesinos ocupaban y trabajaban las tierras ociosas podría ser difícil que luego las desocuparan. Otras veces los estados la reglamentaron y no la aplicaron por negligencia o porque -- los campesinos no la solicitaron, por desconocimiento de la ley.

VI.- Después de 60 años de expedida la Ley de Tierras -- Ociosas y ante la necesidad de ocuparlas para ser trabajadas, en -- virtud de la urgencia de productividad agropecuaria se legisló para abrogar esa ley y expedir la Ley de Fomento Agropecuario del 2- de enero de 1981, que si está debidamente reglamentada para su -- aplicación e impone sanciones para aquéllos que no trabajen la tierra ociosa, siendo su jurisdicción terrenos rústicos de propiedad- particular.

VII.- Decimos que la Ley de Fomento Agropecuario es norma auxiliar de la Reforma Agraria, porque a través de la S.A.R.H., se aplica la Ley de Fomento Agropecuario y esta Secretaría hará -- del conocimiento a la S.R.A., en los casos de que existan tierras- ejidales o comunales sin sembrar, para que aplique las sanciones -- correspondientes.

VIII.- La Ley de Fomento Agropecuario tiene su fundamento constitucional en el artículo 27 párrafo tercero constitucional, cuenta con un total de 100 artículos y 3 transitorios, creando las bases jurídicas para el procedimiento que declara tierras ociosas.

IX.- Los requisitos jurídicos para declarar tierras ociosas, los establece el artículo 74 de la Ley de Fomento Agropecuario.

X.- El procedimiento para declarar tierras ociosas en la Ley de Fomento Agropecuario, es eminentemente federal, la falta de explotación de la tierra es casual para la declaración de ociosidad. Es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal expedir y publicar la declaratoria.

XI.- El procedimiento de declaración de tierras ociosas, es un procedimiento administrativo de oficio, se observa en él mismo, el respeto a las garantías individuales, la inspección ocular es básica para la declaración de ociosidad. Este procedimiento no interrumpe las causales de afectabilidad por falta de explotación.

XII.- La ocupación de tierras ociosas siempre tiene carácter temporal, en la ocupación y explotación de tierras, tienen preferencia los campesinos con derechos a salvo.

XIII.- El procedimiento de declaración de tierras ociosas es respetuoso del régimen de garantías individuales, principalmente la de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIV.- El texto de la declaratoria de ociosidad es iniciada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que por ley es el órgano competente para planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, apícola y forestal.

en todos sus aspectos, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, con ésto se reúne el requisito de ser una autoridad competente, exigencia contenida en el artículo 16 de la Constitución.

XV.- La Ley de Fomento Agropecuario, en el capítulo referente a la declaración de tierras ociosas, no permite latifundios, ni minifundios.

XVI.- El contrato mediante el cual la Ley cede temporalmente tierras ociosas para su explotación, es de naturaleza pública.

XVII.- Proponemos que a la Ley de Fomento Agropecuario se le dé suficiente publicidad en todo el país, para que no sea letra muerta, como lo sucedido con la Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920. Así también en el procedimiento para declarar tierras ociosas se reduzcan los términos establecidos, para que los ciclos inmediatos señalados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se cumplan, o sea, preparar y sembrar la tierra, de lo contrario sería letra muerta lo establecido en la Ley de Fomento Agropecuario.

XVIII.- Proponemos que todos los planes de producción que se elaboran no se dejen a la deriva, para que al inicio de cada administración se continúe con lo planeado y se cumpla con las metas fijadas, solo haciendo los ajustes necesarios para la administración en turno, y que así se pueda aplicar la Ley de Fomento Agropecuario.

XIX.- Proponemos que en la Ley de Fomento Agropecuario -

se reglamente la ocupación de tierras ociosas que pertenecen a los Estados y Municipios, para que se realice el procedimiento correspondiente y se aprovechen esas tierras.

XX.- Con la aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario,

cuando los ejidos y comunidades a través de sus órganos representativos se asocien con pequeños propietarios para la productividad de las tierras, los ejidos y comunidades no corren el peligro de que sean absorbidos por sus socios, ya que legalmente no puede cambiarse la naturaleza jurídica de los bienes de los núcleos agrícolas.

XXI.- La Ley de Fomento Agropecuario es una ley que apo-

ya a la productividad, por tanto su aplicación es de interés público. Esta ley en ninguna forma se interfiere con la Ley Federal de la Reforma Agraria, más bien podríamos decir que se complementan ambas leyes en los aspectos de la productividad.

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

- Costa Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, - Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Dolfo Posada, Tratado de Derecho Político, Quinta Edición, Tomo I México, 1975.
- Localá Zamora y Castillo Nieto, Proceso Autocomposición y Autodefensa, Textos Universitarios, UNAM, México, 1970.
- Secarra Bautista José, El Proceso Civil en México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- Blanco García Vicente, Diccionario Ilustrado Latino Español, Editorial Aguilar, Séptima Edición, Madrid, España, 1968.
- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Decimo-tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Castillo Larrañaga José y De Pina Rafael, Derecho Procesal Civil, - Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición, México, 1966.
- Cavazos Flores Manuel, Tesis Profesional, El Procedimiento Administrativo de Oposición de Partes en la Nueva Ley de Inversiones y Marcas, UNAM, Facultad de Derecho, Seminario de Derecho Mexicano, 1976.
- Chávez Padrón Martha, Ley de Fomento Agropecuario y Ley de Reforma Agraria Comentada, Decimo-primer Edición, Editorial Porrúa, - S.A., México, 1982.
- Chiovenda Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Volumen I, Conceptos Fundamentales de la Doctrina de las Acciones, Traducción de E. Gómez Orbanaja, Primera Edición, Editorial - Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1936.
- De Ibarrola Antonio, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - - S.A., México, 1975.
- De la Cueva Mario, La Idea del Estado, UNAM, México, 1975.
- Paya Viesca Jacinto, La Administración Pública Federal, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1979.
- Paya Viesca Jacinto y Camino Martínez Angel, Ley de Fomento Agropecuario Comentada, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

- Fix Zamudio, Estudios de Derecho Público Contemporáneo, UNAM, México, 1972.
- Fix Zamudio y Ovalle Pabeta José, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Procesal, Tomo XV, Editorial UNAM, Dirección General de Publicaciones a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 1981.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Decimo-sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Textos-Universitarios, UNAM, México, 1976.
- González Pichardo Guillermo, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, Seminario de Derecho Agrario, Valoración de las Pruebas en el Proceso Agrario, México, 1981.
- Guasp Jaime, Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, Tomo I, Madrid, España, 1945.
- Iglesias Mendoza Francisco, Jefe del Departamento de Dictámenes de la Dirección General Jurídica, SARH, Procedimiento que utiliza la SARH, Junio 1982, México.
- J. Couture Eduardo, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Tercera Edición, Editorial Buenos Aires, Argentina, De Palma, 1953.
- Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis histórica), Segunda Edición, Editorial Limsa, México, 1978.
- López Nieto y Maollo Francisco, El Procedimiento Administrativo, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1960.
- Medina Lina Ignacio, Breve Antología Procesal, Textos Universitarios, UNAM, México, 1973.
- Mandieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario en México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964.
- Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
- Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

allares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

oyo Villanueva Segismundo, Elementos de Derecho Administrativo, - Tomo I, España, 1955.

erra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

_____, Apéndice Jurisprudencia 1917-75, Segunda Sala, Sexta Epoca, Tercera parte, Volúmen LXXIII, Pág. 40, A.R. 3027/62, Nuevo - Centro de Población Agrícola (Salvador Díaz Mirón).

_____, Boletín Informativo de la SARH, Sector Agropecuario y Forestal, Subsecretaría de Planeación, Volúmen II, No. 11, Octubre a Diciembre, 1980.

_____, Colección Nuestras Leyes, Editorial Mexicano, S.A., Segunda Edición, 1978. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

_____, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México, 1978.

_____, Diario Oficial de la Federación, Publicado el 23 de Noviembre de 1981.

_____, Diario Oficial de la Federación, Publicado el 13 de septiembre de 1982.

_____, Ejecutoria de la Corte, Amparo en revisión 2,248/61, Fuentes Internacionales, S.A., 19 de Octubre de 1961, 5 votos ponente: Rafael Mateos Escobedo, Tomo I, LII, Segunda Sala, - - Pág. 63, Sexta Epoca.

_____, Ejecutoria de la Corte, Amparo en Revisión 2,479/58, Ignacio Negrete Hernández, 7 de Mayo de 1959, 5 votos, ponente: - Franco Carreño, Tomo XXIII, Segunda Sala.

_____, La Estrategia Temporalera del Sistema Alimentario Mexicano y su Operación, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, SARH, Julio, 1980.