



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

293
266

Trascendencia del contenido de la fracción XIX del artículo 27 constitucional en materia de justicia agraria y la necesidad de su adición.

TESIS

Que Para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

Uriel Montesano Rodríguez

México, 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.

I N D I C E

TRASCENDENCIA DEL CONTENIDO DE LA FRACCION XIX DEL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA AGRARIA Y LA
NECESIDAD DE SU ADICION.

	PAG.
CAPITULO 1) EL SISTEMA DE JUSTICIA AGRARIA MEXICANA.	
A) Bases Constitucionales	6
B) Legislación Reglamentaria	19
I. Ley de ejidos de 28 de diciembre de 1920.	20
II. Decreto de 22 de noviembre de 1921.	20
III. El Reglamento Agrario.	21
IV. Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución.	22
V. Ley del Patrimonio Ejidal.	23
VI. El Código Agrario de 22 de marzo de 1934.	25
VII. El Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.	27
VIII. Código Agrario de 1942.	31
IX. Ley Federal de Reforma Agraria.	37
C) La Magistratura Agraria.	
I. Antecedentes.	48

P A G.

II.	Autoridades Agrarias.	57
	a) Presidente de la República.	57
	b) Secretaría de la Reforma Agraria	58
	c) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	51
	d) Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento de Distrito Federal	53
	e) Las Comisiones Agrarias Mixtas.	64
III.	Organos Representativos de los Campesinos.	64
IV.	Autoridades Ejidales y de Bienes de Comunales	
	1. Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros	67
	2. Comisariado y Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales.	71
V.	Suprema Corte de Justicia de la Nación.	75

CAPITULO II) ESTRUCTURA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

A)	En el Artículo 27 Constitucional	
	1. Ejido	78

	2.	Comunidad Agraria	84
	3.	Pequeña Propiedad	86
	B)	En la Ley Federal de Reforma Agraria	
	1.	Ejido	91
	2.	Comunidad Agraria	102
	3.	Pequeña Propiedad	107
CAPITULO	III)	LA ASISTENCIA JURIDICA A LOS CAMPESINOS. LA PROCURADURIA AGRARIA.	
	A)	Las Centrales Campesinas	117
	I.	La Confederación Nacional Campesina	117
	a)	Las ligas de Comunidades Agrarias.	119
	II.	La Unión General de Obreros y Campesinos de México.	123
	III.	La Central Campesina Independiente	125
	IV.	Secretaría de la Reforma Agraria.	129
	B)	La Procuraduría Agraria y sus atribuciones.	140
CAPITULO	IV)	LA NECESIDAD DE ADICIONAR LA FRACCION XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	
	A)	Exposición de motivos de la necesidad de adicionar la fracción XIX al Artículo 27 Constitucional, para mejorar la justicia social	149
	B)	Proposición para su edición.	155
	C)	Texto de la edición	158

CAPITULO	V)	LA IMPORTANCIA DE LAS DISPOSICIONES CON TENIDAS EN LA FRACCION XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	
	A)	La fracción XIX, interpretación y al cance.	165
	B)	La Seguridad en la tenencia de la tie rra.	168
	C)	La Justicia Agraria	171
CONCLUSIONES			177
BIBLIOGRAFIA			188
LEGISLACION			191
JURISPRUDENCIA			194

C A P I T U L O I.

EL SISTEMA DE LA JUSTICIA AGRARIA MEXICANA

A) BASES CONSTITUCIONALES.

B) LEGISLACION REGLAMENTARIA.

- I. Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.
- II. Decreto de 22 de noviembre de 1921.
- III. El Reglamento Agrario.
- IV. Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución.
- V. Ley del Patrimonio Ejidal.
- VI. El Código Agrario de 22 de marzo de 1934.
- VII. El Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.
- VIII. Código Agrario de 1942.
- IX. Ley Federal de Reforma Agraria.

C) LA MAGISTRATURA AGRARIA.

- I. Antecedentes.
- II. Autoridades Agrarias.
 - a) Presidente de la República.
 - b) Secretaría de la Reforma Agraria.
 - c) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
 - d) Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
 - e) Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- III. Organos Representativos de los Campesinos.

- IV. Autoridades Ejidales y de Bienes Comunales.
 - 1. Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros.
 - 2. Comisariado y Consejos de Vigilancia y de Bienes Comunales.
- V. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C A P I T U L O I

EL SISTEMA DE LA JUSTICIA AGRARIA MEXICANA.

A) BASES CONSTITUCIONALES.

El artículo 27 es uno de los más importantes de nuestra Carta Política actualmente en vigor, pero es también muy discutido.

La forma poco ordenada y la redacción, no siempre clara en sus preceptos, ha dado lugar a críticas e interpretaciones que se apartan, en muchos casos, de su verdadero espíritu, el cual encierra los grandes anhelos de las masas populares, mismos que se tratan de satisfacer.

Es el caso de los Constituyentes de 1917, los cuales oyeron la voz de los humildes, misma que quedó cristalizada, en gran medida, en el artículo 27 Constitucional.

Haciendo una interpretación histórica del artículo de referencia, en materia agraria se encuentra que tiene sus más hondas raíces en re-motos antecedentes: una defectuosa distribución de la tierra al iniciarse la conquista y colonización de la Nueva España. El constante abuso de las clases acomodadas cimentaron el reparto del suelo agrario mexicano sobre bases inestables de injusticia.

Más tarde, durante el azaroso período del México Independiente, en medio de luchas intestinas, ese abuso perduró y se agravó con la expedición de las leyes de desamortización, colonización y sobre terrenos baldíos, cuya tendencia era la de mejorar la distribución territorial; pero en la práctica, por incomprensión del problema, por el juego de las ambiciones de las clases directoras, dieron resultado precisamente contra rios, al grado de que a principios del siglo en curso, la propiedad agraria se encontraba escapada por novecientos treinta y seis familias de hacendados y, en cambio, la población rural del país vivía en un estado de miseria y en una situación de dependencia injustificable.

La injusta distribución de la tierra sembró, en las clases rurales, el descontento y la intranquilidad propicia a todo movimiento revolucionario.

Los creadores de nuestra Carta Magna si tuvieran una visión muy clara del problema, pretendiendo resolverlo en forma radical, mediante preceptos que tienden, por una parte, a remover de la miseria a los campesinos, a evitar que vuelvan a caer en ella y por lo otra, a prohibir la acumulación territorial. Este es, en esencia, la finalidad y el espíritu de las disposiciones agrarias constitucionales y a ellos debe adecuarse toda interpretación jurídica.

Todo punto de vista que se adopte para juzgar los preceptos agrarios constitucionales, debe, en consecuencia, partir de los antecedentes históricos de las causas sociales que les dieron origen; del momento político en que fueron creados, de la reorganización social que intentan y del alto espíritu de justicia que contienen para que sea un punto de vista digno de tomarse en cuenta en la exégesis jurídica. (1)

Los Constituyentes de 1917 crearon bases jurídicas importantes para el efecto de que los poderes federales constituidos concretaran, dentro de sus atribuciones, las finalidades supremas de justicia agraria.

Así, tenemos que para la obtención de la renovación jurídica que sea congruente con la realidad del campo, es necesario que exista una iniciativa de Ley o Decreto, misma que deberá presentarse ante el Congreso de la Unión o Poder Legislativo Federal, ya sea por el Presidente de la República, Diputados, Senadores o por las Legislaturas de los Estados.

Toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de Ley o Decreto, los cuales deben ser dados a conocer al titular del poder

(1) Mandiote y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1975.

Ejecutivo de la Nación, firmados por los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores y por un secretario de cada una de ellas, para su promulgación.

El Presidente de la República tiene como obligaciones primordiales el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso en cuestión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Cuando existan controversias por actos de autoridades, que violen las garantías consagradas en el artículo 27 Constitucional, las mismas deben ser resueltas por los tribunales de la Federación, respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación reviste la mayor jerarquía. (2)

La vía de solución de este tipo de controversias, se realiza mediante el juicio de amparo, de acuerdo a situaciones jurídicas, entre las que destacan por su gran importancia las siguientes:

El juicio de garantías debe seguirse a instancia de parte agraviada.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia, privar de tierras y aguas a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a ejidatarios o comuneros en particular. En estos casos, no procederá la caducidad de la instancia, ni el sobrestamiento por inactividad procesal, ni el desistimiento. Esto configura una forma más de justicia agraria en favor de quienes más la necesitan, por su escasa educación y pocos recursos económicos para contar con los servicios de profesionales en derecho.

El juicio de amparo es procedente contra resoluciones definitivas,

(2) Constitución Política del País. Artículo 70, 71, 89, Fracción I y 103.

respecto de las cuales no existan recursos ordinarios o cuando ya hayan sido agotados los mismos, en el caso de que sean previstos legalmente.

La sentencia de amparo será siempre tal, que sólo se deberá ocupar de proteger a los quejosos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general referente a la ley o acto de autoridad que la haya motivado.⁽³⁾

Por otro lado, se considera que la impartición de la justicia agraria ha sido planteada constitucionalmente, a través de los señalamientos que se indican a continuación:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el fin de garantizar la seguridad legal en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Asimismo, el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obra de infraestructura, insumo, cré-

(3) Constitución Federal de la República. Artículo 107.

ditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. De igual manera, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerando de interés público. Para que sea posible, en la mejor medida, la obtención de los propósitos especificados en el presente párrafo, es necesario, en primer término, que se atienda debidamente el problema consistente en la regularización de la tenencia de la tierra, por ser presupuesto ineludible.

Como se podrá notar, en la actualidad también se está pretendiendo erradicar la acción negativa de funcionarios públicos corruptos e indiferente, quienes han obstaculizado el proceso de la Reforma Agraria y por consiguiente han retardado la aplicación correcta de la justicia en el campo.

La agilización de los trámites agrarios, constituye una situación importante y a la vez interesante, razón por la cual es imperativo-necesario que en las leyes reglamentarias se organice el desahogo de los procedimientos respectivos, de una manera prudente y debidamente planeada, porque de lo contrario la rapidez originaría más problemas que los que ya se tienen, es decir, sería contaproducente.⁽⁴⁾

Para el desahogo de los procedimientos agrarios, constitucionalmente deben intervenir:

El Presidente de la República, con el carácter de máxima autoridad agraria, quien cuenta con la colaboración directa de la Secretaría de la Reforma Agraria para la aplicación de las normas agrarias.

Un cuerpo Consultivo Agrario integrado por cinco personas, designadas por el Presidente de la República, con quien dictaminará sobre la

(4) Constitución Política del País. Artículo 27, párrafo 3o., Fracciones XIX y XX.

sacuela del procedimiento en primera instancia.

Los Gobernadores de los Estados, quienes podrán confirmar o modificar los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y ordenar que se dé posesión inmediata de tierra a los campesinos.

Una Comisión Agraria Mixta, compuesta por representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de los campesinos, que funcionará en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

Comisariados Ejidales para cada uno de los grupos de campesino que sean beneficiados con tierra y aguas.

Ahora bien, en la Constitución Mexicana existe inclinación por el desahogo de los procedimientos tendientes a beneficiar a campesinos sin tierras, ya que como se puede observar no se señalan trámites para la obtención de declaratorias presidenciales de pequeña propiedad, ni para la confirmación de derechos sobre inmuebles comunales en ejercicio; sin embargo, del mismo espíritu constitucional se desprende que deben existir en el momento en que otorga capacidad jurídica a los interesados para detentar predios rústicos y cuando se establece la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra a nivel general. (5)

Una vez que con antelación se han establecido las bases generales del sistema de justicia agraria en el campo mexicano, a continuación pasemos a tratar, ya en concreto, lo correspondiente a ejidos y comunidades. Ahora bien, las garantías sociales con que cuentan éstos, se integran en el momento de que:

- Se otorga capacidad a los mismos para detentar inmuebles rústicos.

(5) Constitución Federal de la República. Artículo 27, Fracción XI y XIII.

- Se establece que se deberán dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios para conceder tierras a los núcleos de población que las necesiten, con imperativo de justicia, así como para la organización y explotación colectiva en ejidos y comunidades.

- Se ordena que ningún fraccionamiento, de una gran propiedad, podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

- Se crean las bases de los procedimientos de restitución de tierras y aguas de que hayan sido despojadas las comunidades o pueblos y de do-tación de inmuebles rústicos, en favor de campesinos sin tierras, mismos que deben culminar mediante resolución del Presidente de la República, en su calidad de máxima autoridad agraria.

- Se establece la estructuración general del procedimiento de conflic-tos de terrenos comunales, respecto del cual el titular del poder Ejecu-tivo Federal propone una solución. Si los interesados no la aceptan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede decidir o resolver el proble-ma.

- Se señala que la división o reparto que se hubiera hecho con apariencia de legítimo entre los miembros de algún núcleo de población en el que hayan habido error o vicio, podrá ser nulificados cuando lo soliciten los interesados. (6)

- Se declaran nulas las ventas de tierras de pueblos o comunidades he-chas por cualquier autoridad estatal, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856, en donde se ordenó que de las propieda-des de los ayuntamientos deberían excluirse los ejidos y comunidades.

- Se declaran también nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras y aguas hechas por cualquier autoridad federal o local, así como

(6) Constitución Política del País. Artículo 27, Párrafo 3o., Fraccio-
nes VI, VII, IX, X y XVII, Inciso f).

las diligencias de apeo o deslinde o remates practicados desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, por compañías, jueces o cualquier autoridad, con motivo de las cuales se hayan invadido o ocupado ilegalmente terrenos de núcleos de población en general. En ese época, dichos núcleos perdieron parte de sus tierras por errores de medición de las compañías deslindadores.

- Se establece que el Estado apoyará el otorgamiento de asesoría legal a los campesinos. Esto es vital, para el efecto de que al tener conocimientos jurídicos, ya no podrán ser engañados tan fácilmente por funcionarios y líderes negativos, quienes en múltiples ocasiones han provocado la injustificada invasión a predios agrícolas, al actuar con motivos ajenos al derecho.

Las bases constitucionales proyectadas al desarrollo integral del campesinado mexicano son de interés social y público, por su misma naturaleza. (7)

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

Nuestra Constitución nos da los fundamentos legales de los cuales se debe partir, para que pueda obtenerse la finalidad antes indicada. Esos fundamentos de interés privado, social y público se conforman cuando se señala que:

- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponde originariamente al Estado, el cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a

(7) Constitución Federal de la República. Artículo 27, Fracciones VIII y XIX.

los particulares, constituyendo la propiedad privada.

- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de México, los bienes que hubieran adquirido.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cinuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

- Las autoridades agrarias no deberán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad en explotación, e incurrirán en responsabilidad en el momento en que concedan dotaciones con terrenos integrantes de la misma. Sin embargo, cuando no se cumplen con los objetivos que justifican la existencia y protección de la pequeña propiedad, entonces debe entenderse que el predio respectivo sí es susceptible de afectación, por causas como la falta de explotación, cultivo de estupefacientes, etc. (B)

- Los dueños o poseedores de pequeñas propiedades en explotación, que estén protegidas por certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras. En este caso, es necesario establecer que no sólo cuando exista certificado hay posibilidad de solicitar la protección de la justicia federal, en virtud de que en la misma Constitución, en el apartado relativo a la división de poderes, se hable de que el referido juicio

(B) Constitución Política del País. Artículo 27, párrafo 1o. Fracciones I y XV.

cio puede interponerse contra actos de autoridad que violen las garantías individuales, de lo que se concluye que para tal efecto, sólo es indispensable que exista reconocimiento de la pequeña propiedad por parte de la autoridad competente, como lo es el Presidente de la República, ya sea con motivo de una afectación o a solicitud del propietario y que se compruebe dicha situación ante el juez del conocimiento.

- Se considera inafectable una pequeña propiedad cuando por obras se mejore la calidad de las tierras, aunque se rebasen los límites legales, siempre que se reúnan los requisitos que fija la ley. Esto constituye un estímulo productivo en beneficio de la economía nacional, al igual que la tendencia constitucional de lograr el desarrollo de la pequeña propiedad, hasta sus últimas consecuencias. (9)

- Cuando por afectaciones agrarias un predio quede reducido a una pequeña propiedad, el titular respectivo de los derechos reales puede reclamar la indemnización correspondiente ante el gobierno federal. Aquí contemplamos una expropiación por causa de utilidad directamente social, que aunque parecida, es diferente a la utilidad pública.

En vía de observación, es necesario establecer que en nuestra Carta Magna se niega la capacidad jurídica de las asociaciones religiosas para adquirir inmuebles rústicos, por lo tanto nunca podrán ser pequeños propietarios, ni ejidatarios o comuneros, etc.

A mayor abundamiento, debe señalarse que las instituciones de beneficencia pública o privada, de investigación científica, de difusión de la enseñanza, etc., así como las sociedades comerciales por acciones, únicamente pueden ser propietarias de las extensiones estrictamente necesarias para cumplir con sus objetivos, por lo que lógicamente quedan

(9) Constitución Federal de la República. Artículo 27, Fracciones XIV y XV, y 103.

marginados de la posibilidad de ser pequeños propietarios.

Las sociedades anónimas, en ningún caso pueden adquirir inmuebles agrícolas. (10)

Existen garantías constitucionales relacionadas íntimamente con las ya señaladas, que confirman y revitalizan el proceso de la impartición de la justicia agraria en nuestro país. Ellas son:

- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos constitucionales, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que se establezcan.

- La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará el amor a la patria, proyectándose a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de los recursos y al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. También contribuirá a lograr la mejor convivencia humana a fin de robustecer el aprecio por la dignidad y la integridad familiar y la convicción del interés general de la sociedad, evitando los privilegios de razas, de grupos, de sexos o de individuos.

- Es indispensable hacer efectivos los fines educativos antes mencionados ante la gente del campo, para que ésta logre un desarrollo general más íntegro. En esto consiste un objetivo más de la justicia agraria.

- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la actividad que le convenga o que desee, siempre y cuando sea lícita. Por lo tanto, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios podrán explotar tranquilamente la tierra una vez que se haya obtenido una debida regularización de la misma. (11)

(10) Constitución Política del País. Art. 27 Fracc. III, IV y XIV.

(11) Constitución Federal de la República. Arts. 1o., 3o. y 5o.

- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre y cuando se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

- A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de darlo a conocer en breve término a los interesados.

Centro del proceso de la justicia agraria, lo anterior es trascendente, porque en caso de incumplimiento de dicha obligación los peticionarios podrán quejarse, con bases ciertas, ante autoridades diversas, por el retraso, que por cierto es común, de trámites agrarios, así como por deficiente desahogo de los mismos.

A ninguna ley se deberá dar efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Ningún individuo podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Nadie puede ser molestado en sus bienes, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Los principios constitucionales de audiencia y legalidad, son sumamente importantes dentro de los procedimientos agrarios, mediante los cuales se pretende hacer efectiva la justicia agraria, en virtud de que cumpliéndose con tales principios, el desahogo de esos procedimientos será más ágil, consecuentemente, la regularización de la tenencia de la tierra será más probable en su realización. (12)

(12) Constitución Política del País. Arts. 8o, 14 y 16.

Actualmente se ha contemplado la necesidad de llevar a cabo la delimitación de los diversos derechos agrarios, como medio de justicia distributiva y como forma de estímulo-productivo, muy necesario en estos momentos de crisis económica, porque sólo así se evitaría, en mayor medida, la importación de productos agropecuarios, que pueden ser obtenidos en México.

Se ha pretendido hacer más extensiva la dirección del Estado en el proceso de la Reforma Agraria y de la economía nacional, señalándose un sistema de planeación definida constitucionalmente, como apoyo fundamental para hacer frente a los problemas originados por las cambiantes y complejas sociedades nacional e internacional y para perfeccionar la justicia agraria.

Es imperativo necesario lograr la consolidación de las instituciones agrarias nacionales, con el fin de impulsar la evolución positiva proyectada hacia el desarrollo integral, por medio de la adecuación del orden normativo a las nuevas exigencias del campo, haciendo efectiva la actual renovación constitucional, respecto de la cual, en las leyes reglamentarias, se deben organizar, definir y ubicar debidamente los lineamientos fundamentales, para el efecto de que existan avances y no retrocesos provocados por confusiones e interpretaciones situadas fuera del espíritu de nuestra Carta Magna.

El objetivo anterior debe estar complementado por una eficiente capacitación del personal que interviene en los procedimientos agrarios, una debida coordinación entre funcionarios y empleados y por la reorganización y actualización de los archivos respectivos.

Finalmente, para que la justicia agraria sea efectiva, es indispensable que la política sea congruente con el derecho, porque de lo contrario la referida justicia quedaría, en muchos casos, sujeta a la dis-

posición arbitraria de intereses opuestos a los contemplados en el Ordenamiento Jurídico Supremo

B) LEGISLACION REGLAMENTARIA.

La Reforma Agraria, de la cual la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional sólo contienen los lineamientos fundamentales, exigía, desde luego, una minuciosa reglamentación para llevarlas a la práctica, pero a falta de un reglamento la Comisión Nacional Agraria, que fue creada por la ley antes mencionada, expidió una serie de Circulares de acuerdo con las necesidades que se presentan y que son, en que na parte, los antecedentes de la Legislación Reglamentaria vigente. Esas circulares reflejaban la realidad imperante en ese tiempo, las cuales era expedidas a medida que se advertían determinadas necesidades, o que se presentaban problemas de aplicación de las leyes fundamentales, y de tal manera, que muchas de ellas son reflejo fiel de la realidad, éstos han perdido prestigio en la Legislación actual, pero debido a muchas circunstancias como los frecuentes cambios de criterio que imponían sus reforma o derogación, lo muy discutible de las facultades con que eran dictadas, las contracciones en que a menudo incurrían, la dificultad de consultar y coordinar en un momento dado disposiciones que no obedecían a un plan preconcebido, ni presentaban una construcción armónica en conjunto, o que en ocasiones aparecen resumidas en un folleto o eran aumentadas con nuevas disposiciones, difícilmente accesibles para el público, circunstancias, que, entre otras, obligaron al Gobierno a buscar otro camino para la Reglamentación Agraria. Es así como casi toda la Reglamentación de la Materia, se ha hecho con ordenamientos legales, a partir de la Ley de Ejidos de 26 de diciembre de 1920.⁽¹³⁾

(13) Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema agrario en México. Editorial Porrúa. Decimocuarta Edición. México 1977.

I) LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

La Ley de Ejidos fue la primera Ley Reglamentaria de la de 6 de enero de 1915, y del artículo 27 Constitucional. A partir de ella, casi toda reglamentación agraria se ha hecho en ordenamientos legales. En parte es una codificación ordenada de las principales circulares expedida por la Comisión Nacional Agraria, puesto que en su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones, pero parcialmente también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la Dirección de la Política Agraria.

Esta ley no respondió a la urgencia del problema que se trataba de resolver, en virtud de que su principal defecto era los trámites dilatados y difíciles que señalaba, y de haber quedado vigente se necesitarían muchos años para la solución de los problemas tramitados.

La Masa Campesina presionó al Gobierno, y la Política Agraria tuvo que cambiar ante el descontento imperante, y la necesidad de adaptar la legislación a la realidad. Se derogó la Ley de Ejidos mediante Decreto de 22 de noviembre de 1921. (14)

II) DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

El Decreto a que hacemos mención, no sólo abrogó la Ley de Ejidos sino que estableció las bases fundamentales de la Legislación Agraria posterior.

Entre lo más sobresaliente de este Decreto, podemos señalar la facultad que otorgó el Ejecutivo para dictar todas las disposiciones adecuadas a la reorganización y reglamentación del funcionamiento de las Autoridades Agrarias, y especialmente las Comisiones Agrarias, y la Creación de la Procuraduría de Pueblos, con el objeto de que patrocinaran a los pue-

(14) Mandiata y Núñez, Lucio. "El problema agrario en México." Editorial Porrúa. Decimocuarta edición. México 1977.

blow gratuitamente en sus trámites de dotación o restitución de Ejidos. Actualmente existe la Procuraduría Agraria, dependiente de la Dirección General de Procuración Quejas e Investigación Agraria, el cual es órgano de representación, defensa y asesoría para los campesinos en sus gestiones ante las Autoridades Agrarias y la Administración Pública en general. (15)

III) EL REGLAMENTO AGRARIO.

El Ejecutivo de la Unión Alvaro Obregón, usando la facultad que le concedió el Decreto de 22 de noviembre de 1921, en su Artículo tercero, expidió con fecha 27 de abril de 1922, un reglamento Agrario en el que destacan dos nuevos conceptos: Parcela Ejidal y Pequeña Propiedad Inafectable.

Se asentaba, en lo tocante a la extensión de la parcela ejidal, que cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, sería dotado de tres a cinco hectáreas de riego o humedad; de cuatro a seis en los terrenos de temporal que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho en los terrenos de temporal o de otras clases; y no obstante que el artículo 27 Constitucional mandaba respetar en todo caso la pequeña propiedad, ésta no estaba definida. Ni la Comisión Nacional Agraria, ni la Suprema Corte de Justicia, llegaron a establecer un criterio firme sobre el particular, hasta que en el Artículo 14 del reglamento Agrario, se exceptuaban de afectación las siguientes propiedades:

- Las que tuvieran una extensión no mayor de 150-00-00 hectáreas, en terrenos de riego o humedad.

(15) Mendieta y Núñez, Lucio. "El problema agrario en México" Editorial Porrúa. Decimocuarta edición. México 1977.

Las que tuvieran una extensión no mayor de 150-00-00 Has., en terreno de temporal, que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular.

Las que tuvieran una extensión no mayor de 500-00-00 Has., en terrenos de temporal o de otras clases.

Las propiedades que por su naturaleza presentaran una Unidad Agrícola Industrial en explotación; en este caso los dueños de las propiedades deberían ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible.

Asimismo, dicho reglamento que dio a la dotación y a la restitución de tierras y aguas un carácter de contienda judicial, al grado de que esas acciones se ventilaban en lo que dio en llamarse "El Juicio Administrativo Agrario", vino a ser un verdadero obstáculo para la realización de la Reforma Agraria, ya que dicho reglamento era muy defectuoso, no sólo desde el punto de vista de su construcción, de su forma reñida con la técnica jurídica, sino también desde el punto de su contenido que estaba muy lejos de abarcar el complejo fenómeno del que pretendía ser estatuto. Constantemente se ofrecían en la práctica situaciones que era imposible resolver, ateniéndose al reglamento agrario y ello dio motivo a que los propietarios afectados, valiéndose de la ingerencia que se les daba en el procedimiento y del carácter contencioso de éste, lo embrollaban con instancias y recursos que alargaban indefinidamente las dotaciones y las restituciones, cuando no lo hacían negatorio. (16)

IV) LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION.

Con esta Ley se trató de resolver una situación que se hacía insos-

(16) Mandiata y Ménez, Lucio. " El Problema Agrario en México". Editorial Porrúa. Decimocuarta edición. México 1977.

tenible desde el punto de vista político, ya que muchos pueblos después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos mediante un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de algunas deficiencias legales en el procedimiento. Por tal motivo, se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inafectable Constitucionalmente.

Por vez primera en la legislación Agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada con bases jurídicas, al redactarse la Ley a que me refiero. Esa Ley tiene como objetivos principales, según la destacada exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia, por el Lic. Narciso Bassols, la cual define la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructuras, un Juicio Administrativo Agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los Artículos 14 y 16 Constitucionales. (17)

Además de resolver estos puntos básicos, se consideran otros de gran importancia de tal modo, que en realidad esta Ley abarcó los aspectos fundamentales de la Reforma Agraria, dándole fin al desorden que reinaba en la Legislación anterior.

V) LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL.

Con esta Ley se pensó encontrar una forma de posesión de la tierra, que reuniendo las ventajas de la pequeña propiedad, no tuviera los grandes inconvenientes de ser fácil presa de los monopolizadores y acaparadores de la tierra.

(17) Licenciado Narciso Bassols. "La Nueva Ley Agraria". México 1927.

Y por lo antes expuesto es que el 25 de agosto de 1927, Plutarco Elías Calles expide la Ley del Patrimonio Ejidal para garantizar los derechos de los ejidatarios, así como para definir la forma de fraccionar los terrenos ejidales y organizar el patrimonio de familia. Es decir, como distribuir los recursos expropiados, entre los campesinos de las comunidades beneficiadas.

El antecedente de este ordenamiento lo constituye la Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal de 19 de diciembre de 1925 y su reglamento del 4 de marzo de 1926.

La importancia de este ordenamiento, en cuanto a los fines del presente, lo encontramos al señalar, como su antecedente, que la propiedad de los bienes ejidales indivisos pertenecían al núcleo de población y las tierras parceladas pertenecían en dominio a los vecinos del pueblo, quienes tenían el disfrute individual de las mismas.

En ambos casos, determinó la Ley del Patrimonio Ejidal, que la naturaleza de la propiedad ejidal sería inalienable, inembargable, imprescriptible, dentro o fuera de Juicio.

Por lo señalado con antelación es la importancia de la Ley del Patrimonio Ejidal; en ella se dejó bien definida la propiedad común de los pueblos sobre los bienes ejidales con la posesión y pleno goce de cada lote por un individuo beneficiado.

También impuso obligaciones a los ejidatarios respecto al cultivo continuo de la parcela, estableciendo, basada en el concepto de función social de la propiedad, sanciones para quienes abandonaron la explotación de su parcela durante más de un año sin causa justificada. (18)

(18) Cuadro Caldas- Catecismo Agrario.

VI) EL CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.

Con motivo de la reformas que se habían introducido en el artículo 27 Constitucional, era necesario renovar la legislación agraria para ponerla acorde con las disposiciones señaladas en el citado precepto reformado. Además, debido a la gran cantidad de leyes existentes sobre la materia agraria, y que eran objeto de cambios con mucha frecuencia, existía confusión legislativa, y por ello se llegó a la determinación de reunir todas las disposiciones relativas a la materia en un solo ordenamiento, al cual se designó como Código Agrario.

Dicho Código fue expedido el 22 de marzo de 1934, y fue el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, al cual quedaron comprendidos todos los aspectos de la reforma agraria relativos a la distribución de la tierra.

Se respetó en el citado Código, en parte, los lineamientos principales de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (a la cual derogó) y se tomaron en cuenta los puntos principales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la política y la legislación agraria.

Incluyó también las materias de otras leyes como la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelado ejidal, la de nuevos centros de población agrícola y la de responsabilidades de funcionarios en materia agraria.

Pero dicho Código no se concretó solamente a reunir las disposiciones legales existentes en la materia, sino que introdujo innovaciones muy importantes que señalan nuevos derroteros en la reforma agraria, tales ⁽¹⁹⁾

(19) Licenciado A. Martínez Báez. "El Nuevo Código Agrario en el trimestre económico Vol. I No. 3 1934.

como:

- Que el derecho de los núcleos de población a recibir tierras, quedaba sujeto a la condición de que la existencia del poblado solicitante fuese anterior a la fecha de la solicitud; no señalaba el tiempo de anterioridad o sea que bastaba con que un poblado tuviera unos cuantos días de existencia para tener capacidad para solicitar tierras por dotación.

- La extensión invariable de cuatro hectáreas en tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases, como superficie de la parcela ejidal.

- El restablecimiento del verdadero ejido de los pueblos, al ordenar en su artículo 49 que además de las tierras de labor, se dotase a los pueblos con terrenos de agostadero, de monte o de pasto para uso comunal.

- Considerar como pequeña propiedad inafectable en casos de dotación, una superficie de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y de trescientas en tierras de temporal y reducir estas extensiones en una tercera parte " cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiera las tierras suficientes para un núcleo de población". (Este sistema fue severamente criticado porque es contrario a lo establecido por el artículo 27 Constitucional, que ordena el respeto a la pequeña propiedad y constituye una violación a la garantía consignada en dicho precepto).

- Simplificación de trámites en los procedimientos agrarios, substituyendo los plazos y términos concedidos a las partes por una regla general, consistente en que las partes pueden presentar, durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimen convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

- Suprimir el plazo de 10 años después de la dotación que eran necesarios para ampliar un ejido.

- Reconocer a los peones acasillados el derecho de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos o de formar nuevos centros de población agrícola.

- Fijar claramente la naturaleza de la propiedad ejidal, señalando separadamente la de los montes, tierras de uso común, de labor y que tanto unas como otras son imprescriptibles, inalienables e inembargables.

- Creación de los distritos ejidales en los lugares en donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas, etc., no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal, (este sistema fracasó en la práctica).

- Establecer que incurren en responsabilidades los funcionarios y empleados que intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, siempre que violen sus preceptos. El Presidente de la República incurre en responsabilidad si niega a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho y cuando afecte en sus resoluciones a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Señala también las responsabilidades de los gobernadores de los estados y a partir del Jefe del Departamento Agrario hasta los empleados de menor categoría, define claramente las sanciones, que van desde seis meses a dos años de prisión o suspensión temporal o privación definitiva del cargo.

VII) EL CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

Con el fin de proteger a la industria ganadera del País que pasaba por un momento muy difícil, por efectos de la Reforma Agraria, ya que los propietarios de grandes haciendas dedicadas a la ganadería ya no querían seguir invirtiendo en incrementarlas por temor a futuras pérdidas en caso

de resultar afectados por una dotación de tierras, fue reformado el Código Agrario de 22 de marzo de 1934 según decreto de 10. de marzo de -- 1937.

El General Lázaro Cárdenas, que fue uno de los Presidentes de la República que más se distinguió por su profunda convicción agrarista, creo los motivos para dictar ese decreto, en varias razones, de las cuales hacemos mención de algunas de ellas:

Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera no sólo como parte de la riqueza pública, que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también como fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece;

Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura, la existencia de ganado presupone la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien que produzcan espontáneamente los forrajes o que requieran irrigación y cultivo para producirlos;

Que no se entienda, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo, las que deberán ser satisfechas, sea con tierras susceptibles de cultivo, o con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería.

De la autorización de inefectibilidad que se otorgue a la explotación ganadera, y únicamente por cuanto a las extensiones que sean suficientes para mantener, según sus distintas condiciones geográficas, agrológicas y zootécnicas, en límites de costeabilidad, la explotación en su

etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando el número de cabezas de sus ganaderías, a base de obras que mejoren la pro
ducción de la tierra. (20)

Se agregó al Código Agrario, entonces vigente, el artículo 52 bis, en el cual se declaran inafectables a petición de parte, las tierras des
tinadas a la ganadería, bajo las condiciones siguientes:

1. Que la negociación ganadera tenga un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor, si no son lecheras, o de trescientas si lo son o su equivalente en ganado menor.

2. Que el terreno sea propiedad del ganadero.

3. Que estén satisfechas las necesidades agrarias de la zona o que en un radio de siete kilómetros haya tierras disponibles para satisfacerlas.

4. Que si no se satisface este requisito el propietario se compromete a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librar a los ganaderos de la afectación.

El mínimo de la extención respetable fue señalado en trescientas hec
táreas en las tierras más fértiles y cincuenta mil en las desérticas, por un plazo no mayor de veinticinco años.

También se estableció, en el mismo Decreto, que el propietario de una finca ganadera afectada, tendría derecho a conservar su ganado en la misma. Durante tres años, en los casos en que los beneficiados con la do
tación pudiesen llevar enseguida los terrenos propios para la ganadería y los bancos de crédito agrícola o ejidal estuvieran incapacitados para re
faccionarlos. Pero esta situación se concedió a los ganadero a cambio

(20) Fábila, Manuel. "Exposición de motivos en cinco siglos de Legislación
Agraria."

de que deberían pagar como compensación a los ejidatarios, un tanto por ciento de las crías.

Esto fue duramente criticado en virtud de que se consideraba injusto exigir pago compensatorio en especie a quien se le cubría el importe de la expropiación en bonos agrarios.

Fue hasta el 23 de septiembre de 1940, cuando se promulgó un nuevo Código Agrario que contenía en gran parte los textos y las orientaciones del anterior, pero añadió un capítulo sobre " Concesiones de Infec^tabilidad Ganadera", en el cual se reprodujeron las disposiciones del Decreto del 10. de marzo de 1937, ampliándolas y aumentado muchas otras que detallaron con mayor amplitud la importante especialidad de la infectabilidad ganadera.

Otro aspecto digno de encomio del nuevo Código fue el intento de perfección técnica, al separar la parte sustantiva de la parte objetiva, quedando su artículo estructurado en tres grandes partes fundamentales:

1. Autoridades agrarias y sus atribuciones;
2. Derecho Agrario;
3. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

En conclusión, podemos señalar que este Código establece una nueva senda de progreso en la expresión jurídica de la Reforma Agraria. ⁽²¹⁾

(21) Reglamento de infectabilidad agrícola y ganadera del 10. de junio de 1942 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio del mismo año.

VIII) CODIGO AGRARIO DE 1942.

El tercer Código Agrario, fue expedido durante el Régimen Gubernamental presidido por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

El Código de referencia comprendía las experiencias logradas durante un cuarto de siglo, y tuvo como consecuencia el mejoramiento relativo a la técnica jurídica de las instituciones agrarias, ajustándolas, en cierto modo, a la problemática de aquella época.

El ordenamiento jurídico en cuestión cumplió su función dentro del proceso de la Reforma Agraria Mexicana durante 29 años de su vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria en los años setentas. (22)

Siendo como era, mejor que el Código Agrario de 1940, contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a la concesiones de inafectabilidad ganadera temporal, institución ésta, si así puede llamarse, que se conservó a pesar de las críticas que había suscitado, porque favorecía en una forma desmedida a un sector poderoso de terratenientes y lesionaba los intereses de un campesinado ignorante, desvalido, incapaz de destruirla por medio del juicio de Garantías.

El Régimen de inafectabilidad ganadera por 25 años detuvo el proceso de la Reforma Agraria, pues mientras que los grandes propietarios veían crecer paulatinamente su patrimonio, los campesinos necesitados de tierra no encontraban la forma para satisfacer sus requerimientos más elementales. La pobreza en aquella época era muy grande.

La gente humilde del campo se vio obligada a integrarse al trabajo

(22) Lemus García, Raúl. " Derecho Agrario Mexicano". Tercera Edición. Editorial Limsa. México 1978.

asalariado, en buena proporción, respecto de lo cual existían sueldos rí-
dículos.

No obstante sus deficiencias, el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla; pero no logró del todo sus objetivos y como permaneció intocable durante más de un cuarto de siglo se hacía indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la reforma mencionada y los principios de la justicia social. (23)

La legislación, como producto social, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes condiciones sociales. Cuando ello no ocurre, el orden Jurídico se vuelve obsoleto, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente e instrumento de problemas que afectan a la colectividad. Afortunadamente, el Código que nos ocupa no quedó encuadrado dentro de la anterior hipótesis. (24)

Ahora, tratando el presente tema desde un punto de vista de fondo, es decir, más concreto, a continuación se señalarán diversas situaciones importantes que se encontraban contenidas en el Código Agrario de 1942, que eran anticonstitucionales, otras que fueron nuevos planteamientos en dichos Códigos y por último, algunas disposiciones del mismo que contaban con deficiencias que fueron subsanadas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Entre las normas jurídicas que contenía el Código Agrario en cues-

(23) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". Duodécima Edición. Editorial Porrúa. México 1974.

(24) Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano" Obra citada.

ción, que se consiera fueran anticonstitucionales, tenemos las siguientes:

Al no darse intervención a los núcleos de población solicitantes de tierras, cercanos a las propiedades particulares, cuyos titulares habían pedido la instauración de procedimiento tendiente al reconocimiento presidencial de pequeña propiedad sobre el inmueble de que se tratara, se violó claramente lo dispuesto en el Artículo 27, Fracción XVII, Inciso F) de la Constitución Política del País, en virtud de que era posible que dicho inmueble proviniera de un fraccionamiento de una gran propiedad. En este caso no se respetó la anterior disposición Constitucional, la cual en forma literal señala que: " Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos".

En el Código Agrario que nos ocupa se estableció que una pequeña propiedad ganadera quedaba constituida por la superficie necesaria para mantener hasta doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

La norma jurídica antes señalada también iba en contra de la Constitución Federal de la República, debido a que, en su Artículo 27, Fracción XV, párrafo 5o., señala como extensión inafectable para la explotación ganadera, la suficiente para alimentar hasta quinientas cabezas de ganado mayor.

En la codificación legal de que se trata, se especificaba que el Cuerpo Consultivo Agrario estaría integrado por nueve miembros, en oposición a lo ordenado por la Fracción XI Inciso b) del artículo 27 de nuestra Carta Magna, en donde claramente se señala que han debido ser cinco los titulares, posiblemente la situación antes aludida fue originada por cuestiones de trabajo.

Por otro lado, algunos de los nuevos planteamientos jurídicos que fueron incluidos en el Código que nos ocupa, consistieron en:

- El establecimiento de que los terrenos baldíos nacionales y en general los inmuebles pertenecientes a la Federación, a los Estados y los Municipios, se destinarían a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal.

- El señalamiento consistente en que los terrenos pertenecientes a la Federación no podrían ser objeto de colonización, enajenación a título honoroso o gratuito, ni de adquisición por prescripción o información de dominio.

- Se especificó que quedaba prohibida la colonización de propiedades particulares.

- Se otorgó preferencia a los núcleos de población indígena para que pudieran ser dotados de tierras, para la satisfacción de necesidades primarias.

- Se delimitaron con mayor exactitud los casos de fraccionamientos de predios afectables, realizados mediante actos de simulación.

- Se protege de manera decidida los derechos parcelarios, mediante la expedición de certificados de derechos agrarios, por parte de la máxima autoridad agraria del País.

- Se establece que únicamente el Presidente de la República podría autorizar la explotación colectiva en inmuebles pertenecientes a núcleos de población ejidal.

- Se señala que los grandes propietarios tendrían derecho a localizar la superficie integrante de la pequeña propiedad, dentro de sus respectivos inmuebles, en la segunda instancia de los procedimientos instaurados a petición de campesinos sin tierras.

- Se especificó que los titulares de los rechos de propiedad sobre inmuebles que no rebasaran los límites legales correspondientes, tendrían la facultad para solicitar la expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera.

- Se define con más claridad el aspecto relacionado con la capacidad que deberían tener los campesinos solicitantes de tierras.

- Se creó un sistema para garantizar una mejor ejecución de las resoluciones presidenciales, en virtud de que la experiencia dio a conocer la existencia de innumerables errores de información dentro de los diversos procedimientos agrarios.

- Se estableció que los nuevos compradores o adquirentes por cualquier medio de inmuebles rústicos, los cuales fueran afectados para satisfacer necesidades agrarias, tendrían derecho a la acción legal consistente en el requerimiento de la evicción y el saneamiento.

Finalmente, trataremos lo correspondiente a las disposiciones legales deficientes que se aplicaron bajo la vigencia del Código Agrario de 1942, así como diversas omisiones que han sido contempladas en la actual Ley Federal de Reforma Agraria, siendo alguna de esas deficiencias y omisiones las siguientes:

- Se autorizó la permuta de terrenos pertenecientes a integrantes de núcleos de población ejidal, por predios rústicos particulares.

La situación anterior provocó que se llevaran a cabo múltiples transacciones comerciales en perjuicio de los ejidos porque, comúnmente, por la ignorancia de los miembros de éstos y por necesidades económicas, eran engañados. Dicha situación trajo como consecuencia, en muchas ocasiones, la desunión ejidal.

- No se dio intervención a los núcleos de campesinos solicitantes de

tierras, cercanos a inmuebles rústicos particulares, cuyos titulares habían pedido la iniciación de procedimiento tendiente al reconocimiento por parte del Presidente de la República, de la superficie inafectable dentro del predio de que se tratara.

- No se concebía al ejido con el carácter de empresa social y económica.

- No se establece programación jurídica para la realización de la industrialización rural.

- No se señalan los procedimientos relacionados con la nulidad de fraccionamientos ilegales de Inmuebles rurales, que rebasaran los límites legales correspondientes, ni respecto de los efectuados mediante actos de simulación.

- No se establecen garantías económicas para los núcleos de población ejidal.

- No se planteó lo referente a la asistencia técnica a ejidos y comunidades.

- No se señalan disposiciones proyectadas a la infraestructura y planeación agraria.

- Tampoco se plantean formas por medio de las cuales, los campesinos estarían en posibilidad de contar directamente con buenos mercados para la venta de los productos agropecuarios que se obtuvieran.

No se señala el aspecto importante concerniente a la enseñanza en administración rural, situación que es firme apoyo para consolidar el arraigo al campo, de las personas que viven en el mismo. (25)

(25) Hinojosa Ortiz, José. "Historia Legislativa y Principios de la Reforma Agraria Mexicana. Comentarios a su Articulado" Editores y Distribuidores, S.A. México, 1977

IX) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Para analizar el presente aspecto, sería conveniente comenzar por lo relativo a las causas mediatas e inmediatas que han tenido como consecuencia la actual normatividad jurídica secundaria en materia agraria.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario de 1942 y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, ha sido un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria, para fortalecer nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 Constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el Constituyente concibió para el desarrollo del País.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político y social de México, Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida de la Nación.

Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de ha-cer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y ha combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad de México depende del decoroso bienestar de la mayoría.

A nivel de nuestra evolución política y social, no puede dudarse de la legitimidad de la acción agraria del Estado en la redistribución de la tierra, como tampoco de la perentoria necesidad de elevar la producción.

El reparto agrario ha contribuido significativamente al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo de los sectores industrial y de servicios.

La organización de la producción fue imprecisa en las primeras leyes y actos de jefes revolucionarios.

La simple restitución de las tierras a los poblados, tuvo que ampliarse muy pronto con la dotación de ellas a numerosos campesinos que no tenían título primordial para solicitarles. Después, la acción agraria pasó de la restitución y dotación a la creación de nuevos centros de población.

La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915, refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos.

La Ley del 6 de enero de 1915 puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras.

En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces; se introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias.

La Ley del 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo Federal la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias, para facilitar la resolución de los problemas del campo.

En el año de 1925, la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó al núcleo agrario como unidad social y económica.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra e intentó diseñar el juicio agrario.

En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero

de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente, un nuevo ordenamiento, acorde con la reforma constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas.

Las reformas al Artículo 27 de la Constitución, del 9 de enero de 1934, garantizaron seguridad a la pequeña propiedad en explotación, y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva. Ese mismo año apareció el primer Código Agrario con interesantes modalidades; la simplicidad del procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos, la delimitación de las partes que intervendrían en los procedimientos dotarios y restitutorios y la ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de nuevos centros de población.

En agosto de 1940 fue convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario. En este ordenamiento se protegió a la propiedad agrícola inafectable; se dispuso la ampliación de ejidos no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino en los de cualquier clase; se sancionó la simulación agraria; se concibió la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierras; se recogió la reforma del 1o. de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera y se estimuló la creación de ejidos colectivos. (26)

El último Código Agrario, el de 1942, no modificó en esencia las instituciones establecidas por el anterior. La mayoría de sus artículos se derivan de éste. Se añadieron algunos, no del todo originales. Quizá la

(26) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971.

preocupación fundamental del legislador al elaborarlo, fue la de otorgar las mayores seguridades jurídicas a ejidatarios y pequeños propietarios, con el fin de estimularlos a explotar la tierra.

Entre los nuevos conceptos introducidos al referido Código Agrario, en orden de importancia tenemos a los siguientes: se conceden los mismos derechos a poseedores y propietarios de Inmuebles rústicos; se otorga el derecho a los grandes propietarios de localizar su pequeña propiedad en segunda instancia; se establece que a solicitud de parte interesada se expedirían certificados de inefectabilidad; se protege de manera decidida los derechos parcelarios de los ejidatarios, a través de la expedición de los certificados respectivos; se reducen las numerosas causas de privación de esos derechos, creándose un procedimiento para tal efecto.

Quedó configurada así una estructura rígida que limitó el goce de la tierra a quien verdaderamente la trabajara.

Las modificaciones de que fue objeto el Código en cuestión, tuvieron como tendencia más importantes, las consistentes en destinar los terrenos de la Federación a la satisfacción de necesidades agrarias de campesinos sin tierras y a la protección de los inmuebles de comunidades rurales. (27)

Respecto de la Ley Federal de Reforma Agraria, debe señalarse que no debe considerarse como un Código, porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Insitución Política de la Revolución Mexicana.

(27) Hinojosa Ortíz, José. "Historia Legislativa y Principios de la Reforma Agraria. Comentarios a su Articulado". Editores y Distribuidores, S.A. México 1977.

La iniciativa de la Ley de la materia, propuso que ésta quedara integrada, como efectivamente sucedió, por siete libros que corresponden a los siguientes temas básicos: AUTORIDADES AGRARIAS Y CUERPO CONSULTIVO AGRARIO (organización y atribuciones), EL EJIDO (representación para la tramitación de expedientes; integración, organización, facultades y obligaciones de las autoridades ejidales y comunales; derechos individuales y colectivos; régimen fiscal; división y fusión ejidal y expropiación), ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO (régimen de explotación ejidal y comunal; producción, crédito, Fondo Nacional de Fomento Ejidal, comercialización y distribución; fomento de industrias rurales; garantías y preferencias), REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA (disposiciones generales sobre dotación y ampliación de ejidos; creación de nuevos centros de población y restitución de tierras y aguas; inmuebles afectables e inafectables en relación a esas acciones agrarias; capacidad individual y colectiva para solicitar y recibir tierras; nulidad de fraccionamientos de bienes ejidales y comunales, y rehabilitación agraria), PROCEDIMIENTOS AGRARIOS (desahogo de las acciones agrarias antes señaladas; reconocimiento, titulación y deslinde de inmuebles comunales y conflictos por límites relacionados con los mismos; permuta, fusión, división y expropiación de predios ejidales; determinación de las propiedades inafectables; nulidad de fraccionamientos de inmuebles comunales, ejidales y de particulares; nulidad de documentos y concesiones contrarios a la ley; nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad; suspensión y privación de derechos agrarios de ejidatarios; conflictos internos en comunidades, y ejidos y reposición de actuaciones y documentos a cargo de las autoridades agrarias), REGISTRO Y PLANEACION AGRARIOS (Función del Registro Agrario Nacional, efectos jurídicos y corrección de las inscripciones, y planeación proyectadas a la rehabilitación agraria, para el desarrollo ejidal y comunal), RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA (especificación de causales y aplicación de sanciones a funcionarios y empleados agrarios

por violaciones legales, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda).

Como fue propuesto por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, la Ley Federal de Reforma Agraria quedó complementada con un capítulo de disposiciones generales, en donde se ratifican las amplias facultades del Presidente de la República para dictar medidas procedentes y resolver en definitiva los problemas importantes del campo, y se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Agrario, para fines de rehabilitación en ejidos y comunidades. Asimismo, se insertó un cuerpo de artículos transitorios, respecto de los cuales cabe destacar, el respeto a situaciones jurídicas originadas en la legislación anterior, como es el caso de las concesiones de inafectabilidad ganadera hasta su vencimiento. Además, se aceptó la aplicación de reglamentos anteriores, siempre y cuando no contravinieran el nuevo ordenamiento legal, mientras no se expidieran los derivados de ésta.

Finalmente, a continuación se establecerán, en forma específica, las mas importantes innovaciones introducidas en la Ley de la Materia Agraria.

Las Comisiones Agrarias Mixtas se incorporan a una situación especial, al señalarse cuestiones relativas a su reglamento, formas de financiamiento de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que con anterioridad deberían tramitarse en la Ciudad de México.

Al precisarse las atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria, especialmente en la organización y planeación económica ejidal y comunal, se facilita e intensifica la incorporación de los campesinos a programas de desarrollo iniciados y vigilados por el propio secretario.

Se concibe al ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándosele personalidad jurídica para efectos de explotación lícita e integral, bajo un régimen de democracia política y económica.

El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, mediante la aplicación de la técnica moderna, la superación económica y social de los campesinos.

El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia sus objetivos, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el antiguo régimen, pero al mismo tiempo: se procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo. Sin embargo, en algunas regiones del país, debido a la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer. La forma de aprovechamiento y organización de los productores agrícolas tiene el propósito de evitar que se incremente este problema y de corregirlo en la mejor medida.

La estructura empresarial del ejido ya se encontraba establecida en ciertas instituciones, como el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, la Sociedad Local de Crédito, etc. No hubo necesidad, entonces, de establecer una nueva empresa agraria, sino de conformar debidamente las que ha fundado la Revolución, estimulando formas superiores de organización ejidal y comunal, evitando la duplicación y dispersión de actividades, mediante un buen trabajo comunitario que acreciente la responsabilidad de sus miembros y distribuye justamente las cargas y los beneficios.

Se trata de estimular, también, la explotación colectiva del ejido, no sólo como forma eficaz de producción para superar las limitaciones del minifundio sino, de igual manera, como sistema más justo de distribución del producto.

Se pretende promover la plena explotación agrícola y ganadera y la diversificación de las actividades productivas como un principio de solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así puede solucionarse la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela.

Ahora ya existe la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productivas de los campesinos. Dicha situación impone una estrecha colaboración entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el sector rural, ya que sólo así puede elevarse la eficiencia de la acción pública en el fomento de la solución del problema agrario.

Las industrias rurales se consideran necesarias, para lo cual se establecen garantías y preferencias.

El desarrollo industrial en el campo se proclama como tarea prioritaria encomendada a las autoridades agrarias, las cuales deben precipitarse por la ejecución de obras de infraestructura.

Algunas de las garantías y preferencias, que apuntan a la consecución de los objetivos más elevados en el campo, ya existían, sin embargo se incluyeron unas nuevas, que se inspiran en una vigorosa política gubernamental, orientada a destinar mayores recursos públicos y privados al sector agropecuario.

La Reforma Agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. Las nuevas disposiciones se guían básicamente por dos consideraciones, el apego a la extensión de la tierra señalada por la Constitución, y la necesidad de conservarla en explotación. Satisfechos estos extremos, se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su existencia y explotación pacífica.

En rigor, los mismos principios deben regir para los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, puesto que todos ellos se fundan, en su esencia, en el carácter social que otorga a la propiedad territorial el Artículo 27 Constitucional. De ahí que se pretenda que la explotación agropecuaria sea una fuente de desarrollo en el campo. (28)

Las principales formas de tenencia de la tierra se encuentran fortalecidas, al haberse señalado disposiciones tendientes a una complementación productiva.

Se protege decididamente el patrimonio de ejidos y comunidades mediante:

- La prevención de que los núcleos agrarios adquieran la propiedad de las tierras concedidas, desde el momento de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución presidencial correspondiente.
- El señalamiento de que la expropiación de bienes ejidales sólo podría hacerse por razones de mayor importancia.
- El establecimiento de la promoción oficial para la creación de industrias rurales que aprovechan la producción agropecuaria, para lo cual se formularían planes locales y regionales de desarrollo para el campo.
- La prevención de que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal debería

(28) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

cuidar de la inversión correcta de fondos de ejidos y comunidades.

- El señalamiento de la creación de la Unidad Agrícola e Industrial para la Mujer Campesina.

- El establecimiento de que la comercialización de productos agropecuarios se haría preferentemente por los mismos ejidos, a través de sus comi-sariados o uniones de ejidos, a las que se otorga personalidad jurídica.

El estado de la propiedad privada rústica, dentro del sistema agrario, se define con mayor claridad, afirmando el respeto a la pequeña propiedad, pero tomándose medidas para evitar que, bajo el pretexto de su protección, se obstaculize el reparto agrario o se menoscaben los derechos de núcleos de población a recibir tierras, para lo cual:

- Se amplían las presunciones de simulación de fraccionamientos de propiedades afectables.

- Se suprime el carácter de inmodificables de las resoluciones presidenciales de reconocimiento de superficie inafectables y, en consecuencia, se establece un procedimiento para declarar la nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad.

- Se regula la tramitación para declarar la simulación y la nulidad de fraccionamientos, así como la nulidad de contratos y concesiones autorizados por los gobiernos anteriores, desde 1876, que hayan tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras por una sola persona o sociedad.

- Se da intervención a los núcleos agrarios interesados en los trámites de determinación de las pequeñas propiedades y en la expedición de certificados de inafectabilidad.

- Se instituye el certificado de inafectabilidad agropecuaria a favor de quienes combinen la producción de plantas forrajeras con la ganadería.

Por otro lado, se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera, disposiciones que sus normas reguladoras continuarían vigentes hasta la conclusión de dichas concesiones. Es clara la intención de evitar que grandes predios sean dedicados extensivamente al pastoreo, en perjuicio de la gran cantidad de campesinos sin tierras. Se trata, además, de fomentar la explotación racional, técnica e intensiva de la ganadería, para lo cual se establecen las bases y se otorgan las garantías necesarias a las propiedades inafectables.

Se introduce un nuevo procedimiento para atender los problemas individuales que se susciten dentro de los ejidos y comunidades, que son de diversa naturaleza y se presentan frecuentemente.

Se conceden facultades a las Comisiones Agrarias Mixtas para intervenir en los procedimientos de privación de derechos agrarios de ejidatarios.

En materia de procedimientos se establecen algunos términos para su desahogo, calculados con base en la experiencia, a fin de agilizar los trámites legales respectivos y responsabilizar a los funcionarios y a los empleados que intervienen.

Se reorganiza y mejora al Registro Agrario Nacional, ampliándose considerablemente sus atribuciones, con la seguridad de que esta institución dotada con los recursos materiales y humanos indispensables, sería un instrumento auxiliar en la planeación del desarrollo económico rural.

Las disposiciones sobre rehabilitación agraria se proyectan hacia ejidos y comunidades, cuyos miembros, por su especial naturaleza consistente en ignorancia y falta de capacidad económica, requieren como imperativo de justicia, de dicha rehabilitación integrada para lograr paulatinamente pero en forma efectiva, su desarrollo integral. (29)

(29) Rino José Ortiz, José. "Historia Legislativa y Principios de la Reforma Agraria. Comentarios en su articulado". Obra citada.

C) LA MAGISTRATURA AGRARIA.

I) ANTECEDENTES.

Si nos ponemos a observar nuestro sistema jurídico, notaremos que en el Derecho Común la inmensa mayoría de las normas son típicamente jurídicas y excepcionalmente materiales, es decir, generalmente emanadas del Legislativo y excepcionalmente del Ejecutivo, y que en nuestro Derecho Agrario nos es dado a contemplar mayor cantidad de normas y actos de tipo material, y esto sucede en México desde el principio de nuestra Reforma Agraria, no sólo porque el Decreto que la inició en 1915 fue expedido por el Jefe de las Fuerzas Revolucionarias, Venustiano Carranza, sino también porque ya dictada la Constitución de 1917, se expidió por el Legislativo el llamado Decreto de las Bases del 22 de noviembre de 1921, mediante el cual se autorizó al Ejecutivo para que dictara: "Todas las disposiciones convenientes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó el Decreto Preconstitucional del 6 de enero de 1915", esto es, que desde un principio el Legislativo delegó facultades en el Ejecutivo para que legislara en materia agraria y señaladamente lo hizo para que lo realizara en la organización de las autoridades que fungieron como jueces dirigiendo las controversias agrarias.

Esta tendencia todavía encuentra un indiscutible eco contemporáneo, pues los artículos 476 y 480 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, aprobados por el Legislativo, facultaron al Ejecutivo de la Unión para proveer " al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta Ley, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios", y dándole facultad hasta para resolver las luchas que se susciten en la aplicación de la Ley, como máxima autoridad de la magistratura agraria que en este caso a algunas personas se les hace difícil aceptarlo porque no encuentran oposiciones de juristas extranjeros que estudien el caso, y esto acontece por la sencilla

razón de que tenemos un sistema agrario muy singular, que primero deben entender y explicar nuestros propios juristas. Por esto se hace necesario que nosotros encontremos por la vía de la creencia jurídica nuestras propias explicaciones teóricas fundadas en el concienzudo análisis de nuestra historia, documentos y ordenamientos legales.

Desde el Decreto Preconstitucional del 6 de enero de 1915, en términos que luego se elevaron a rango Constitucional en 1917, se señaló expresamente desde la Carta Magna que para los efectos de aquella Ley y de las demás leyes agrarias que se expidieran, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearían:

1) Una Comisión Nacional Agraria compuesta de nueve personas y que, prevenida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas señalen;

2) Una comisión local agraria compuesta de cinco miembros, por cada estado o territorio de la República y con las atribuciones que las leyes determinen;

3) Los comités particulares Ejecutivos que en cada estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que señalen.

Este es el punto de partida de un poder judicial delegado por la Ley que tardó muchos años para decantarse, para perfeccionar magistratura, acciones, principios procesales y procedimientos y que ha sufrido grandes crisis y críticas por errores humanos de quienes al aplicarlo lo han equivocado por ignorancia de buena fe o por deshonestidad de mala fe, ambos hechos con iguales resultados.

Siguiendo la evolución legislativa agraria encontramos que la primera Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional lo fue la de Ejidos

del 23 de diciembre de 1920, que en su Artículo 20 continuó señalando como autoridades Agrarias a las mismas mencionadas por el multicitado Decreto de enero de 1915. La novedad estribó en que la acción restitutoria que se estructuró con el desahogo de un procedimiento mixto para desahogar procedimiento restitutorio fue abrogado a los pocos meses en vista de su fracaso en la práctica, por el Decreto del 10. de abril de 1921, mediante el cual, nuevamente el Legislativo delegó facultades judiciales en el Ejecutivo de la Unión para dictar todas las disposiciones conducentes para su aplicación creó el Decreto Preconstitucional del 6 de enero de 1915, bajo las bases que dicho Decreto enumeró.

El Decreto del 30 de diciembre de 1933, abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, y para mayor claridad señaló que el Artículo 27 Constitucional quedaba modificado en el sentido de que para los efectos de las disposiciones contenidas en ese Artículo y de las Leyes Reglamentarias que se expidieran, crearían una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución. Luego, mediante Decreto del 16 de enero de 1934, se creó el Departamento Agrario y cómo era la Dependencia directa a la que correspondió aplicar las leyes Agrarias, se modificó la Constitución, y al hacerlo, el Legislativo delegó facultades judiciales en el Ejecutivo para el efecto expreso e indiscutible de aplicar las leyes agrarias que contenían especificaciones para la Magistratura Agraria y los procedimientos Agrarios, y para ejecutar las resoluciones que pusieran fin a los fueros Agrarios. Para tal efecto, la Comisión Nacional Agraria y las locales desaparecieron del panorama nacional para dejar en su lugar tanto al Departamento Agrario, como el Cuerpo Consultivo Agrario.

Las Reformas Constitucionales de esta etapa son muy claras, pues crearon una dependencia directa del Ejecutivo: El Departamento Agrario,

hoy Secretaría de la Reforma Agraria, para aplicar las leyes y que ante ella se tramitaran los procedimientos contenciosos y administrativos agrarios, es decir, que para que operara como órgano judicial delegado, sobre todo cuando actuara en triangulación procesal: dos partes conteniendo legalmente ante un juez autorizado para decidir la controversia con su sentencia y ordenar su ejecución. Delegación Constitucional formulada en favor del Ejecutivo, resultando que las Leyes Agrarias, por su contenido de interés social y público, fueron expresamente encargados para su aplicación y ejecución a un órgano especializado en materia agraria, como parte del órgano judicial autónomo, por excepción, mediante mandato expreso de la propia Carta Magna.

Estas medidas legales eran congruentes con los antecedentes históricos; así los campesinos que fueron a la Revolución de 1910, estuvieron firmemente convencidos de que sus problemas agrarios no pudieron y no podrían resolverse por medio de los tribunales del fuero común, órgano judicial típico, los que jamás habían dado ni darían trámite favorable a sus peticiones. Fueron estas convicciones las que los hicieron suscribir el Plan de Ayala en 1911 y luchar porque el triunfo de la Revolución se establecieron tribunales especiales, preludivando con sus peticiones la creación de órganos jurídicos especializados en sus cuestiones, que no se rigieran por el peso del formalismo procesal civil; estas medidas constitucionales dieron continuidad a las realizaciones zapatistas que crearon las comisiones agrarias, antecedente de la Comisión Nacional Agraria, y las locales del Departamento Agrario, del Cuerpo Consultivo Agrario, y de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Ahora bien el Estado cumple su función jurisdiccional de tres maneras:

- 1) Organizando la administración de la Justicia;

- 2) Determinando la competencia de los tribunales que la integran, y
- 3) Estableciendo las reglas de procedimiento a que deben sujetarse los jueces y litigantes en la sustentación de los procesos. (30)

Siguiendo el orden citado, tenemos que en nuestro país el Legislativo Constituyente determinó en la Constitución de 1917 el orden jurídico ya se sentaron normas básicas para regular las relaciones de nuestros sujetos de derecho en el campo, así se prescribió el latifundio, se toleró transitoriamente la mediana propiedad se reconocieron las comunidades agrarias, se dotaron ejidos y se respetó la auténtica pequeña propiedad.

Esta función jurisdiccional del Estado ha venido cumpliendo mediante la administración de la Justicia social agraria, a través de la que actualmente es la Secretaría de la Reforma Agraria, del Cuerpo Consultivo Agrario, de las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales, todos ellos mencionados expresamente en la Fracción XI del Artículo 27 Constitucional.

En relación con el segundo punto, la competencia de estos órganos Agrarios se determinó desde la Ley del 6 de enero de 1915. El acuerdo del 19 de enero de 1916, declaró que la materia agraria era de jurisdicción federal, hasta el artículo 1o., de la Vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

En tercer lugar, las reglas del procedimiento y los principios procesales a que deben sujetarse los jueces y litigantes se señalan no sólo en las leyes secundarias que en materia agraria van desde la multicitada Ley del 6 de enero de 1915, pasando por toda nuestra Legislación Agraria,

(30) Hugo Alsina. "Derecho Procesal Civil". Buenos Aires, 1956 Editorial Edvar.

hasta las leyes vigentes en materia agraria y agrícola, sino en la propia Constitución.

La legislación Agraria derivada del Artículo 27 Constitucional tiene una historia de búsqueda constante y perfeccionamiento de una magistratura especializada, de procedimientos y de principios procesales que presentan interesantísimas modalidades, proceso dinámico al que hay que estar muy atento, no sólo para entenderlo y respetarlo, sino incluso para no quedarse atrás en la evolución constante que nuestra realidad le impone.

Los principales procedimientos agrarios han sido, desde 1915, contenciosos y lo siguen siendo, procedimientos donde se cumplen los requisitos mínimos que garantiza el Artículo 14 Constitucional, en donde dos o más partes dirimen ante un tercero que juzga sus pretensiones, como son los de restitución, de dotación, de ampliación, de creación de nuevos centros de población ejidal cuando se finca en terrenos afectables a particulares, la primera instancia de conflicto por límites comunales, la nulidad de fraccionamientos, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, procedimientos todos que culminan con una sentencia agraria denominada Resolución Presidencial.

Los procedimientos menos importantes son los administrativos, como la expropiación de bienes ejidales y comunales, las inafectabilidades agrícolas, ganaderas y agropecuarias, los decretos, concesión de inafectabilidad ganadera, la división de ejidos, la fusión de ejidos, las permutas entre ejidos o ejidatarios, la confirmación de posesión de bienes comunales y su titulación, el reconocimiento de títulos de bienes comunales, la modificación o rectificación de fondo de inscripciones del Registro Agrario Nacional, y los demás a los que la ley les otorgue ese carácter administrativo.

Por lo anterior, es comprensible que la autonomía y originalidad de

de todas nuestras Instituciones Agrarias, parten del Decreto del 6 de enero de 1915, y se afianzan en nuestro sistema legal con la Constitución de 1917, y que los tribunales Agrarios y la Magistratura Agraria no podían ser la excepción.

Dicho Decreto creó la autoridad de los Gobernadores de los Estados, Jefes Militares, Comités Ejecutivos. A partir del Decreto del 19 de septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 del mismo mes y año, que reformó la del 6 de enero de 1915, el Presidente de la República fue señalado como Autoridad Agraria, facultándose para otorgar los títulos definitivos de la propiedad restituida o dotada a los pueblos necesitados. Pocas transformaciones han tenido las Autoridades y Organos Agrarios desde entonces. En la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, desaparecieron los Jefes Militares como Autoridades Agrarias, por haber desaparecido su necesidad histórica. El Decreto de las Bases del 22 de noviembre de 1921, estableció la jerarquía de las Autoridades con el orden siguiente: Comisión Nacional Agraria, Comisiones locales Agrarias, Comités Particulares Ejecutivos y autorizó a la máxima autoridad agraria para reglamentar las leyes agrarias que se expidieran. Fundándose en esta autorización, el entonces Presidente de la República, Alvaro Obregón, expidió el Reglamento Agrario del 11 de abril de 1922, en el que siguieron los mismos lineamientos ya establecidos para las autoridades agrarias. Sólo se observó que hubo una laguna legal respecto de las juntas de aprovechamiento de los ejidos que volvió a llenarse hasta 1933. Es hasta las reformas Constitucionales efectuadas por el Decreto del 10 de enero de 1934, cuando se llevó a cabo un cambio de significación, y dicho cambio se reflejó en el Primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934. En la exposición de motivos del Decreto citado, se señaló que entre las medidas prácticas y eficaces para resolver nuestros problemas está la creación del Departamento Agrario, que con constitución adecuada

con funciones propias y con una división de trabajo ajustada a lo que la práctica y experiencias han impuesto, venga a resolver las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos, que la creación del Departamento Autónomo Agrario implica necesariamente la Reforma Constitucional respectiva, así como la reforma de la Ley del 25 de diciembre de 1917 (Secretarías de Estado), sustrayendo a la Secretaría de Agricultura y fomento, el conocimiento de aquellas cuestiones que serán exclusivas del Nuevo Departamento.⁽³¹⁾ Por estas modificaciones legales, la Comisión Nacional Agraria cedió su lugar al Nuevo Departamento Agrario y las Comisiones Locales fueron sustituidas por las Comisiones Agrarias Mixtas. El siguiente Código Agrario, del 23 de septiembre de 1940, presentó con mayor técnica la división de la materia incluyendo las autoridades agrarias. Es muy importante transcribir la parte de la exposición de motivos de dicho Código que aclara que en materia de organización de autoridades y órganos agrarios, por que éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario, y las Comisiones Agrarias Mixtas; se consagra la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario y se aumenta el número de sus consejeros de cinco a ocho; se definen las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas como órgano Consultivo Agrario de primera instancia; se establece que las mujeres con Derechos Agrarios pueden desempeñar puestos en los comisariados y en los Consejos de Vigilancia; se agrega un capítulo especial para las atribuciones de las Asambleas Generales de ejidatarios, para dar cuenta en ellas del manejo del fondo de la comunidad; la organización agraria se confiere a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la que puede delegar sus funciones al organismo descentralizado de Estado, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal.⁽³²⁾

(31) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del 13 de diciembre de 1933.

(32) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del 27 de agosto de 1940.

En la exposición de motivos del Código del 30 de diciembre de 1942, se señaló que el principio que ha regido para la distribución de competencias es el de resolver para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquellas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y extinguen derechos agrarios, en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda lo propiamente agrícola, y se distinguió entre las autoridades que actuarán propiamente a nombre del Estado y las que restringidamente representan a las comunidades ejidales. Por acuerdo del 30 de mayo de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 1948 se creó una Comisión mixta que sirvió de enlace entre el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Por decreto del 24 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 del mismo mes y año, al Departamento de Asuntos Agrarios asumió las funciones y atribuciones que antes ejercía la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Organización Agraria Ejidal. Mediante Decreto del 10. de julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto del mismo año, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios que depende directamente del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios. Por decreto del 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, todo lo relativo a colonias y terrenos nacionales que antes estaba bajo la competencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería pasó a depender del Departamento Agrario.

Lo anterior es una apretada síntesis histórica de cuándo, cómo y porqué fueron creados las autoridades y órganos agrarios, y cómo han evolucionado.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, modificó la concepción anterior de la magistratura agraria haciendo desaparecer la distribución

que hubo entre autoridades y órganos agrarios. La comisión redactora con sideró en un primer intento dicha distribución como perjudicial al campesino porque el juicio de amparo no procede cuando se interpone contra un ór gano que carece de autoridad. Como en la práctica los campesinos errónea- mente interponían juicio de amparo contra del Organó Consultivo Agrario, en lugar de la autoridad responsable, obviamente perdían el juicio por no tra- tarse de una Autoridad Ejecutiva sino de un órgano de consulta; las organi- zaciones campesinas pidieron la desaparición de dicho criterio distributivo. Pero al considerarse que el Cuerpo Consultivo Agrario de acuerdo con el Ar tículo 27 Constitucional es un órgano de consulta y su calidad de tal no puede modificarse por una ley secundaria, se tuvo que respetársele su cali- dad de órgano y tratarse en un capítulo aparte. Todas las demás personas legales, individuales o colectivas, que el anterior Código Agrario de 1942, distribuía entre autoridades y órganos, fueron incluidas en un solo capítu- lo bajo el rubro común de autoridad agraria.

II) AUTORIDADES AGRARIAS.

a) Presidente de la República.- El titular del Poder Ejecutivo Federal es la Máxima Autoridad Agraria del País.

La integración y el funcionamiento de dicho poder ejecutivo, lo en contramos en forma inmediata en la Constitución General de la República.

Las facultades y obligaciones que nos interesan directamente, vienen a ser las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ⁽³³⁾

Dictar las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos legales en materia agraria.

(33) Constitución Política del País. Artículo 89, Fracción I.

Emitir resoluciones definitivas, correspondientes a:

Restitución o dotación de tierras y aguas.

Ampliación de los ejidos ya concedidos.

Creación de nuevos centros de población ejidal.

Confirmación y titulación de Inmuebles de comunidades.

Expropiación de inmuebles de ejidos y comunidades.

Establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales.

Fijación de las diversas pequeñas propiedades.

b) Secretaría de la Reforma Agraria. La institución de la Secretaría de la Reforma Agraria tiene su origen inmediato en la Constitución Política del País, en donde se le considera como una dependencia oficial centralizada, cuya función consiste en colaborar directamente con el Presidente de la República y en aplicar y ejecutar las disposiciones agrarias. (34)

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del titular del Poder Ejecutivo de la Nación deben ser firmados por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando los asuntos sean competencia de Esta. Sin tal requisito no serán obligatorios.

La firma a que se hizo mención en el párrafo anterior recibe la denominación de refrendo, mismo que solidariza al Secretario de la Reforma Agraria con el Presidente de la República con los actos de Este, existiendo co rresponsabilidad legal al efecto.

El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República. Sus atribuciones como autoridad agraria federal, vienen a ser las siguientes:

Acordar con el titular del Poder Ejecutivo de la Nación los asuntos agrarios de su competencia.

(34) Constitución General de la República. Artículo 27, Fracción XI, inciso A).

Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que Este dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad.

Ejecutar la política que en materia agraria dicte el titular de la Presidencia de la República.

Representar al titular del Poder Ejecutivo Federal en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley.

Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agropecuarios nacionales o regionales.

Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

Proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población, etc.

Resolver los asuntos correspondientes a la organización ejidal.

Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando la resolución no esté expresamente atribuida a otra autoridad.

Intervenir en las controversias para la definición de los diversos derechos agrarios.

Nombrar y remover al personal técnico administrativo de la Secretaría, etc. (35)

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene a su cargo la importante función de procurar la justicia agraria en el campo, en especial cuando exista relación con campesinos, quienes requieren por su personalidad y situación económica de mayor atención. Dicha función es realizada principalmente por medio de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, la cual tiene al respecto las siguientes atribuciones:

(35) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 10o.

Brindar los servicios de procuración agraria a los grupos de campesinos, diseñando al efecto los sistemas de orientación y canalización de sus demandas por los medios procedentes.

Coadyuvar en el desahogo de los trámites correspondientes a la administración de la justicia agraria, en distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales.

Asesorar gratuitamente a los campesinos y Autoridades Ejidales y Comunales.

Para el cumplimiento de la procuración de la justicia agraria existe cuando menos un procurador agrario en cada una de las Delegaciones Agrarias.

Además de las funciones antes citadas, la dependencia en cuestión tiene las siguientes:

Intervenir por la vía conciliatoria, en la solución de las controversias agrarias entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población. (36)

Por otro lado, en cada Entidad Federativa existe cuando menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las atribuciones de los Delegados Agrarios son las que a continuación se indican:

En materia de procedimientos y controversias agrarias:

Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria, en los asuntos de la competencia de ésta.

Tratar con el Ejecutivo Local los asuntos agrarios de la competencia de éste.

Presidir las Comisiones Agraria Mixtas y vigilar que se ajusten a las disposiciones legales correspondientes.

Velar por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales.

Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales.

Intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades, etc.

En materia de organización y desarrollo agrario.

Realizar los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales o comunales, que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo cual dispondrá del número de promotores que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal.

Autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción.

Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurren a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población, colonias, etc. ⁽³⁷⁾

c) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su carácter de autoridad agraria federal, al igual que la de la Reforma Agraria, como ya se estableció, tienen su origen inmediato en la Constitución General de la República, de donde se

(37) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 13.

deriva su función de colaboración directa con el titular del Poder Ejecutivo de la Nación.

Las atribuciones de la dependencia centralizada de referencia vienen a ser las siguientes:

Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los recursos del campo, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.

Establecer campos experimentales agrícolas y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tierra en las distintas regiones del País

Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras apropiadas.

Intervenir en la fijación de reglas generales y determinar las particulares para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios, opinando al respecto.

Sostener una política definida sobre conservación de suelos, bosques y aguas.

Además de las funciones antes aludidas, la Secretaría de que se trata, tiene las siguientes:

Planear, organizar y promover la producción agropecuaria y forestal.

Promover y apoyar la organización de los productores rurales y la comercialización de sus productos.

Autorizar la importación o exportación de los productos agropecuarios y forestales, en coordinación con la Secretaría de Comercio.

Intervenir en los distritos de riego en aplicación de la ley respectiva.

Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.

Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación. (38)

Determinar la capacidad forrajera de los predios ganaderos, para la fijación de la superficie inafectable.

d) Los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, por su propia naturaleza revisten el carácter de autoridades agrarias locales, porque su ámbito de acción está limitado a una zona específica, que únicamente forma parte del territorio nacional.

Las autoridades agrarias de referencia tienen las siguientes funciones:

Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación y ampliación de ejidos.

Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales y comunales.

Proveer lo conducente para la substanciación de los expedientes respectivos y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales o de las obligaciones derivadas de convenios celebrados con el Ejecutivo Federal.

Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.

Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes de tierras.

(38) Ley de Fomento Agropecuario. Artículo 4o.

a) Las Comisiones Agrarias Mixtas. Las Comisiones Agrarias Mixtas son reconocidas como autoridades agrarias locales en nuestra Constitución. Tienen funciones básicas para el desahogo de los procedimientos agrarios, en la ley reglamentaria, las cuales a continuación se detallan:

Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, y dictaminar los mismos.

Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales, así como en los expedientes de señalamiento de la pequeña propiedad.

Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les corresponde.

III) ORGANOS REPRESENTATIVOS DE LOS CAMPESINOS.

El artículo 27 Constitucional, fracción XI, inciso d), autorizó desde 1934 la existencia de los Comités Particulares Ejecutivos o Comités Ejecutivos Agrarios, que son órganos que representan a los núcleos de población solicitantes de tierras o aguas, en el o los procedimientos correspondientes, pero tienen su primer antecedente en los Comités Ejecutivos

creados por la Ley del 6 de enero de 1915. Son estos órganos campesinos de representación transitoria, una especie de apoderados legales, que son una especie de autodefensores.

Este es otro órgano que encuadra perfectamente en el Derecho Procesal Social, por dar asesoría legal al grupo necesitado, sólo que también hay que observar que se trata de un órgano constituido por los propios campesinos solicitantes, sin conocimientos jurídicos, tan sólo con el sentido social de la Ley Agraria y de sus propias necesidades.

Estos órganos representativos eran muy importantes en la primera etapa de la Reforma Agraria, cuando aún no se definía, con las reformas constitucionales de 1934, el campo de las ejecuciones de las resoluciones presidenciales y a la autoridad que correspondía ejecutarlas, pues el artículo 9o. del Decreto del 19 de septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de septiembre del mismo año, disponía que " Ejecutada la resolución presidencial por el Comité Particular Ejecutivo, volveré el expediente a la Comisión Local con las actas de ejecución", es decir, que era este órgano campesino el encargado de un acto trascendental, como es la entrega definitiva de las tierras. Bajo la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, en el artículo 4o. se le señalaba como autoridad Agraria y en el 15 se le facultaba, por tanto a "entregar en posesión provisional" las tierras, misión que era su función principal y que continuó efectuando, hasta que el Código Agrario del 22 de marzo de 1934 ya no los mencionó como autoridades y sus atribuciones se redujeron a representar legalmente a núcleo de población peticionario (artículo 16). Desde 1927 a la fecha la entrega definitiva la hace la dependencia encargada de los asuntos agrarios y que representa el Poder Ejecutivo.

La antigua Procuraduría de los Pueblos tiene su catalogación en es

te grupo de órganos representativos. La actual Dirección de Inspección, Procuración y Quejas, funciona con atribuciones más complejas, no solamente representativas y de asesoría legal; pero en la esencia social, ambos órganos se identifican.

Los Comités Ejecutivos se integran de tres personas, un Presidente, un Secretario y un Vocal, todos miembros del núcleo petionario y, por tanto, con capacidad individual Agraria y, además, en pleno uso de sus derechos agrarios, civiles y políticos, sin haber sido condenados por delito intencional y sin poseer tierras que excedan de la superficie señalada para la unidad mínima de dotación (artículo 18 y 19 L.F.R.A. de 1971). A diferencia del sistema del C.A. de 1942 anterior, en donde este Comité lo nombra el Gobernador de la Entidad Federativa, actualmente lo elige la Asamblea General del núcleo petionario y sus nombramientos los expedirá el Ejecutivo Local dentro de un plazo de diez días de conformidad con el artículo 272 de la L.F.R.A. de 1971. Son facultades de los Comités Ejecutivos Agrarios: representar legalmente a los núcleos de población solicitantes, durante la tramitación de sus expedientes Agrarios; convocar mensualmente a Asambleas a los miembros del núcleo de población petionario para darles a conocer el resultado de sus gestiones; ejecutar los acuerdos de dichas Asambleas y, al término de su gestión entregar al primer Comisariado toda la documentación que tenga en su poder y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o las personas, relacionadas con aquéllas, de acuerdo con el artículo 20, fracción IV, de la L.F.R.A. de 1971. También incurrir en responsabilidad en los casos previstos por el artículo 469 de la citada Ley. Estos Comités cesan en sus funciones al ejecutarse provisionalmente un Mandamiento de Gobernados, recibir la documentación correspondiente, elegir Comisariado y poner en manos del Comisaria

do la documentación y las responsabilidades representativas, o bien, si no hubo mandamiento favorable, basta la ejecución de la resolución definitiva, ya sea positiva o negativa.

IV) AUTORIDADES EJIDALES Y DE BIENES COMUNALES

1) Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros.

Asamblea es la reunión de ejidatarios o comuneros convocada en la forma y términos establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria, para conocer, discutir y aprobar los asuntos de interés del núcleo de que forman parte.

La Asamblea General es la máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentran suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos agrarios, no podrán formar parte de la misma. Podrán formar parte de la Asamblea los Campesinos que estén en posesión de terrenos ejidales o comunales por dos o mas años consecutivos, en forma pacífica, sin perjuicios de ejidatarios o comuneros con derechos, aún cuando no hayan sido reconocidos como ejidatarios o comuneros por resolución presidencial o en el Registro Agrario Nacional.

Los ejidatarios o comuneros podrán acreditarse para la celebración de Asambleas con la credencial provisional que les extienda el comisariado o con la credencial definitiva expedida por el Registro Agrario Nacional.

Las Asambleas Ordinarias se celebrarán el último domingo de cada mes y no requieren de convocatoria; se llevarán a cabo con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros y de no existir este quórum, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia lo harán del conocimiento inmediato de todos los interesados mediante escrito que se fijará en los lugares más visibles del poblado; contendrá la orden del día

pendiente de discutir, así como el apercibimiento de que las decisiones de la próxima Asamblea Ordinaria serán obligatorias para los presentes, ausentes y disidentes.

La Delegación Agraria, convocará a Asambleas Generales Extraordinarias y de la balance y programación, cuando la importancia y urgencia de los asuntos así lo amerite, y si la Delegación Agraria no lo hace, para evitar perjuicios al núcleo de población, la Asamblea podrá ser convocada por el Comisariado o Consejo de Vigilancia por su iniciativa, o cuando así lo soliciten el veinticinco por ciento o más de los ejidatarios o comuneros

Para comprobar este porcentaje, se levantará un acta que contendrá los nombre y firmas de los ejidatarios o comuneros que solicitan se convoque a asamblea, quienes además pondrán su huella digital.

La Asamblea General Extraordinaria tratará los siguientes asuntos:

- A) Elección, renovación, investigación, remoción, suspensión, destitución y reorganización de Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y Comunales.
- B) Ejecución de mandamientos provisionales o resoluciones presidenciales.
- C) Discusión y aprobación del Reglamento Interno del Ejido o Comunidad.
- D) Investigación general de usufructo parcelario, suspensión, privación y reconocimiento de Derecho Agrarios.
- E) La aceptación como ejidatarios de los trabajadores agrícolas o de plantas industriales y familiares de ejidatarios que hayan trabajado permanentemente por dos años consecutivos en los ejidos colectivos.
- F) La opinión del núcleo agrario sobre solicitudes de expropiación de

sus terrenos, y

G) Todos los asuntos que por su importancia requieran la atención urgente del ejido o comunidad.

Las asambleas generales de balance y programación serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente, y en ellas se informará al ejido o comunidad de la organización, trabajo y producción del período anterior y la programación del próximo ciclo productivo, de modo que permita el mejor aprovechamiento de sus recursos.

En esa asamblea, el comisariado tratará ampliamente sobre el manejo de los bienes de uso común.

Los representantes de la Delegación Agraria, Institución de Crédito y demás que concurren, tiene voz, pero no pueden votar.

Los requisitos para convocar a Asamblea General Extraordinaria y de balance y programación, se encuentran plasmados en el Artículo 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Corresponde a los ejidatarios y comuneros el derecho y la obligación de asistir a las asambleas, participando en ellas con voz y voto; sancionar los programas del núcleo y los informes de sus autoridades; respetar y atender las decisiones tomadas por la Asamblea y dirigirse al Consejo de Vigilancia o a la Asamblea, para manifestar las irregularidades que observen y sus inconformidades personales.

La votación en Asamblea Ordinaria será económica, es decir, los ejidatarios o comuneros expresarán sus apoyo a las opiniones que se propongan en la Asamblea para manifestar las irregularidades que observen y sus inconformidades personales.

En las Asambleas de Balance y Programación y Extraordinarias, el voto será nominal, es decir, cada ejidatario o comunero lo dará en forma

personal y pública, de manera verbal.

Los votos se irán registrando y el conteo se hará en forma pública e inmediata, con lo cual la Asamblea controlará el total de votos emitidos, comprobándose así el resultado de la voluntad general. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos, es decir, la mitad más uno de los concurrentes.

En caso de que la votación se empate, el Presidente del Comisariado con su voto rompe el empate y decidirá la votación.

Quando se trate de elección, renovación, remoción y reorganización de Comisariados y Consejos de Vigilancia, el voto será secreto. Es decir, se emitirá en forma personal y por escrito en una boleta, que será depositada por el elector en una caja que antes de iniciarse las votaciones estará vacía y que será cerrada a la vista de la Asamblea; el recuento de votos se hará en forma pública e inmediata.

Los casos en que se exige mayoría especial en la votación son los siguientes:

a) En la remoción de Comisariados y Consejos de Vigilancia se acordará por las dos terceras partes de los que concurren.

b) En la reelección de Comisariados y Consejos de Vigilancia para el período inmediato por una sola vez, se requiere de las dos terceras partes de los que concurren.

c) En la negativa para recibir los bienes objeto de una resolución Presidencial Otatoria, por parte de los campesinos beneficiados en ella, se requiere del noventa por ciento como mínimo para que los bienes queden a disposición del Presidente de la República, para acomodo de ejidatarios con derechos a salvo.

d) En la aceptación de permutas de terrenos ejidales, se requiere la

de las dos terceras partes de los miembros del ejido.

e) En los expedientes de fusión o división de ejidos, se requiere la conformidad de las dos terceras partes de los ejidatarios.⁽³⁹⁾

2) Comisariados y Consejos de Vigilancia ejidales y de bienes comunales.

El artículo 27, Fracción XI, inciso e), de la Constitución Federal, establece desde 1934 la existencia de Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, así como Consejos de Vigilancia para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos. Se nombra el primer comisariado al celebrarse la primera Asamblea General.

El Comisariado y Consejo de Vigilancia se eligen por vez primera al ejecutarse las siguientes resoluciones en materia agraria:

- A) Mandamiento del Gobernador, que conceda la Dotación de Tierras.
- B) Resoluciones Presidenciales de Dotación o Restitución de tierras, siempre que no exista mandamiento de gobernador ya ejecutado.
- C) Resoluciones Presidenciales de Nuevos Centros de Población Ejidal.
- D) Resoluciones Presidenciales de reconocimiento, titulación y confirmación de bienes comunales o sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- E) Resoluciones Presidenciales de división o fusión de ejidos. Los integrantes de los Comisariados y Consejos de Vigilancia deben reunir los siguientes requisitos:
 - I) Ser ejidatario o comunero (hombre o mujer) del núcleo de población de que se trate, y estar en pleno goce de sus derechos.

(39) Modelo de Reglamento para Autoridades Ejidales y Comunales, editado por la Secretaría de la Reforma Agraria 1982.

II) Haber trabajado en el ejido o comunidad durante los últimos seis meses anteriores a la fecha de la elección.

III) No haber sido setenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

IV) No haber sido removido o destituido con anterioridad de algún cargo dentro del Comisariado o Consejo de Vigilancia.

El requisito de trabajo no se exigirá en los casos de designación del primer Comisariado.

El tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia, cuando éste supla a aquél, caucionará su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria.

El Comisariado Ejidal o de bienes comunales es el representante y defensor de los intereses del ejido o comunidad ante cualquier autoridad y el responsable de ejecutar los acuerdos aprobados por la Asamblea General; carece de capacidad tratándose de asuntos que afecten los intereses individuales de ejidatarios o comuneros.

Se integra con un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios y los respectivos suplentes. Además de cumplir con las atribuciones señaladas por la Ley Federal de Reforma Agraria, el Comisariado está obligado a atender las órdenes ajustadas a derecho que dicten las Autoridades Agrarias.

El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, contará con los Secretarios Auxiliares de Crédito, Comercialización, de Acción Social y demás que se requieran para la atención de las Unidades Económicas que se establezcan en el ejido o comunidad para satisfacer los requerimientos de la producción; serán electos en Asamblea General y Extraordinarias y sustituidos o confirmados en Asambleas de Balance y Programación; durarán en sus

funciones un año y podrán ser reelectos.

El Consejo de Vigilancia es el controlador y supervisor de las actividades del Comisariado y se integra con un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios y sus respectivos suplentes, cuya obligación primordial es hacer del conocimiento de la Asamblea General, en su debida oportunidad, las irregularidades que cometa o permita el Comisariado respectivo, además de sustituirlo en forma automática, es decir, sin cumplir ningún requisito cuando termine el período de ejercicio de sus funciones y mientras se efectuen nuevas elecciones. Inmediatamente que entren en funciones deberán solicitar por escrito a la Promotoría o Delegación Agraria correspondiente, se lleven a cabo nuevas elecciones. El Comisariado y el Consejo de Vigilancia constituyen órganos, es decir, cuerpos colegiados y para que sus decisiones o actuaciones tengan plena validez y surtan efectos legales, es indispensable que la documentación derivada de los mismos sea firmada por todos sus integrantes, en la inteligencia de que la actuación individual será responsabilidad exclusiva de cada uno de ellos.

El único caso en que el comisariado conserva la representación del ejido o comunidad, cuando haya vencido su período y hasta en tanto se celebren nuevas elecciones, es para efecto de promover juicio contra actos que lesionen los derechos del ejido o comunidad de que se trate.

Procede la remoción de Comisariados y Consejos de vigilancia en los siguientes casos:

- I) Incumplimiento de los acuerdos de la Asamblea General.
- II) Contravenir las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos.

III) Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de la Reforma Agraria.

IV) Malversar fondos.

V) Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente, u otro delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

VI) Ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea.

VII) Acaparar o permitir que se acaparen Unidades de Dotación.

Quando se trate de violaciones graves contenidas en las Fracciones III, IV, V y VII, y la Asamblea no resuelva la remoción, la Delegación Agraria los suspenderá de sus cargos y entrarán en funciones los respectivos suplentes, o en su defecto, los suplentes del Consejo de Vigilancia. En caso de no proceder lo anterior, la Asamblea eligirá los que podrán ser confirmados o sustituidos en Asamblea General Extraordinaria.

La Delegación Agraria iniciará Juicio de Destitución, notificando lo anterior a los interesados, a efecto de que presenten pruebas y formulen alegatos en un término de quince días contados a partir de la fecha de la notificación. Si se comprueba plenamente la causal de remoción. El Delegado Agrario los destituirá de sus cargos. Si por el contrario no se demuestra la responsabilidad atribuida, se levantará la suspensión y se procederá a la reinstalación inmediata.

Los respectivos suplentes de los Comisariados y Consejos de Vigilancia entrarán automáticamente en funciones, además de los casos antes señalados, cuando alguno de los integrantes propietarios fallezca, en cuyo caso la notificará por escrito al Delegado Agrario o la promotoría corres

pondiente.

Para separarse provisionalmente de sus funciones por decisión personal, las autoridades internas solicitarán licencia que será otorgada por la Asamblea General Extraordinaria por tiempo determinado, y en ningún caso la licencia excederá de 60 días.⁽⁴⁰⁾

V. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Independientemente de la actuación de la Suprema Corte, como parte del Poder Judicial en los juicios de garantías, nos interesa observarla cuando actúa como segunda instancia en el juicio de conflicto por límites comunales. Desde el Decreto del 10 de enero de 1934 que reformó el artículo 27 Constitucional, la fracción VII se adicionó con el siguiente párrafo: "son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallan pendientes o se suscitan entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición definitiva del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias". La transcripción anterior es suficientemente explícita y en ella observamos que en este caso se nombra autoridad agraria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque se trata de dos poblados en contienda, en igualdad de condiciones jurídicas y socio-económicas; es esta condición de igualdad de las partes, principio del Derecho Procesal Común, lo que permite remitirlo a un órgano ju

(40) Modelo de Reglamento para Autoridades Ejidales y Comunales, editado por la Secretaría de la Reforma Agraria 1982.

dicial, así mismo, observamos que en la segunda instancia por conflictos de límites comunales el Poder Judicial material y delegado, como es el agrario, entronca perfecta y naturalmente, con el Poder Judicial típico, lo cual no remite a consideraciones jurídicas nuevas, modernas, pero no por eso menos científica. (41)

(41) Martha Chavez Padrón. "El Proceso Social Agrario"
Editorial Porrúa. México 1979.

C A P I T U L O I I .

ESTRUCTURA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A) EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1. Ejido.
2. Comunidad Agraria.
3. Pequeña Propiedad.

B) EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

1. Ejido.
2. Comunidad Agraria.
3. Pequeña Propiedad.

C A P I T U L O I I .

ESTRUCTURA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

A) EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1) EJIDO

Nuestra Constitución contiene los principios supremos que rigen la organización del Estado Mexicano, las relaciones de gobernantes con gobernados y las bases a través de las cuales deben resolverse cada una de las cuestiones fundamentales del país como son, entre otras, las relativas al problema agrario.

La Constitución política de 1917 tiene como antecedente directo e inmediato a la Revolución Mexicana, que fue el primer gran movimiento social del Siglo XX en el mundo. Dicha revolución, surge como una lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del General Porfirio Díaz. Fueron precisamente condiciones de miseria, de hambre, de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, las que determinaron que los campesinos integraran un gran contingente de las fuerzas revolucionarias.

Lo mismo los hombres del norte, que los ciudadanos del centro y los campesinos del sur, tomaron como bandera fundamental el problema de las reivindicaciones agrarias.

Ninguna Constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba, a nivel supremo, los derechos sociales en favor de los intereses campesinos y nuestra Carta Magna; producto de una generación ilustre de mexicanos, sirvió de ejemplo a los demás países, quienes empezaron a incorporar este tipo de garantías en sus máximos ordenamientos jurídicos. Este mérito indiscutible de los Constituyentes de Querétaro fue logrado, debido a que

legítimamente era depositarios del mandato de un pueblo que habían aportado su sangre y la vida de sus miembros por la conquista de los principios de la justicia social distributiva y de igualdad para todos los mexicanos.

Brevemente puede decirse que el problema agrario de México ha estado en la concentración de la tierra en pocas manos frente a una gran población rural sin patrimonio ni trabajo. El artículo 27 Constitucional trata de reestructurar la organización de la propiedad territorial para corregir de manera definitiva el injusto desequilibrio que influye negativamente en el desarrollo económico y cultural del País y que es fuente de inquietudes que amenazan su paz interna y su progreso.⁽⁴²⁾

Partiendo de lo anterior, se han establecido las disposiciones fundamentales que a continuación se indican:

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para la satisfacción de sus necesidades primarias, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetándose siempre la pequeña propiedad en explotación. Al efecto, deberá expropiarse por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin.

La superficie o unidad individual de dotación no debe ser menor de diez hectáreas de riego o humedad o a falta de ellas, de sus equivalentes en otras clases de tierras.

Nace aquí un nuevo concepto sobre utilidad o fin social, desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la

(42) Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano" Editorial Limsa. Tercera Edición. México 1978.

propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc.

Seguramente no es otra la finalidad de la disposición en cuestión, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para que se entreguen a los núcleos de población necesitados. Pero es necesario no perder de vista los antecedentes de nuestra circunstancia agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad es una obra de la más alta utilidad social. El apoyo de éste precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario.

La propiedad rústica, del tipo latifundio, resulta nociva para la sociedad, de tal modo que el Estado se ha visto en la necesidad de intervenir con la urgencia que demanda el problema, para dar a la propiedad agraria su carácter de integradora de función social, mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tienen las necesarias para su sostenimiento y por medio del respeto de las pequeñas propiedades, que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios, como punto de partida para la obtención del mejoramiento en las condiciones de vida de los campesinos.

De nada servirían las restituciones y dotaciones de tierras, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir en el futuro, nuevas concentraciones; aquéllas resuelven el problema en su fase crítica, pero su arreglo definitivo solo podrá conseguirse mediante el establecimiento de bases sólidas para la distribución de la tierra, de manera que mantenga el equilibrio social. (43)

Para el cumplimiento del objetivo constitucional, consistente en

(43) Mandiata y Núñez, Lucio. "El problema Agrario de México". Editorial Porrúa. Duodécima Edición. México, 1974.

el reparto de la tierra se crearon:

- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargado de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, designadas por el Presidente de la República.
- Una Comisión Mixta integrada por representantes de la Federación, de los Gobiernos Locales y de los campesinos, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal.
- Comités particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que posean tierras.

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas deberán presentarse directamente ante los Gobernadores de los Estados. Estos deberán turnar las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen.

Los Gobernadores de los Estados deberán aprobar o modificar los dictámenes de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, proceda entregar a los campesinos. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas e inmediatamente se turnará el expediente al Presidente de la República.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

La Dependencia del Ejecutivo Federal y el Cuerpo Consultivo Agrario

deberán dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes emitidos por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos Locales, se informará al Presidente de la República, para que éste dicte resolución, como suprema autoridad agraria.

Como medida de protección a los campesinos sin tierras, se ha establecido que ningún fraccionamiento podría autorizarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Por reformas de 6 de febrero de 1976, se consideró oportuno disponer sobre la organización y explotación colectiva de los ejidos. Se creyó que así mejorarían las condiciones de vida del sector más pobre de la población rural, al existir un mejor aprovechamiento de los recursos y de las acciones dirigidas a ayudar a ese sector campesino.

La explotación colectiva de la tierra tiene raíces históricas en México y su práctica fomenta los vínculos de solidaridad. Se fundó pues la reforma no sólo en razones económicas, sino también técnicas, históricas y culturales.

La planeación económico-social encuentra su fundamento en el señalamiento jurídico proyectado a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Con el carácter de norma tutelar, se ha dispuesto en favor de los campesinos, que se declaran nulas:

- Las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856. En

esta Ley se estableció que de las propiedades correspondientes a los ayuntamientos se exceptuarían los ejidos.

- Las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento o Hacienda o cualquiera otra auto ri dad fe de ra l desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos o cualquier otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc.

- Las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo antes citado, por com pañ ías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, por medio de las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos.

En la época antes referida, muchos núcleos de población fueron des po ja do s de sus tierras, como consecuencia de la falta de títulos o de erro res de cálculo superficial de compañías deslindadoras.

Sobre otro aspecto, cuando las divisiones y repartos que se hubieran hecho con apariencia de legítimos entre los integrantes de algún núcleo de población, y en los que haya habido error o vicio, podrán ser nulificados a petición de los al ud id os integrantes de un grupo de campesinos.

Como se podrá notar en la Constitución Federal de la República exis ten bases para la creación, conservación, organización y desarrollo de los ejidos, proyectados a una verdadera incorporación del campesinado a la vida económica nacional, al mejoramiento general de sus condiciones humanas, es decir, para la obtención de la justicia social en el campo, mediante acciones debidamente dirigidas por el Estado. ⁽⁴⁴⁾

(44) Constitución Política del País. Artículo 27, Párrafo 4o. fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XVII, inciso f).

2) COMUNIDAD AGRARIA.

Se ha considerado que la formación y reconocimiento de las comunidades agrarias obedeció en un principio el propósito de los españoles de reducir a los indígenas vencidos a la práctica de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana y a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales.

Posteriormente, las comunidades de referencia fueron objeto de diversos despojos y de incertidumbre al no existir, en muchos casos, los títulos que acreditaran sus derechos.

El desenvolvimiento histórico, acompañado de las exigencias de las comunidades, ha provocado que en la actualidad la Constitución Federal de la República, proyecte un sentido progresista de justicia en favor de las mismas, al establecer, en primer término, que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.⁽⁴⁵⁾

Se ha especificado un procedimiento tendiente a la restitución de la tierras que en épocas pasadas estuvieron en poder de las comunidades agrarias, como medio para reintegrar a las mismas el goce y ejercicio de derechos reales adquiridos legítimamente en un momento y lugar determinados.

Sin embargo, no se señala procedimiento alguno proyectado a la confirmación definitiva de inmuebles rústicos en favor de las aludidas comunidades, cuando éstas estén en posesión de los mismos, pero jurídicamente se presume que debe existir ese tipo de procedimiento, como consecuencia de la capacidad legal otorgada a las comunidades agrarias, para el goce

(45) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1975.

y administración de bienes raíces y con motivo de la necesidad de la de-finición y regularización de derechos reales comunales.

Tampoco se señala la creación de autoridades internas en las comunidades, en forma expresa, pero se considera que deben formarse, porque eso se desprende del mismo espíritu constitucional, consistente en la obtención general de una mejor organización y funcionamiento de la estructura agraria mexicana.

Se ha establecido una forma de tutela jurídica para las comunidades rurales, al haberse declarado nulās:

- Las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a las comunidades, hechas por cualquier autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, en donde se señaló que de las propiedades de los ayuntamientos se excluirían las comunidades rústicas.

- Las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por cualquier autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con motivo de las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente terrenos de común repartimiento.

- Las diligencias de apeo o deslinde, transacciones y remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere el párrafo anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, que hayan tenido como consecuencia la invasión u ocupación ilegal de extensiones pertenecientes a comunidades agrarias.

Se cree que la disposición constitucional antes referida, se integró en virtud de que en esa época se acentuó el problema consistente en el despojo de tierras comunales, por la carencia de títulos y por errores de delimitación superficial por parte de compañías deslindadoras.

Por otro lado, se han señalado como de jurisdicción federal las cuestiones que por conflictos, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población.

En este caso, el titular del poder Ejecutivo Federal deberá avocarse al conocimiento de dichos conflictos, para proponer, a los interesados, la resolución definitiva de los mismos.

Si los interesados quedan conformes con la resolución de que se trata, la misma será irrevocable. En caso contrario, la parte o partes inconformes podrán atacarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La personalidad jurídica de las comunidades agrarias, les atribuye facultades para defender o reclamar sus derechos respecto de las tierras que les hayan sido adjudicadas o hayan adquirido por cualquier título de dominio.

Esa situación está siendo complementada por acciones del Estado para el aseguramiento de los derechos comunales sobre inmuebles rústicos, como forma de hacer justicia a quienes requieren de la misma, con el objeto de la consecución de su íntegro desarrollo progresista.

La delimitación definitiva de los derechos que nos ocupan, apoyaría al sistema agrario nacional en su propósito de dar seguridad en la tenencia de la tierra, como medida tendiente a incorporar a la clase campesina a la producción y a una vida digna.⁽⁴⁶⁾

3) PEQUEÑA PROPIEDAD

En primer término se señalará lo relativo a la capacidad de los sujetos de derecho para la adquisición del dominio de tierras dentro del

(46) Constitución Política del País. Artículo 27, Fracciones VII, VIII y XII.

territorio nacional.

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho que nos ocupa. El Estado podrá conceder ese derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Sobre otro aspecto, se ha ordenado el respeto absoluto a la pequeña propiedad. Puede decirse que ese respeto es el único límite señalado expresa y terminantemente a la Reforma Agraria.

Además de lo anterior, se manda que se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad, esto es, que los Constituyentes le dieron gran importancia, la consideraran como una verdadera institución económico-social, digna de la protección del Estado.

Las autoridades agrarias encargadas de las tramitaciones respectivas, no deberán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones constitucionales, en caso de conceder dotaciones que las afecten. Esto confirma y complementa lo relativo al respeto de las pequeñas propiedades.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Otros tipos de pequeñas propiedades agrícolas, se integran de la siguiente manera:

- Por la extensión que no exceda de doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptible de cultivo.

- Hasta ciento cincuenta hectáreas, cuando las tierras sean dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.

- Por la superficie que no exceda de trescientas hectáreas, cuando se destinen el cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla o árboles frutales.

La pequeña propiedad ganadera constituye por la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Quando debido a obras de riego, drenaje o cualquier otra ejecutada por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad que se encuentre amparada por certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de las tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no deberá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados legalmente.

Las afectaciones agrarias tienen como objeto principal el de reducir a las grandes propiedades a los límites requeridos para la integración de los diferentes tipos de pequeña propiedad.

Los propietarios afectados para dotar de ejidos o núcleos de población, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para

que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha de la publicación de la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, respecto de los cuales se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras. ⁽⁴⁷⁾

De lo anterior se desprende que solamente los titulares de certificados de inafectabilidad pueden interponer el juicio de garantías por los motivos indicados. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado la situación en una forma amplia y lógica, en los siguientes términos:

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

I) La que se refiere a la localización del área inafectable dentro de una finca que rebasa los límites legales, a petición del propietario, quien se estaría anticipando a la afectación. El reconocimiento definitivo de dicha pequeña propiedad recibe el nombre de declaratoria.

II) La que corresponde al reconocimiento presidencial de extensiones que no rebasen los límites jurídicos, con el carácter de pequeñas propiedades, que trae como consecuencia la expedición de los respectivos cer

(47) Constitución Federal de la República. Artículo 27, fracciones I, XIV y XV.

certificados de inefectabilidad.

III) La concerniente al respeto de la pequeña propiedad, considerando en resoluciones presidenciales que reduce al predio a la superficie inefectable, por medio de su afectación en favor de núcleos de población campesina.

De las tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad, sólo una trae como consecuencia la expedición de certificados de inefectabilidad en forma inmediata. Se considera que la Reforma Constitucional de 1946, que trajo consigo la denominación de certificado de inefectabilidad, no tuvo la intención de elegir uno solo de los tres medios de protección, como el único para acudir al amparo, marginando los demás y estableciendo en materia judicial, una defensa nuplida respecto a la instituida en materia administrativa, que no podrían justificarse por cuanto que todos los reconocimientos de inefectabilidad provienen de la suprema autoridad agraria.⁽⁴⁸⁾

Desde un punto de vista económico, el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la necesaria transformación de nuestra economía agraria.

Es conveniente para el País, la integración de diversas clases de pequeña propiedad, que por ser inefectable, pueden sus propietarios explotarla normal y sistemáticamente, con toda intensidad, para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo, mientras el ejido se consolida y se organiza en forma tal que puede responder a condyuar a la satisfacción plena de esa demanda.⁽⁴⁹⁾

(48) Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Certificado de Inefectabilidad y Otras Defensas de la Pequeña Propiedad" Amparos en revisión: 3034/69, 2338/68, 1520/69, 2286/71 y 4821/77

(49) Mandiata y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1975

B) EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1) EJIDO

Una vez que fueron analizadas las bases constitucionales sobre el Ejido, a continuación se procederá a encuadrar a éste dentro de la normatividad de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Empecemos por tratar sobre la representación de los núcleos de campesinos solicitantes de tierras.

Quando se inicia un expediente de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población ejidal, se constituye un Comité Particular Ejecutivo Agrario, integrado por miembros del grupo solicitante, cuya función consiste en representar legalmente al núcleo peticionario durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Gobernador o la resolución definitiva emitida por el Presidente de la República, cuando el mandamiento del titular del Poder Ejecutivo Local haya sido negativo. (50)

Las propiedades rústicas que legalmente pueden afectarse para el efecto de satisfacer necesidades agrarias, vienen a ser las siguientes:

Las fincas cuyos linderos se encuentren tocados por un radio de siete kilómetros, contados a partir del lugar más densamente poblado del núcleo agrario solicitante. Esto se aplica concretamente para los efectos de dotación o ampliación ejidal y no para la creación de nuevos centros de población, porque en éste último caso, dicha creación se solicite cuando no existen predios afectables dentro del radio legal de afectación correspondiente.

Las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios

(50) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 20.

también son afectables para satisfacer necesidades agrarias, en general.⁽⁵¹⁾

De acuerdo con nuestra legislación agraria la unidad mínima de dotación individual, con la cual se vean favorecidos los integrantes de un núcleo de población, quienes deben ser mexicanos por nacimiento, tener como ocupación habitual el trabajar la tierra y constituir un mínimo de veinte sujetos, no deberá ser menor a diez hectáreas de riego o humedad ni de veinte de temporal.

La extensión legal para los efectos de constituir un ejido, solicitado por el mínimo de personas señalado legalmente, es:

a) Por doscientas hectáreas de riego o cuatrocientas de temporal, en cuanto se refiere a ejidos agrícolas.⁽⁵²⁾

Por la superficie necesaria para mantener mil cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos, con base en que la unidad mínima de dotación individual en ejidos ganaderos es de la extensión suficiente para alimentar a cincuenta cabezas de ganado mayor.

En lo relacionado a ejidos forestales, la extensión mínima para la explotación de los recursos correspondientes deberá fijarse por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Dicha extensión deberá ser la suficiente para que los ejidatarios logren un nivel económico aceptable en unión de sus respectivas familias.

b) Por un solar para cada ejidatario, con una extensión individual máxima de dos mil quinientos metros cuadrados, en calidad de patrimonio familiar.

(51) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 203 y 204.

(52) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 220.

c) Por la superficie necesaria de monte o de agostadero o de cualquier otra clase de tierra distinta a la de labor, para la satisfacción de las necesidades colectivas o servicios públicos del núcleo de nobleción correspondiente. La superficie de referencia se reservará una vez que se haya deslindado y fraccionado la zona de urbanización.

El otorgamiento de tierra para el efecto del establecimiento de los servicios públicos de los ejidatarios, da al grupo de campesinos bases de sistematización, de convivencia y solidaridad social.

d) Por la superficie de cada una de las parcelas escolares que corresponda deslindar, las cuales deberán tener una extensión igual a la unidad de dotación individual.

La parcela escolar deberá destinarse a la enseñanza, investigación y práctica agropecuaria.⁽⁵³⁾

e) Por una extensión con medida igual a la unidad de dotación individual, localizada en tierras colindantes con la zona de urbanización y que deberá ser destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarios.

En la unidad agrícola e industrial, para la mujer se deben estableceer las guarderías infantiles, los centros de costura y educación, molinos y, en general, todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio de la mujer campesina.

Los fines comunes de las diversas superficies que deben integrar a los ejidos, consisten en unir a ejidatarios y no ejidatarios, para la obtención de solidaridad, organización, trabajo y producción del poblado

(53) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 93, 104, 223 y 225.

correspondiente.

Atendiendo a nuestra realidad, no se otorge a los ejidatarios las superficies que deben corresponderles legalmente, ni aun cuando sean be-neficiados con una ampliación de tierra. Lo anterior sucede en forma ge-neral, siendo muy contadas las excepciones. Tal situación se deriva del hecho de que comúnmente no existen tierras afectables que hagan posible dar a los ejidatarios parcelas que contengan las superficies establecidas jurídicamente en forma íntegra. (54)

Pero ahora veamos cuáles son los requisitos con que deben contar los campesinos, para tener la posibilidad legal ser sujetos de repartos de tierras. Ellas son:

- Ser mexicanos por nacimiento, mayores de dieciséis años o de cualquier edad si tienen familia a su cargo.
- Residir en el poblado solicitante por lo menos seis meses antes de la fecha de presentación de la solicitud.
- Trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual.
- No poseer a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a la unidad de dotación individual.
- No haber sido condenado por sembrar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

El derecho que tienen los núcleos de campesinos para solicitar tie-rras, ya sea para formar un ejido o para ampliarlo, es de carácter colec-tivo, en virtud de que se beneficiaría a una población y no a una persona

(54) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 103 y 105.

en particular.

Las solicitudes deben presentarse por escrito ante el Gobernador del Estado en el que residan los campesinos interesados. El titular del poder Ejecutivo Local deberá mandar publicar dichas solicitudes en el periódico oficial de la entidad y turnarlas a la Comisión Agraria Mixta para los trámites subsecuentes.

Posteriormente, el Gobernador expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo Agrario, que hayan sido propuestos por el poblado peticionario. (55)

Una vez publicada la solicitud, la Comisión Agraria Mixta deberá efectuar los siguientes trabajos:

Formación del censo agrario del núcleo campesino solicitante.

Levantamiento de un plano del radio legal de afectación; verificación de las condiciones en que se encuentren predios que rebasen los límites legales o no explotados, e investigaciones sobre los mismos, en el Registro Público de la propiedad u oficinas fiscales. Los titulares de los inmuebles presuntamente afectables deben ser notificados de la verificación de los trabajos en cuestión. Una vez realizados éstos, dichos propietarios tendrán un plazo de diez días para presentar pruebas y alegatos en defensa de sus intereses.

La Comisión Agraria Mixta deberá someter su dictamen a la consideración del Gobernador.

El Gobernador del Estado deberá enviar su mandamiento a la Comisión Agraria de referencia para su ejecución. Esta deberá designar un representante para que se encargue de convocar al Comité Particular Eje-

(55) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 200 y 272.

cutivo Agrario, a los miembros del núcleo de población interesado y a los propietarios afectados, a fin de que concurren a la diligencia de posesión.

El Mandamiento del Gobernador deberá ser publicado en el periódico Oficial de la Entidad.⁽⁵⁶⁾

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le haya enviado el Delegado respectivo, lo revisará y turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emitirá su dictamen, que deberá contener los considerandos técnicos y los puntos resolutivos que proponga, además del señalamiento de la forma en que se desarrolló la primera instancia, estableciendo claramente si se cumplieron con las exigencias jurídicas requeridas al efecto.

De acuerdo con los términos del dictamen de que se trate, se deberá formular un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

Las resoluciones presidenciales que ordenen afectaciones para fines de dotación o ampliación ejidal, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial de la Entidad que corresponda. Inmediatamente después deberá proveerse su ejecución.

Procederá la creación de un nuevo centro de población, cuando las necesidades de un grupo capacitado de campesinos no puedan ser satisfechas por los procedimientos de dotación o ampliación ejidal o de acomodo en otros ejidos.

La solicitud respectiva debe presentarse ante el Delegado Agrario correspondiente, en la cual los interesados pueden señalar el o los predios

(56) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 286, 291, 293 y 298.

presuntamente afectables y declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo. (57)

El Delegado Agrario deberá hacer un estudio pormenorizado, acerca de las posibilidades de que el nuevo centro de población se establezca en la Entidad Federativa en donde radiquen los solicitantes. Dicho estudio deberá enviarse a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien mandará publicar la solicitud en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico Oficial de la Entidad de donde sean los interesados y en el de aquella en donde esté ubicado el predio o predios que se señalen como afectables. Dentro de los 15 días siguientes a la publicación citada, se deberá notificar a los propietarios interesados, para que en un término de 45 días ofrezcan pruebas y formular alegatos, según a su derecho convenga.

La Secretaría de la Reforma Agraria determinará las tierras que deben constituir el nuevo centro de población y elaborará proyectos de urbanización y de servicios sociales y de los costos de transporte e instalación de los beneficiarios.

Los estudios y proyectos se enviarán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción deba establecerse el nuevo centro de población, para que emitan su opinión.

Posteriormente, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria elevará a la consideración del Presidente de la República el asunto, para que éste dicte la resolución respectiva.

Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población, se ajustan a las reglas establecidas para la dotación eji

(57) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 244, 304, 306 y 327.

del, en cuanto a su publicación y ejecución y surtirán, respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos. (58)

La Ley Federal de Reforma Agraria cuenta con grandes lagunas procesales, sobre todo en lo relacionado a la valoración de pruebas y notificaciones a los interesados, sin embargo, el máximo Tribunal Judicial de la Federación, ha considerado que cuando existan deficiencias procesales que impidan el conveniente desarrollo de los procedimientos administrativos, deberá aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. (59)

Una vez constituidos los ejidos o nuevos centros de población, éstos cuentan con las siguientes autoridades:

- La Asamblea General, quien es la máxima autoridad y está integrada por la totalidad de los ejidatarios en pleno goce de sus derechos.

- El Comisario Ejidal, quien tiene la representación del núcleo de población, siendo responsable de ejecutar los acuerdos aprobados por la Asamblea General.

- El Consejo de Vigilancia, quien tiene como función el supervisar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a las disposiciones agrarias y sean realizados conforme a los acuerdos dictados por la Asamblea General.

Como se podrá notar, dentro de los ejidos se ha planteado una división de poderes, en donde los respectivos titulares de éstos se limitan entre sí, con el objeto de evitarse, en la mejor medida, el abuso de autoridad. (60)

(58) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 328, 329, 331, 332, 333 y 334.

(59) Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Seminario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen CXVII, página 87.

(60) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 247, 248 y 249.

Jurídicamente se consideran como inexistentes los actos de particulares, las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de autoridad municipal, estatal o federal, o actos de autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población campesina.

Otra forma de tutela legal en favor de los ejidatarios se ha integrado en el momento en que se ha señalado que los derechos que sobre bienes agrarios adquieran aquéllos, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, y por lo tanto, no podrán en ningún caso, ni de manera alguna, enajenarse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones que se hayan ejecutado en contra de lo dispuesto con anterioridad.

Mediante los señalamientos jurídicos aludidos en los dos párrafos anteriores, se ha pretendido evitar la desintegración de los ejidos, que podría provocarse por abusos y engaños especialmente.

Todo ejido tiene derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural. (61)

Los ejidos podrán por sí o agrupados en unión de sociedades regionales, estatales o nacionales, realizar la comercialización de uno o varios de sus productos agropecuarios. Dichas sociedades deberán constituirse con intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria y tendrán plena capacidad para efectuar las operaciones y contrar las obligaciones

(61) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 52, 53 y 148.

relacionadas con su objeto social.

Las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados podrán fomentar e impulsar, en la esfera de su respectiva competencia, la formación y desarrollo de industrias rurales manejadas por ejidatarios.

Los ejidatarios gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social, en los términos señalados por las disposiciones correspondiente.

El Ejecutivo Federal, en coordinación con los gobiernos de los Estados, podrá promover la formación de cooperativas de consumo operados por los ejidos, que permitan a éstos la adquisición de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones del mercado.

Independientemente de la instrucción primaria, en los ejidos deberán establecerse centros regionales de formación para impartir enseñanza sobre administración rural. (62)

El documento público por medio del cual los ejidatarios acreditan este carácter, es el certificado de derechos agrarios, el cual deberá expedirse en un plazo de seis meses, contados a partir de la depuración censal correspondiente.

Qualquier ejidatario perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, cuando:

- No trabaje personalmente la tierra o con su familia, durante dos años consecutivos o más, sin causa justificada.

- Hubiera adquirido la unidad de dotación por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de dieciséis años o in (62) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 171, 178, 187, 188 y 190.

capacitados, que dependían del ejidatario fallecido.

- Destine la parcela a fines ilícitos.

- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación en los ejidos ya constituidos.

- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, amapola, marihuana o cualquier estupefaciente.

- La suspensión de derechos en contra de un ejidatario sólo puede decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva deberá ser resuelta por el Presidente de la República.

Por otro lado, el abandono del solar durante un año tratándose de vecinados y de dos si se trata de ejidatarios, implicará la pérdida de los derechos respectivos, salvo causa de fuerza mayor.

El solar se declarará vacante y la Asamblea General lo deberá adjudicar preferentemente a ejidatarios que no lo tengan, o bien, lo podrá ven
der o dar en arrendamiento. (63)

Parece extraño el señalamiento de que los bienes ejidales sean susceptibles de expropiación, pero en realidad no lo es, debido a que pueden existir causas de utilidad pública, que con toda evidencia sean superiores a la utilidad social de un ejido. Se ha establecido que cuando también existan propiedades particulares que se encuentren en igualdad de condiciones que algún ejido, la expropiación se fincará preferentemente en ellas.

Las causas de utilidad pública básicas para la expropiación de bienes ejidales, son las siguientes:

(63) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 69, 85, 89 y 98.

- El establecimiento, conservación o explotación de un servicio público.
- La apertura o ampliación de carreteras, puentes, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.
- La necesidad de superficies para la conducción de energía eléctrica.
- La creación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.
- El establecimiento de centros de capacitación e investigación para la producción. (64)

2.- COMUNIDAD AGRARIA.

Lo relativo al estado que guardan la comunidades rurales, contemplado en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en materia agraria, se puede establecer que existen dos clases: la que está en posesión de sus tierras y las que no lo están.

Respecto del primer tipo de comunidad rústica, establezcamos a continuación los requisitos que deben acreditar los miembros del núcleo respectivo, para el efecto de que se pueda proceder a la confirmación y reconocimiento definitivo, en su favor, de superficies territoriales que han estado poseyendo comunmente, desde tiempos inmemoriales. Dichos requisitos consisten en:

Ser originario o vecino de la comunidad agraria de que se trate,

(64) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 112

con residencia mínima de cinco años.

Los requisitos anteriores quedan complementados con los exigidos a los solicitantes de tierras por las vías de dotación o ampliación de ejidos.

La Delegación agraria, de oficio o a petición de parte interesada, deberá iniciar los procedimientos para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos, siempre que los terrenos reclamados se hallen dentro de su jurisdicción.

La solicitud o el acuerdo de iniciación del procedimiento de oficio, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial del Estado en donde se encuentren los inmuebles comunales. (65)

El poblado interesado deberá elegir dos representantes, para que intervengan en la tramitación del expediente respectivo, para aportar, en primer término, los títulos de propiedad de la comunidad y demás pruebas.

Posteriormente, deberán realizarse los siguientes trabajos:

- Localización de la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos, con título o sin él, levantándose el plano correspondiente.
- Levantar el censo general de la población comunera.
- Verificar en el campo los datos que demuestren la posesión y demás actos de dominio realizados dentro de las extensiones respectivas.

Una vez realizado lo anterior, se pondrá a la vista de los interesados el expediente, para que en un plazo de treinta días, expongan lo que a su derecho convenga y se recabará la opinión del Instituto Nacional In

(65) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 267, 356 y 357.

digenista.

El Delegado deberá enviar el expediente, junto con su opinión, a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien dictaminará sobre la autenticidad de los títulos presentados y formulará proyecto de acuerdo de reconocimiento y titulación, que se pondrá a consideración del Presidente de la República.

La Resolución Presidencial deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el correspondiente periódico Oficial Estatal. (66)

Las resoluciones de referencia deben establecer o señalar las propiedades rústicas de particulares que quedaron comprendidas dentro de la extensión reconocida.

Si durante la tramitación del expediente surgen conflictos por límites respecto del inmueble rural, deberá suspenderse el procedimiento, el cual se continuará en la vía de restitución, si el problema es con un particular o en la vía de conflicto por límites, si éste es con un núcleo de población ejidal u otro comunal.

El expediente integrado por conflicto por límites de un inmueble comunal con predios ejidales u otros comunales, a petición de parte interesado o de oficio, deberá ponerse a la vista de los que consideran tener derechos, para que aleguen y prueben lo que les convenga, en un término de diez días.

Después, la Delegación Agraria respectiva deberá hacer un levantamiento topográfico de los terrenos de la comunidad y núcleo de población en conflicto, revisará el expediente y con su opinión lo deberá turnar a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien una vez que tenga la consideración del Instituto Nacional Indigenista, elaborará el dictamen correspondiente,

(66) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 358, 359, 360, 362 y 363

que se elevará a la atención del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Si los interesados no están de acuerdo con la proposición presidencial, podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la solución del asunto. (67)

Ahora veamos lo relativo a la restitución de tierras y aguas como de recho consitutional concedido a los pueblos o comunidades que hayan sido despojados de ellas.

Las solicitudes de restitución de tierras deben presentarse directamente ante los Gobernadores de los Estados, quienes deberán ordenar su publicación en el periódico Oficial de la Entidad y expedir los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo, propuestos por el núcleo de población interesado.

El poblado solicitante debe presentar, ante la Comisión Agraria Mixta, la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma de despojo. Los presuntos afectados deben ser notificados para que expongan lo que a su derecho convenga.

La Comisión Agraria Mixta deberá enviar a la Secretaría de la Reforma Agraria los títulos y documentos presentados por el núcleo solicitante, la cual deberá dictaminar sobre su autenticidad y turnarlos nuevamente a aquélla.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta reciba el dictamen paleográfico, deberá realizar los siguientes trabajos.

- Levantamiento del plano de la superficie solicitada.
- La formación del censo agrario correspondiente. (68)

(67) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 366, 367, 368, 370, 371, 373, 374 y 375.

(68) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 272, 279, 280 y 281.

Posteriormente, la Comisión Agraria de referencia deberá emitir su dictamen, el cual pondrá a consideración del titular del Poder Ejecutivo Local, para que dicte el mandamiento que proceda, mismo que deberá ser turnado a la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto del Delegado respectivo, junto con la opinión de éste.

Después, el Cuerpo Consultivo Agrario deberá emitir el dictamen que corresponda, para someterlo a la consideración del Presidente de la República.

Existen disposiciones tutelares de los inmuebles pertenecientes a las comunidades agrarias, mismas que establecen lo siguiente:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población comunal serán inalienables, imprescriptibles inembargables y no gravables. Los actos realizados en oposición a esta disposición son inexecutable. En esta situación quedan encuadrados los actos de particulares, resoluciones y leyes que hayan tenido o tengan como efecto privar total o parcialmente de sus bienes a los núcleos en cuestión.

Las comunidades agrarias se organizan, funcionan y se desarrollan, en muchos casos, en forma idéntica que los ejidos. Esa identidad la encontramos en: autoridades internas, susceptibilidad de expropiación y en las garantías y preferencias para asistencia técnica, crédito, enseñanza en administración rural, fomento de industrias rurales, comercialización, Seguro Social, etc. (69)

Es necesario en la actualidad, que se delimiten en forma definitiva los diversos derechos agrarios, entre ellos los comunales, rápida y efectivamente. Esto es delicado, por lo que debe planearse la manera apropiada

(69) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 52, 53, 283 y 284.

da, en virtud de que en muchos casos la rapidez provoca la integración de errores.

3.- PEQUEÑA PROPIEDAD.

La pequeña propiedad, en su carácter de límite lógico-jurídico al reparto de la tierra, requiere de respeto, en virtud de que de ese modo se lograría un doble objetivo, consistente en la obtención de una gran producción realizada por personas que, comunmente, cuentan con recursos económicos suficientes al efecto, en beneficio de la sociedad y en favor del sector de pequeños propietarios.

Es muy necesario tratar, en un principio, sobre los fraccionamientos de grandes propiedades, como punto de partida para conocer las posibilidades legales que tendrían los respectivos nuevos adquirentes, para que sus inmuebles sean reconocidos en definitiva como pequeñas propiedades.

Tanto el artículo 64, fracción I, del Código Agrario de 1942, como el 210, fracción I, de la Ley de la Materia, han establecido que no producirán efectos los fraccionamiento de predios afectables, realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de restitución, dotación o ampliación de ejidos y de nuevos centros de población, o del acuerdo que inicie de oficio el procedimiento respectivo. Es decir, dicho precepto declara inexistentes los desmembramientos de predios en las condiciones apuntadas, en tanto que los priva de efectos. Sobre el particular, cabe precisar que la inexistencia en cuestión tiene características especieles en virtud de que, en último análisis, la misma se verificaría si el inmueble resulta afectado, pero si no sucede de ésta manera, el fraccionamiento será existente y surtirá efectos jurídicos. (70)

(70) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Fraccio namientos de Predios Afectables" Amparos en Revisión: 4554/70, 5311/70, 992/71, 3419/71 y 4598/74.

Por otro lado, los fraccionamientos realizados con anterioridad a la publicación de las solicitudes tendientes a la satisfacción de necesidades agrarias, se consideran válidos en los casos siguientes:

- Cuando la traslación de dominio en favor de los adquirentes haya si do inscrito en el Registro Público de la Propiedad antes de la publicación a que se hizo alusión con antelación.

- Cuando sin haberse operado la traslación de dominio en favor del ad-quiriente, éstos poseen como dueños, de modo continuo, pacífico y público.

Sobre otro punto, se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surte efectos en materia agraria, en los siguientes casos:

- Cuando no haya deslinde efectivo sobre el terreno o cuando las señ-ales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras de núcleos de población.

- Cuando haya una concentración del provecho o acumulación de benefi-cios provenientes de la explotación de diversas fracciones en favor de una sola persona.

- Cuando se fraccione un inmueble, por medio de ventas con reserva de dominio.

Las diversas formas de fraccionamiento antes citadas se refieren lú-gicamente a inmuebles que rebasan los límites legales, por medio de los cuales se conservan grandes superficies, bajo la forma de neolatifundismo. (71).

Los predios que conforme a las disposiciones legales no tengan desde sus orígenes problemas jurídicos, podrán ser declarados por el titular del

(71) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo: 210, fracciones II y III.

Poder Ejecutivo Federal, como pequeñas propiedades.

Existen diversas formas de reconocimiento definitivo de superficies inafectables, propiedad de particulares. Esas formas son:

Los propietarios de inmuebles que rebasan los límites legales, comúnmente se han visto en la necesidad de dar a conocer la superficie que pretenden que se les respete con el carácter de pequeñas propiedades; precisamente con motivo de un procedimiento tendiente a satisfacer necesidades agrarias.

En el caso de que el propietario no ejerza oportunamente el derecho antes señalado, la Comisión Agraria respectiva hará la localización de oficio, de la superficie inafectable. (72)

Posteriormente, previos los trámites de ley, el Presidente de la República emite una resolución, misma que concede tierras al núcleo de campesinos solicitantes, especificándose la superficie y localización del predio que se ordena respetar.

En otra hipótesis, en ocasiones no existen riesgos de afectación, sin embargo, los propietarios pueden solicitar, ante la Comisión Agraria Mixta, la localización de sus respectivas pequeñas propiedades.

La solicitud de referencia deberá ir acompañada de los documentos que acrediten los derechos de propiedad, las pruebas necesarias y un plano topográfico de conjunto de la extensión del inmueble, en el cual, deberá señalarse la superficie que el propietario pretende que se respete en su favor.

La Comisión Agraria Mixta deberá ratificar sobre el terreno la localización de la pequeña propiedad. Posteriormente, notificará a los ejidos,

(72) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 253.

cuyo radio legal de afectación toque al inmueble de que se trate y a los propietarios de las fincas colindantes, para que expongan y prueben lo que a su derecho convenga.

El Dictamen que emita la aludida Comisión Agraria al respecto, deberá ser turnado, junto con el expediente que se haya integrado, a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien revisará la documentación respectiva, para después enviarla al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, previo dictamen que elabora, deberá poner a consideración del Presidente de la República el asunto.

El citado acuerdo Presidencial de localización de pequeña propiedad se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado en donde se encuentra el inmueble correspondiente. ⁽⁷³⁾

En otros casos, el propietario de un inmueble que no rebase los límites legales, puede solicitar la declaratoria presidencial de pequeña propiedad, siempre que aquél se encuentre en explotación, así como la expedición del respectivo certificado.

La solicitud correspondiente debe presentarse ante el Delegado Agrario, con los documentos conducentes, quien mandará inspeccionar el predio con el objeto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas y especialmente la circunstancia de que la propiedad esté en explotación. Una vez realizado lo anterior, deberá notificarse a los núcleos de población ejidal, cuyo radio legal de afectación toque al inmueble en estudio y a los propietarios de los inmuebles colindantes, para que si lo estiman conveniente formulen alegatos y presenten pruebas.

El Delegado Agrario deberá remitir su opinión en unión del expediente del caso, a la Secretaría de la Reforma Agraria quien ordenará que se le investigue sobre si el solicitante tiene inscritos, en el Registro Agrario
(73) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 350, 351, 352 y 353.

rio Nacional, otros inmuebles que, sumados al que se pretende amparar, re basen el máximo permitido legalmente.

La revisión que realice al respecto la Secretaría de la Reforma Agraria, deberá ser remitida, junto con la documentación relativa, al Cuerpo Consultivo Agrario, el local deberá emitir el dictamen que conforme a derecho proceda, para ponerlo a consideración del Titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

Los Acuerdo Presidenciales de Inafectabilidad Permanente, son publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial de la Entidad en donde esté ubicado el predio protegido. Posteriormente se expide el certificado solicitado.

Los reconocimientos definitivos sobre todo tipo de derechos agrarios deben ser inscritos en el Registro Agrario Nacional.⁽⁷⁴⁾

Los Acuerdo Presidenciales de Inafectabilidad entraña el reconocimiento, por parte de la Suprema Autoridad Agraria el derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan y, necesariamente, el que las operaciones de compraventa, por medio de las cuales éstas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos jurídicos.⁽⁷⁵⁾

Como consecuencia de las Declaratorias de Inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria permanente, se expiden los correspondientes certificados, siempre a petición de los interesados.

El Certificado de Inafectabilidad agrícola ampara hasta las siguientes superficies:

- Cien hectáreas de riego o de humedad de primera.

(74) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 354.

(75) Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Acuerdos de Inafectabilidad. Entrañan el reconocimiento de la propiedad en favor de quienes se expiden" Amparos en revisión: 2507/72, 2835/72, 5910/72, 713/73 y 1663/74.

- Ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego por bombeo o de avenida fluvial.
- Doscientas hectáreas de temporal o agostadero susceptible de cultivo.
- Trescientas hectáreas dedicadas al cultivo de plátano, henequén, uva, vid, olivo, café, árboles frutales, etc.

El Certificado de Inafectabilidad Ganadera protege la extensión suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos, misma que debe ser determinada por las Delegaciones Agrarias, con base en fijación previa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria se expide para amparar predio en donde se combina la producción agrícola, con propósito de comercialización, con la ganadería, una vez que se haya señalado la extensión agrícola y la proporción correspondiente a las tierras de agostadero.⁽⁷⁶⁾

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

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

(76) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 249, 258 y 259.

El pequeño propietario es quién, comúnmente, cuenta con recursos económicos para hacer producir sus inmuebles. Consecuentemente, se les debe impartir una plena y constante protección, de acuerdo a los señalamientos jurídicos idóneos que existen en materia agraria.⁽⁷⁷⁾

Las ventajas que se derivan de la obtención de los certificados de inafectabilidad, vienen a ser las siguientes:

- Es junto con la resolución presidencial que le dio origen, prueba documental pública necesaria para la defensa del predio ante todo tipo de autoridades administrativas y judiciales.
- Con mayor seguridad puede invertirse en el terreno.
- Aumenta considerablemente el valor de la pequeña propiedad.
- Se obtiene con mayor facilidad los créditos bancarios.
- Existe mayor posibilidad para la venta del inmueble rústico.
- El certificado de inafectabilidad puede transmitirse por herencia.⁽⁷⁸⁾

Cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable, en virtud de una resolución agraria o a solicitud del titular, haya sido declarada como pequeña propiedad, no se tomarán en cuenta para fines de afectaciones posteriores, los cambios favorables que en la calidad de las tierras se hayan operado, debido a obras de irrigación, drenaje o cualquier otra, siempre y cuando se cubran los requisitos siguientes:

- Que el mejoramiento en la calidad de los terrenos se haya realizado por iniciativa del propietario y se haya consumado después de la resolución

(77) De Ibarrola, Antonio. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa. Tercera Edición. México, 1975.

(78) Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad. "La Pequeña Propiedad". México, 1973.

ción agraria de afectación, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de pequeña propiedad.

- Que la propiedad se encuentre en explotación y esté debidamente protegida por certificado de inafectabilidad permanente.

- Que el propietario no tenga otra extensión de tierra, además de la amparada por el certificado, y si la tiene, que la extensión de la misma, sumada a la superficie protegida, no exceda de los límites legales.

- Que se haya dado aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos y demás documentos necesarios.

En el Registro Agrario Nacional se anotará la nueva clasificación de los terrenos y se expedirán, a solicitud y a costa de los interesados, las constancias correspondientes. ⁽⁷⁷⁾

Los titulares de certificados de inafectabilidad deben cumplir con las obligaciones que a continuación se indican:

- No adquirir superficies, que sumadas a la amparada por el certificado, rebasen los límites jurídicos respectivos.

- Explotar continuamente el inmueble rústico de que se trate.

- Trotándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, no destinar el predio a fin distinto del señalado en el certificado. Se considera que ésta obligación sólo se justificaría cuando con el cambio de destino se rebasen los límites legales correspondientes.

- No permitir que se siembre ni cultivar o cosechar en forma personal marihuana, amapola o cualquier estupefaciente.

El incumplimiento a las obligaciones de referencia, puede traer como consecuencia la iniciación del procedimiento tendiente a dejar sin efec

(77) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 256

tos jurídicos el Acuerdo Presidencial de Inafectabilidad respectivo y a la cancelación de la inscripción en el Registro Agrario Nacional, del certificado correspondiente.

Posteriormente, previos los trámites de la ley, durante los cuales se respeten las garantías constitucionales de audiencia y legalidad, el titular del poder Ejecutivo Federal deberá emitir la resolución privativa de derechos reales de particulares. Este desconocimiento definitivo debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial del Estado, en donde esté ubicado el inmueble. También debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

La parte del predio rústico que se encuentre en situación ilícita, debe ser destinada a satisfacer necesidades agrarias, como medio de justicia distributiva.⁽⁸⁰⁾

Finalmente, debe establecerse que la crisis económica por la cual atraviesa el País, ha provocado una mayor necesidad de regularizar la tenencia de la tierra a nivel de pequeña propiedad, así como de ejidos y comunidades, por medio de programas efectivos ajustados a la realidad del campo y a una renovada normatividad jurídica, para cumplir con los objetivos fundamentales de la Reforma Agraria y, simultáneamente, con el fin de obtener un gran alcance productivo como vía de recuperación económica.

(80) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 418 y 419.

CAPITULO III.

LA ASISTENCIA JURIDICA A LOS CAMPESINOS. LA PROCURADURIA
AGRARIA.

A) LAS CENTRALES CAMPESINAS.

I. La Confederación Nacional Campesina
a) Las ligas de Comunidades Agrarias

II. La Unión General de Obreros y Campesinos de México.

III. La Central Campesina Independiente

IV. Secretaría de la Reforma Agraria.

B) LA PROCURADURIA AGRARIA Y SUS ATRIBUCIONES.

C A P I T U L O I I I

LA ASISTENCIA JURIDICA A LOS CAMPESINOS. LA PROCURADORIA AGRARIA.

A) LAS CENTRALES CAMPESINAS

I.- LAS CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA.

En la actualidad, la Confederación Nacional Campesina, creada por De creto Presidencial en 1935, y fundada formalmente en agosto de 1938, es la principal organización de campesinos en el país. De acuerdo con sus estatutos, la C.N.C. está integrada por:

- 1) Los núcleos de población solicitantes de tierras, representados por los comités agrarios respectivos;
- 2) Los ejidos, representados por los Comisariados Ejidales;
- 3) Las Comunidades Agrarias, representadas por los comisariados de Bie nes Comunales.
- 4) Los propietarios de predios no mayores de veinticinco hectáreas de riego o su equivalente, representados por sus asociaciones respectivas;
- 5) Los arrendatarios y aparceros agrícolas, también agrupados en asocia ciones;
- 6) Los asalariados agrícolas, por medio de los sindicatos respectivos;
- 7) Las Asociaciones de profesionales e individuos identificados con el movimiento social campesino;
- 8) Los jóvenes que se organicen de conformidad con las bases generales que señalen estos estatutos.

La afiliación de la C.N.C. es colectiva por medio de las Asociacio nes, Uniones y Organizaciones afiliadas. Aunque en diversas épocas la central ha hecho esfuerzos por mantener un registro de socios individua les, en la práctica, el principal núcleo de miembros lo constituyen los

dirigentes de estas diversas agrupaciones afiliadas.

Por ello, es casi imposible determinar cuál es el número efectivo de miembros de la Confederación, ya que los cálculos pueden variar de un máximo de varios millones, si se consideran automáticamente afiliados a todos los ejidatarios y comuneros del país; a un mínimo de varias decenas de miles de "ACTIVISTAS", si se consideran solamente a los campesinos que en alguna ocasión ha sido portadores de una credencial de la C.N.C. y a las personas que ocupan puestos en las organizaciones afiliadas; pasando por una cifra intermedia de aquéllas que han tenido contacto con los "ACTIVISTAS" en sus distintas gestiones ante las dependencias oficiales.

La importancia nacional de C.N.C. no sólo estriba en el número de sus miembros, sino en su peso político como uno de los tres sectores fundamentales del Partido Revolucionario Institucional. Su capacidad de movilizar a los campesinos para finalidades políticas determinadas, le asegura una influencia política. La estructura formal de la Confederación Nacional Campesina representa una pirámide jerárquica, cuya base la constituye los comisariados ejidales.

Todos los comisariados ejidales de un municipio, así como cualquier otra organización filial de la C.N.C. que exista en el mismo, tiene el deber de constituirse en un comité local, cuya dirección está compuesta por un Secretario General y cinco secretarías básicas (de acción agraria, de acción ganadera, de acción femenil, de acción juvenil y de finanzas), además de que las que sea conveniente formar. Estos comités locales son organismos dependientes de los comités regionales, según el artículo 49 de los estatutos de esta confederación. En la práctica, existen muy pocos comités locales constituidos.

Sin embargo, adquieren mayor importancia los comités regionales, éstos abarcan a dos o más municipios pertenecientes a un mismo estado, de acuerdo

con la división practicada por la Liga de Comunidades Agrarias del Estado, y en ellos también se encuentran representados todos los organismos de base, mencionados anteriormente. Los Comités Regionales dependen de las Ligas de Comunidades Agrarias de sus respectivos Estados y es obligación acatar las decisiones de éstas.

Los Comités Regionales se integran con un Secretario General, y las cinco Secretarías anteriormente mencionadas.

a) Las Ligas de Comunidades Agrarias.

Las Organizaciones más importantes de la C. N. C. son las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de las treinta y dos entidades Federativas. Estas se integran mediante los Congresos Estatales en los que participan todos los ejidos, comunidades indígenas, sindicatos, uniones de productores y ligas femeniles y juveniles del Estado pertenecientes a la liga. El pleno de cada liga está compuesto por su Comité Central Ejecutivo y por los secretarios de cada Comité Local, de cada Comité Regional y de cada Organización Estatal afiliada. El Comité Central Ejecutivo, a su vez, se compone de un Secretario General y varias secretarías, semejantes a las de los Comités Regionales y Locales.

Para desempeñar un cargo en los Comités Locales y Regionales, requisito indispensable, según los Estatutos, ser miembro de la organización y estar bien identificados con el movimiento Social Campesino, además de cultivar personalmente la tierra. En cambio, para desempeñar un cargo de secretario en los Comités Centrales Ejecutivos de las Ligas, ya no es requisito cultivar personalmente la tierras, sino solamente estar capacitado para su desempeño, aunque se exige la identificación perfecta con el movimiento Social Campesino. Esta discriminación estatutaria no es ociosa y tiene gran importancia en las diferentes funciones de los organismos que integran la Confederación Nacional Campesina.

Si estudiamos más a fondo esta situación, nos daremos cuenta que los Comités Locales existen sólo en teoría, y los Comités Regionales dependen de las Ligas de los Estados y están obligados a acatar las disposiciones de ésta. En otras palabras, no representan organismos autónomos de base en la Confederación, en cambio, los organismos clave en la estructura nacional de la C. N. C., cuya importancia política a nivel estatal es indudable, son las Ligas de Comunidades Agrarias de cada entidad, cuyos respectivos secretarios generales integran el Consejo Nacional de la Confederación Nacional. Aunque los dirigentes de las ligas son electos formalmente, en ocasión de los Congresos Estatales y duran en funciones tres años, de hecho la función de secretario general de una liga es un puesto político de gran importancia, y en su nombramiento intervienen diversos intereses. Dado el papel clave de las ligas en el mantenimiento de la paz social en el campo y en la estabilidad política en el Estado, sus secretarios generales están articulados con diversas esferas del poder.

Se encuentran vinculados ante todo con el Gobernador del Estado, al mismo tiempo que dependen estrechamente del Comité Ejecutivo Nacional de la propia C. N. C., que interviene activamente en la selección de los secretarios de las ligas. La fuerza política de un Secretario General de la C. N. C. depende, en buena medida, del apoyo que tiene de los secretarios de las ligas.

En virtud de que los intereses del secretario general de la C. N. C. y de los gobernadores generalmente son idénticos, en ocasiones surgen fricciones entre el Comité Ejecutivo Nacional y algún Gobernador, con respecto a la persona del Secretario de la liga.

La integración de estas diferentes esferas de poder al nivel de la liga de Comunidades Agrarias de los Estados, es un juego sutil y delicado en que intervienen intereses del grupo, factores de personalidad y no pocos elementos circunstanciales. No siempre los secretarios de las ligas

son campesinos. Muchas veces llegan a este puesto personas que han participado en la política del Estado y que han fincado su propia carrera política en la militancia en el sector campesino. Con frecuencia se trata de profesionales (maestros, abogados, ingenieros) cuyo trabajo los ha acercado a los problemas del campo.

Los secretarios de las treinta y dos ligas de Comunidades Agrarias, junto con los secretarios de las Uniones Nacionales de Productores Afiliados a la Central y los Secretarios del Comité Ejecutivo Nacional, integran el Consejo Nacional de la C. N. C., cuya obligación es reunirse cada seis meses o cuando las circunstancias lo ameriten. En ausencia del Congreso Nacional (que se reúne cada tres años y que es, según los Estatutos, La Autoridad Suprema de la C. N. C.) el Consejo Nacional lleve su representación. El organismo permanente de dirección de la Confederación es su Comité Ejecutivo Nacional, encabezado por su secretario general y consistente en diecinueve secretarías: 1) Acción agraria, 2) Organización, 3) Prensa y Propaganda, 4) Contratación y Comercialización de la Producción, 5) Crédito y Seguro Agrícola, 6) Coordinadora de Uniones Nacionales, 7) Salubridad y Servicios Sociales, 8) Acción Ganadera, 9) Asuntos Forestales, 10) Aprovechamiento de Recursos no Renovables, 11) Acción educativa, 12) Fomento de Industrias Rurales, 13) Acción Indigenista, 14) Acción Sindical, arrendamiento y Aparecerías, 15) Aprovechamiento Hidráulico y Distrito de Riego, 16) Acción Cooperativa, 17) Acción Femenil, 18) Acción Juvenil y 19) Finanzas.

El Comité Ejecutivo Nacional debe ser renovado cada tres años en ocasión del Congreso Nacional ordinario.

El puesto de Secretario General de Confederación Nacional Campesina es uno de los más importantes en la estructura política del país, ya que representa el principal vínculo entre el Gobierno y la masa de los campe

sinos. (81)

Este poder político le abre a la Confederación grandes posibilidades para influir en la implantación de políticas Gubernamentales que beneficien a los campesinos, pero al mismo tiempo le puede limitar su acción como grupo de presión, en el caso de que el interés político más general del Gobierno difiera del interés de sus miembros, ya que éste necesita tomar en cuenta, además, los intereses de otros grupos que operan dentro del sistema político. Diversas personalidades políticas han ocupado, en distintas épocas, la Secretaría General de la C. N. C. Algunos de ellas procedieron de otros puestos públicos importantes y han seguido, después de su gestión, a otras posiciones dentro de la Administración Pública. Generalmente han ocupado una o mas veces un quórum en la Cámara de Diputados. Otros tantos habían ocupado puestos inferiores dentro de la propia C. N. C. En ocasiones han provenido de organismos ajenos a la Confederación. El Secretario General de la C. N. C. ocupa el puesto de secretario de Acción Agraria del Partido Revolucionario Institucional y sus actividades se coordinan estrechamente con las del Jefe Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

El secretario general de la C. N. C. desempeña una función política sumamente delicada. Tiene que mantener un difícil equilibrio entre las decisiones de las más altas autoridades del país y las presiones provenientes del Sector Campesino. Asimismo, desempeñar una función de gran importancia en el mantenimiento de la estabilidad política del país, uno de cuyos puntos neurálgicos está en la población campesina.

(81) Reyes Osorio Sergio y Coauts. "Estructura Agraria y desarrollo agrícola en México." Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

II.- LA UNION GENERAL DE OBREROS Y CAMPESINOS DE MEXICO.

Esta Unión fue fundada en el año de 1949, con elementos que se separaron de la Confederación de Trabajadores de México. (CTM), y estrechamente ligados al recién creado Partido Popular Socialista. Al principio, la UGOCM agrupaba también obreros industriales, pero puesto que la Secretaría del Trabajo no le reconocía personalidad jurídica, los sindicatos obreros se fueron separando. En el año de 1956 se separó también de dicha Unión la importante Federación Nacional de Cañeros, la cual se afilió posteriormente a la Confederación Nacional Campesina. La principal fuerza de la UGOCM se mantiene entre los campesinos del noroeste de la República, no obstante que también tiene grupos afiliados en otras partes del país. El éxito de la UGOCM residía en el prestigio que mantenía su líder, Jacinto López y en la organización y disciplina de sus miembros. Un factor importante para su continuada existencia, a pesar de muchos intentos que se han hecho para romper con esta organización, es que se mantiene económicamente sólo con las cuotas de sus miembros y con las aportaciones que han dado sus líderes cuando han ocupado curules en el Congreso; aportes que provienen de sus dietas como diputados. Desde el punto de vista político dicha unión representa una organización de oposición al PRI, ya que profesa una ideología de izquierda. A mediados de 1968, debido a razones de orden interno, la Unión se separa del Partido Popular Socialista. La ideología de la UGOCM está basada en el concepto de la lucha de las clases como motor de la historia y en lo particular proponer la unión de los trabajadores del campo y de los obreros industriales, y la solidaridad de la clase obrera a nivel internacional.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, varios sindicatos obreros que originalmente estaban afiliados a la UGOCM se separaron de ella, no por razones ideológicas, sino porque el gobierno no les daba su reconocimiento.

Como antecedente podemos mencionar que el igual que la Confederación Nacional Campesina, las bases de la UGOCM la forman los Comisariados Ejidales y los Comités Agrarios Ejecutivos, pero además cuenta con grupos de campesinos (ejidatarios y trabajadores agrícolas sin tierras) que no desempeñan cargos oficiales en sus comunidades, y con algunas cooperativas de productores y de consumo. Igualmente, estos grupos locales están organizados en Comités Regionales y Federaciones Estatales las que, a su vez, forman el Congreso Nacional, el Consejo Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional.

En los lugares donde la UGOCM ha tenido mayor fuerza, se ha visto en la necesidad de afrontar no solamente el hostigamiento de los funcionarios locales, sino también la labor en su contra realizada por grupos políticos contrarios. Como ejemplo podemos mencionar que en Taretan, Michoacán, en donde los cañeros estaban originalmente agrupados en la UGOCM, una serie de conflictos locales auspiciados por grupos vinculados al PRI, obligaron a los campesinos a cambiar de filiación.

A diferencia de la CNC, la UGOCM, siempre ha usado tácticas de acción y presión política de masas, tales como la organización de caravanas de protesta, la ocupación pacífica de latifundios, las grandes concentraciones de campesinos en actos de protesta, y así podremos mencionar algunos otros casos. Estos métodos le han valido la represión de las fuerzas públicas en diferentes épocas y la persecución de sus afiliados. Pero, al mismo tiempo, han servido para despertar la conciencia pública y generar una amplia publicidad en todo el país y, asimismo, alertar a los gobernadores sobre los problemas señalados por la Unión. El éxito más rotundo de estos procedimientos fue, sin duda, la expropiación del latifundio de Cananea en 1958 que tuvo lugar después de varios años de lucha por parte de la Unión General de Obreros y Campesinos de México. (82)

(82) Reyes Osorio Sergio y Coats. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México" Editorial Fondo de Cultura Económica. Mexico 1974.

III.- LA CENTRAL CAMPESINA INDEPENDIENTE.

La Central Campesina Independiente es la Organización de masas de los campesinos mexicanos, la cual fue fundada los días 6, 7 y 8 del mes de enero de 1963, uniéndose voluntariamente para defender mejor sus derechos; unión que nace y vive sobre la base de un programa auténticamente revolucionario para la solución de sus problemas inmediatos y lograr finalmente, con su lucha organizada, la Reforma Agraria Radical.

Su integración es inspirada por el Presidente Lázaro Cárdenas bajo cuya tutela surgió esta Central Campesina Independiente, y el cual emitió el siguiente pensamiento:

La Revolución no puede debilitarse porque actúen agrupaciones diversas, cuyo móvil de lucha sea idéntico, ni tampoco desaparecerá del corazón del pueblo, en tanto no se resuelvan los problemas que lo afectan.

Uno de los principales iniciadores de esta Central Revolucionaria fue Rubén Jaramillo, la cual es organizada y dirigida por los propios campesinos.

La existencia de la Central Campesina Independiente, revela una vez más que el problema agrario continúa siendo fundamental y de resolución más apremiante en el país. La C.C.I. nació pues, para consumir la más plena y cabal satisfacción de los postulados agraristas de la Revolución de 1910. Los campesinos cansados de tanta mentiras, agobiados por la miseria e impulsados por su afán de liberación, continuarán luchando decididamente por la solución efectiva de sus grandes problemas, derivados de la explotación que sobre ellos ejerce una minoría parasitaria para garantizar la verdadera defensa de los derechos e intereses de todos y cada uno de sus miembros. Esta Central Campesina es independiente del poder público de los terratenientes y de la gran burguesía agraria, declarándose se autónoma y libre frente a sus enemigos de clase, y demás fuerzas y per

sonas que confunden y frenan las luchas al servicio de los intereses de los viejos y nuevos ricos del campo y la ciudad.

Esta Central Campesina Independiente, se formó ante la urgente necesidad que los campesinos tienen de contar con un instrumento de defensa y lucha por sus intereses y aspiraciones.

Esta central fue creada con el mismo derecho que tienen los organizadores de otras centrales de trabajadores.

Uno de los lemas de esta central, es la de seguir luchando por la entrega de tierra, el agua y crédito, mejores precios para las cosechas, ampliación de la acción educativa, vivienda decorosa y mejores precios para las cosechas, ampliación de la acción educativa, vivienda decorosa y mejores condiciones de salubridad, por la vigencia real de los postulados democráticos que están escritos en la Constitución General de la República y que son violados por los encargados de su aplicación.

La línea fundamental de este organismo revolucionario, es la unidad combativa de todos los campesinos, sin ninguna distinción de creencias religiosas, ideas políticas o sociales. Sus formas organizativas y su táctica de lucha, son el producto del ejercicio de la verdadera democracia. La imposición de métodos, ideas, opiniones y dirigentes, son incompatibles con esta Central. Los encargados de la Dirección no tendrán más tarea que la de servir, cumplir y hacer cumplir la voluntad mayoritaria de los militantes y velar por los postulados de esta Central; por la fiel interpretación de su programa y Estatutos y establecer lazos de amistad y solidaridad con otras Organizaciones.

El objetivo final de la Central Campesina Independiente, es la realización de la Reforma Agraria Radical, como el producto de la lucha de los campesinos, de la orientación de las fuerzas democráticas del país.

MILITANCIA EN EL P.R.I.

La Central Campesina Independiente reitera su resolución de una activa militancia dentro de las filas del Partido Revolucionario Institucional de todos los miembros de la C.C.I. en el país, reconociendo que, dicha militancia debe ser con profunda convicción revolucionaria de todos y cada uno de los campesinos, quienes deberán saber el parque actúan y tra bajan en el seno del Partido de Nuestra Revolución Mexicana.

La Central Campesina Independiente, fiel a su origen y al pacto con traído con los campesino de México, se pronuncia por lo siguiente:

- | | |
|--------------|--|
| 1) Tierra, | 7) Comercialización |
| 2) Agua | 8) Industrialización |
| 3) Créditos | 9) Alianza obrero campesina y solidaridad de los trabajadores del <u>campo y la ciu</u> dad. |
| 4) Impuestos | 10) Educación |
| 5) Cosechas | 11) Salubridad |
| 6) Seguros | 12) Comunicaciones |

Son miembros de la Central Campesina Independiente: los ciudadanos mexicanos que soliciten y obtengan su afiliación a la Central; acepten en forma consciente y responsable el programa de acción, su declaración de principios y protesten cumplir sus estatutos; luchen por su aplicación; se sometan como miembros de la Organización a los acuerdos que emanen de la mayoría, además de observar buena conducta; no pertenezcan a ninguna otra organización o asociación cuyos principios, programa o táctica de lucha, estén en oposición a los de la Central.

La Central Campesina Independiente está representada por un Comité Ejecutivo Nacional electo en un Congreso Nacional, por el voto directo y abierto de la mayoría de las Delegaciones Estatales del país que asisten

al Congreso.

El Congreso Nacional elegirá también un Consejo de Vigilancia y un Asesor General, en la misma forma en que se elige al Comité Ejecutivo Nacional.

El Comité Ejecutivo Nacional está constituido con las siguientes secretarías y comisiones:

- Secretario General
- Secretario de Organización
- Secretario de trámites y conflictos
- Secretario de Prensa y Propaganda
- Secretario de Finanzas
- Secretario de Actas y Estadística
- Secretario de Transportes
- Secretario de Crédito y Fomento Cooperativo
- Secretario de Salubridad y Vivienda Campesina
- Secretario de Asuntos Sindicales
- Secretario de Acción Social Educativa
- Secretario de Acción Juvenil
- Secretario de Acción Femenil
- Secretario de Planeación y Fomento Industrial
- Departamento de Asuntos Jurídicos
- Comité Ejecutivo Nacional de Vigilancia
- Asesoría General

A partir del Congreso Constituyente de la Central Campesina Independiente, cada año se realizan Congresos Nacionales Ordinarios de la Central, y además se realizan Congresos Extraordinarios cuando se hace necesario. La convocatoria respectiva la expide el Comité Ejecutivo Nacional o en su

defecto el Comité Nacional de Vigilancia, con una anticipación de noventa días cuando menos a la celebración del Congreso. (83)

IV.- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Sobre el presente aspecto se tratarán diversos planteamientos como son breves antecedentes históricos de la Institución Agraria en cuestión, su ubicación jurídica dentro de la estructura administrativa mexicana, así como sus atribuciones y relaciones generales con las demás autoridades agrarias. Finalmente, se hará mención sobre su organización actual y sobre los objetivos sociales que justifican su existencia.

En primer término, desde el punto de vista de la metodología jurídico-sintética, la Secretaría de la Reforma Agraria encuentra su origen legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece claramente la creación de una dependencia directa del titular del poder Ejecutivo Federal, destinada a aplicar las leyes agrarias y a su ejecución. (84)

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

La problemática inherente al agro nacional motivo que, aún antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo en cargo de analizar exclusivamente la situación del campo. Tal fue el origen de la Dirección Agraria, que por Decreto Presidencial emitido el 10. de julio de 1910, quedó adscrita a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

(83) Central Campesina Independiente. Manual de Organización editado por la C.C.I. México 1932.

(84) Constitución Federal de la República. Artículo 27, Fracción XI, Inciso a)

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

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

Fue Don Venustiano Carranza, Jefe y Representante de las Fuerzas Armadas Constitucionales, quien de hecho inició la reforma agraria mexicana, al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que a la postre contribuiría a escombrar el camino a lo que después establecería el artículo 27 Constitucional, en el cual se contemplan los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen: propia ejidal, propiedad comunal y pequeña propiedad. Dicho decreto establecía en su artículo 4o. la creación de la Comisión Nacional Agraria y una Comisión Local Agraria por cada Entidad Federativa, primeros órganos facultados para repartir tierras. La Revolución Mexicana comenzaba de esta manera la institucionalización de la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales a los campesinos.

La Comisión Nacional Agraria se integró con nueve miembros, que presidía el titular de la que fuera Secretaría de Agricultura y Fomento, quien era auxiliado para el desarrollo de sus funciones por el Oficial Mayor del mismo organismo, de quien dependían los siguientes departamentos, Administrativo, técnico, de aguas y jurídico, así como de una inspección de Procuradurías y el archivo. La función básica de esta comisión consistía en el estudio y sanción de la extensión que deberían tener los ejidos que se restituirían o con que se dotaba a los núcleos de población ejidales y comunales, asimismo, decidía sobre la utilización del agua de los ríos en be-

neficio de la fertilidad de la tierra y otros problemas relacionados al nuevo orden de la tenencia de la tierra y su producción.

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

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

El Departamento Agrario funcionó como un órgano de la Administración Pública Centralizada, pero, después de largos años de análisis y discusión, se decidió que la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De acuerdo al Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, publicado en el año de 1963, se especifica la estructura orgánica del mismo, el cual contaba, para el despacho de sus asuntos, con las dependencias siguientes: Jefatura, Secretaría General de Asuntos Agrarios, Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, Oficialía y quince Direcciones Generales.

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

La naturaleza cambiante de las instituciones sociales, obviamente ha afectado a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual no ha sido ajena al movimiento de adecuación canalizado por conducto de la Reforma Administrativa. (85)

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

El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República. Sus atribuciones vienen a ser las siguientes:

- Acorder, con el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, los asuntos agrarios de su competencia.

(85) Secretaría de la Reforma Agraria. "Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1982.

- Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad.
- Ejecutar la política que en materia agraria dicte el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad.
- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas y regionales que se establezcan.
- Proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia.
- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas establecidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría, etc. (86)

En algunas disposiciones legales se otorgan funciones a la Secretaría de la Reforma Agraria, que la hacen aparecer como emisora de resoluciones definitivas, sin embargo, debe suponerse que se trató de una deficiente

(86) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 10.

redeción o tal vez de una confusión. Dichas funciones consisten en:

- Conceder o ampliar dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población.
- Crear nuevos centros de población y dotarlos de tierras. (87)

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

El apoyo que ha servido de base para la adecuación administrativa a los fines antes mencionados, proyectados principalmente a una mejor organización del campesinado mexicano en defensa de sus legítimos intereses, ha sido precisamente la necesidad de una verdadera aplicación de la reforma administrativa en nuestro país. (88)

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

(87) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 41.

(88) Secretaría de la Reforma Agraria. "Manual de Organización General de la Reforma Agraria". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1982.

Continuando con la interrelación a que se hizo referencia con anterioridad, es necesario establecer que el Secretariado de la Reforma Agraria cuenta con la función de remitir al Cuerpo Consultivo Agrario los elementos básicos, obtenidos directamente o por conducto de otras autoridades, para el efecto de que el Presidente de la República, como máxima autoridad agraria de la Nación, esté en posibilidades de resolver los diferentes procedimientos previstos legalmente. Una vez que dicho cuerpo consultivo, en su calidad de asesor del titular del Poder Ejecutivo Federal, de a conocer al mismo la consideración legal que crea procedente. (89)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tiene una atribución muy especial en materia agraria, que consiste en la realización de estudios técnicos adecuados que sirven de base para regularizar la tenencia de la tierra y para lograr el fomento y el mejor aprovechamiento de los recursos del campo, y así estar en posibilidades de la consecución de un aceptable nivel económico y social de la clase campesina. De esta manera, la referida Secretaría ayuda a la de Reforma Agraria para la tramitación de los procedimientos respectivos. (90)

Con los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria tiene como relación principal, la consistente en que aquéllos deben resolver en primera instancia expedientes relativos a la satisfacción de determinadas necesidades agrarias, expedientes que deben ser remitidos para su trámite en segunda instancia. (91)

Ahora bien, los Delegados o Representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria en cada Entidad Federativa, tienen a su cargo el presi

(89) Constitución Federal de la República. Artículo 27, Fracción XIII.

(90) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 11.

(91) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 9.

dir a las Comisiones Agrarias Mixtas respectivas. Esto es conveniente, precisamente para el efecto de que, en forma general, dichos delegados tengan conocimiento de procedimientos instaurados en primera instancia y con el objeto de que cuenten con mayor posibilidad, en su caso, de emitir sus opiniones reglamentarias con apego a la realidad de las situaciones a que se enfrenten.

Una observación interesante, respecto de los titulares de las Delegaciones Agrarias, sería el hecho consistente en que por un lado son simples representantes de una autoridad agraria, mientras que por otro lado sí revisten ese carácter de autoridades, cuando actúan como presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas. (92)

Atendiendo a otro renglón importante, a continuación se establecerá la forma en que se encuentra organizada actualmente la Secretaría de la Reforma Agraria, para lo cual, en primer término, será necesario señalar de manera genérica que la organización en cuestión se divide en tres aspectos fundamentales que son los siguientes: administrativo, técnico y jurídico. Los últimos dos, en buena proporción, están siendo canalizados primordialmente, a la asistencia a los campesinos, a través de la atención directa de los mismos, quienes realizan el planteamiento de sus correspondientes de la misma Secretaría de la Reforma Agraria, localizadas en la capital del Estado y Municipio, en donde radican los aludidos campesinos. Dichos problemas se tratan de resolver en forma expedita, por conducto de los medios idóneos programados o, en su caso, convenientes.

(92) Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 5o. y 13.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

S E C R E T A R I O

Cuerpo Consultivo Agrario.

Comisión Interna de Administración y Programación.

Unidad de Coordinación del Sector Agrario.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Contraloría.

Dirección General de Programación y Evaluación

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y
promotorías.

Delegaciones Agrarias.

S U B S E C R E T A R I A D E A S U N T O S A G R A R I O S

Dirección General de Tenencia de la Tierra.

Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación
Agraria.

S U B S E C R E T A R I A D E O R G A N I Z A C I O N A G R A R I A

Dirección General de Organización Agraria.

Dirección General de Promoción Agraria.

Instituto de Capacitación Agraria.

SUBSECRETARIA DE PLANEACION E INFRAESTRUCTURA AGRARIA.

Dirección General de Información Agraria.

Dirección General de Infraestructura Agraria.

O F I C I L I A M A Y O R

Dirección General de Administración

Dirección General de Recursos Humanos.

Unidad de Organización y Métodos. (93)

Finalmente, se van a señalar, en forma breve, los objetivos económicos y sociales, de los cuales la Secretaría de la Reforma Agraria no debe separarse, para que pueda proseguir con los lineamientos legales creados por la exigencias del México de nuestros antepasados, exigencias que se proyectan esencialmente a la reivindicación del campesinado, en otras palabras, a un cambio fundamental del sistema agrario nacional, a una nueva forma de vida; la digna.

La Reforma Agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial; sin embargo, tal reforma no termina, no se agota con el simple cambio de manos de tenencia de la tierra, sino que comprende también un segundo elemento, que consiste en el otorgamiento de recursos económicos a los nuevos adquirientes, para la explotación adecuada de las extensiones de tierra con que sean beneficiados.

Es también parte importante de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los núcleos de campesinos favorecidos con tierras, para el efecto del me (93) Secretaría de la Reforma Agraria. " Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria ". Publicado en el Diario oficial de la Federación el 5 de julio de 1982.

joramiento de cultivos, de organizar la compra de elementos indispensables a toda explotación agrícola, ganadera o agropecuaria y para la venta de cosechas y productos agropecuarios.

Finalmente, la Reforma Agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, con el fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida, no sólo como un imperativo de justicia, sino también para arraigarlos a la tierra que han recibido o reciben, tratándose de evitar o atenuar en la mayor medida posible la despoblación de los campos, que origina el éxodo immoderado hacia las ciudades, lo cual ha creado uno de los problemas más graves de la sociedad mexicana.

Como se podrá observar, la Reforma Agraria debe estar complementada, para que tenga éxito, con una eficiente organización política y económica por parte del Gobierno, que impulse la creación de industrias instaladas en lugares convenientes; que promueva debidamente el desarrollo de la agricultura y la ganadería y del crédito bien compartido entre los campesinos beneficiados con repartos de tierras; que impulse la transformación industrial de los productos agropecuarios y la intensificación de mercados.

En fin, el primer paso de la corriente de Reforma Agraria es el reparto de la tierra. Ahora pensamos que como consecuencia del mismo, sobreviene necesariamente la reducción de grandes inmuebles a los límites legales respectivos, cuyos propietarios requieren que se regularice su situación en forma definitiva, a través de un reconocimiento presidencial, con el objeto de que no exista en ellos el temor a nuevas afectaciones. Esos propietarios también merecen el respeto a que se hacen acreedores como el nuestro, adecúen su posición a cualquiera de las hipótesis tutelares que prevee la Máxima Ley del País. Además, porque dándoles seguridad jurídica, lógicamente serán generadores de grandes producciones en beneficio de la economía nacional. ⁽⁹¹⁾

(91) Mendieta y Núñez, Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario" Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1975.

B) LA PROCURADURIA AGRARIA Y SUS ATRIBUCIONES.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios fue creada por el C. Adolfo Ruiz Cortines, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, según Decreto emitido el 10. de julio de 1953, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1953, en ejercicio de la Facultad discrecional que otorga la Constitución General de la República al Jefe del ejecutivo Federal, en su artículo 89 Fracción I.

Dicha Procuraduría de Asuntos Agrario dependía del entonces Jefe del Departamento Agrario, estando ésta constituida por el personal que a criterio del titular de dicha dependencia fuerenecesario, para que tanto en las oficinas centrales como en la Foréneas del DEpartamento Agrario radicaran Procuradores, los cuáles serían nombrados por éste, con aprobación expresa del C. Presidente de la República, considerándose estos cargos, como de confianza.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios es un órgano que a título gratuito representa, defiende y asesora a los campesinos ante las Autoridades Agrarias y ante la Administración Pública en general, por lo que deberá de existir cuando menos, una Procuraduría de Asuntos Agrarios en cada una de las Entidades Federativas. Su función deberá adecuarse a los preceptos establecidos en la Ley de la Materia, el Reglamento Interior de la Secretaría del ramo y demás Autoridades Agrarias.

El Decreto de referencia fue emitido con base en las siguientes consideraciones:

1) Que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesario la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas, para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra.

2) Que los regímenes revolucionarios establecieron las Procuradurías en cada Entidad Federativa, atentos a la necesidad de asesorar a la clase campesina del país y en consecuencia con la evolución de la Reforma Agraria.

3) Que aún cuando en el Código Agrario y en sus reglamentos se ha simplificado la tramitación de los expedientes agrarios, en muchos casos ésta se demora por falta de dirección y de conocimiento por parte de los solicitantes de Restituciones, Dotaciones y Ampliaciones de Tierras y Aguas, respecto a las gestiones que deben realizarse de acuerdo con la ley, lo cual ocasiona que se multiplique innecesariamente la intervención de diversas autoridades, con la consiguiente pérdida de tiempo, en perjuicio del buen funcionamiento de la Administración Pública y en los intereses de los propios gestores.

4) Que para el mejor desarrollo del programa que en materia agraria se ha fijado el Gobierno Federal, se hace necesario dictar las medidas que expediten los trámites en beneficio de los campesinos del país, y

5) Que la creación de las Procuradurías de Asuntos Agrarios activará la solución de los problemas de la clase campesina.

Con fundamento en lo anterior, el 3 de agosto de 1954, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios en el que se le señalan las siguientes funciones de carácter general:

Asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

Los procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes de procurador,

deberán llenar los requisitos siguientes:

- a) No poseer predios rústicos, cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables;
- b) No desempeñar cargo alguno de elección popular, o ser dirigente de las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras; y
- c) Ser de reconocida honorabilidad y capacidad para desempeñar el cargo.

Son atribuciones y deberes de los procuradores de Asuntos Agrarios, los siguientes:

- a) Asesorar a los campesinos, Comités Ejecutivos, Comisariados Ejidales y consejos de Vigilancia, que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales y estatales, para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios.
- b) Asesorar y representar, si para ello les fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población, autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones agrarias.
- c) Procurar, en la vía administrativa, la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población, o entre estos y los pequeños propietarios, de acuerdo siempre, con las disposiciones legales en vigor.
- d) Informar a la Dirección General de Procuración Quejas e Investigación Agrarias, acerca de todos los problemas que existan dentro de su adscripción territorial, así como formular las sugerencias que estimen convenientes para su mejor atención.
- e) Recorrer personalmente y en forma periódica, el territorio de su adscripción a fin de estudiar los diversos problemas existentes y de reali

zar investigaciones personales en los asuntos que se encuentren conociendo.

f) Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que, en lo posible, se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida, aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido o sean dotados en lo futuro. Al efecto, colaborarán con otras autoridades y con instituciones particulares para la organización, dentro de las comunidades rurales, de asociaciones cooperativas, comités o patronatos pro-constucción de escuelas y alfabetización, Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, etc.

g) Atender a las Ligas Femeniles Campesinas en las consultas que hagan y asesorarlas en las gestiones que realicen en beneficio de su asociados.

h) Recabar los informes mensuales de labores de los empleados de la procuraduría a su cargo, y remitirlo junto con su informe personal a la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias.

Las faltas temporales de los procuradores de Asuntos Agrarios, cuando no excedan de tres meses, serán cubiertas por el ayudante de Procurador adscrito; las faltas por mayor tiempo, así como las absolutas quedarán cubiertas por el sustituto que nombre el C. Director General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias.

Todos los servicios que presten a los campesinos los procuradores de Asuntos Agrarios y los ayudantes de procurador, serán gratuitos y se impartirán sin distinción alguna de carácter político o ideológico a todos los campesinos del país.

La infracción de este precepto será castigada, de inmediato, con destitución del cargo, independientemente de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

Actualmente las Procuradurías de Asuntos Agrarios se encuentran reglamentadas en el artículo 21, fracciones I, II, III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que a la letra dice:

Artículo 21.- La Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias, tendrá las atribuciones siguientes:

I) Brindar los servicios de Procuración Agraria a los grupos campesinos, diseñando para el efecto, los sistemas de orientación, información y de canalización de sus demandas por los conductos adecuados, a fin de lograr la mayor eficiencia en la Administración Agraria.

II) Coadyuvar con los campesinos en el desahogo de los trámites correspondientes a la administración de Justicia Agraria, en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales.

III) Asesorar gratuitamente a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos que estén interesados o representarlos, si para ello le fuere conferida personalidad legal, en los negocios agrarios en que aquellos intervengan.

IV) Para el debido cumplimiento de lo establecido en las fracciones anteriores, existirá cuando menos, un Procurador Agrario en cada una de las Delegaciones Agrarias, el cual se sujetará a las normas, lineamientos y disposiciones de esta Dirección General.

Del análisis o la reglamentación de las Procuradurías de Asuntos Agrarios, se desprende que sus principales objetivos son:

1) Brindar los servicios de Procuración Agraria a los grupos campesinos efectuando para el efecto los sistemas de orientación, información y canalización de sus demandas por los conductos adecuados.

2) Coadyuvar con los campesinos en el desahogo de los trámites correspondientes a la administración de justicia agraria en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales.

3) Asesorar a los campesinos, colonos y Autoridades Ejidales y Comunales en los asuntos en que están interesados y representarlos, si para ello le fuere conferida personalidad legal, en los negocios agrarios en que ellos intervengan.

4) Coordinar y gestionar la prestación de los servicios de asistencia y bienestar social que otorga el sector público, que están dirigidos expresamente al sector campesino.

5) Brindar los servicios de orientación legal, respecto a los derechos fundamentales de los campesinos, mediante el aprovechamiento de los distintos medios masivos de información, correspondencia de audiencia pública y a nivel personal.

6) Orientar y auxiliar a los campesinos a fin de que, en lo posible se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida.

7) Operar los Servicios de Procuración Agraria.

8) Coordinar los programas de Procuración Agraria dirigidos a Comunidades Indígenas tomando en cuenta sus costumbres, tradiciones, nivel cultural, dialectos, y en general su especial condición socioeconómica.

9) Proporcionar asesoría jurídica a los campesinos en sus gestiones ante los Tribunales del Fuero Común o Federal.

10) Brindar asesoría administrativa a los campesinos en las promociones que realicen ante cualquier órgano de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

11) Orientar a los campesinos sobre sus derechos fundamentales y respecto de las acciones que pueden intentar para la defensa de sus personas y de sus intereses.

12) Investigar las causas y promover lo necesario ante las autoridades superiores competentes para la agilización de los procedimientos en caso de

demora, en el proceso de impartición de justicia.

13) Recibir en audiencia a los campesinos a fin de que expongan sus pro
blemas de carácter agrario.

14) Analizar y documentarse sobre los antecedentes que tengan relación
con las solicitudes de servicios planteadas.

15) Redactar las promociones que procedan conforme a derecho en defensa
de los intereses del promovente.

16) Cerciorarse periódicamente ante las dependencias de la Secretaría que
conozcan de los asuntos, de los acuerdos que recaigan sobre cada una de las
peticiones presentadas.

17) Investigar las causas y promover lo necesario ante las autoridades su
periores competentes para la agilización de los procedimientos, en caso de
demora, en el proceso de impartición de justicia.

18) Vigilar el proceso judicial o administrativo que se esté promoviendo,
cuidando que sea resuelto dentro de los términos de Ley.

19) Interponer en tiempo, los recursos que procedan a juicio de la oficina,
cuando los fallos fueren contrarios a los intereses promoventes.

20) Difundir entre los campesinos todos los servicios que ofrecen las ins
tituciones del sector público y a los cuales pueden tener acceso.

21) Llevar a cabo las gestiones que se estimen necesarias a fin de que
las Instituciones de Asistencia y Bienestar Social incorporen dentro de sus
programas a la clase campesina.

22) Tramitar las solicitudes de servicio que presenten los grupos campesi
nos.

23) Elaborar un inventario de los servicios que en materia de asistencia
y bienestar social son prestados por las distintas instituciones del Gobier
no Federal.

25) Recibir y clasificar las copias de las promociones que se originen.

26) Proporcionar la información requerida por las autoridades, cuando así lo soliciten.

27) Las demás que le señalen la superioridad y otros ordenamientos. (95)

La Estructura y dependencia de las Procuradurías de Asuntos Agrarios en la actualidad es como sigue:

SUBDIRECCION PROCURACION AGRARIA. PROCS. ASUNTOS AGRARIOS.
DIR. GRAL. SUBDIRECCION QUEJAS Y CONCILIACION AGRARIA.
SUBDIRECCION INVESTIGACION AGRARIA.

Como se puede observar, existen diferencias entre la concepción que se dio de las Procuradurías de Asuntos Agrarios en el Decreto que las creó en 1953 y cómo están constituidas actualmente, es decir, en 1953 dependen directamente del Titular del Departamento Agrario, actualmente dependen de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias y no del titular del ramo.

En mi opinión, la estructura idónea de la Procuraduría de Asuntos Agrarios sería la siguiente:

Un procurador o varias Procuradurías; los auxiliares de Procuradurías y personal administrativo que se requiera, atendiendo a las cargas de trabajo de la entidad de que se trate y, además, seguir dependiendo del titular del ramo con independencia de las Direcciones Generales dada la problemática que por su competencia tienen que atender, toda vez que incluso son competentes para conocer y tramitar denuncias en contra de personal de la propia Secretaría de la Reforma Agraria.

(95) Secretaría de la Reforma Agraria. "Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria. publicado en el Diario Oficial de la federación, el 5 de julio de 1982.

C A P I T U L O I V .

LA NECESIDAD DE ADICIONAR LA FRACCION XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA NECESIDAD DE ADICIONAR LA FRAC
CION XIX AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PARA MEJORAR LA JUS
TICIA SOCIAL.
- B) PROPOCICION PARA SU ADICION.
- C) TEXTO DE LA ADICION

C A P I T U L O I V .

LA NECESIDAD DE ADICIONAR LA FRACCION XIX AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

A) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA NECESIDAD DE ADICIONAR LA FRACCION XIX AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PARA MEJORAR LA JUSTICIA AGRARIA.

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

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

De igual forma se hizo alusión a que las luchas continuas de las clases sociales campesinas construyeron como gran medio de avanzada a la Revolución Mexicana, misma que por necesidad tuvo que ser tomada en consideración en la Constitución Política de 1917. Así, la sociedad mexicana ha estado logrando un equilibrio más razonable, en sus diversos sectores, al respirarse un clima de mayor libertad e igualdad.

También se hizo referencia a que en la misma organización y espíritu de nuestra Carta Magna se observa la intención de consolidar a las instituciones mexicanas, con el objeto de obtener las diversas transformaciones

que requiere la Nación, en su camino hacia el desarrollo integral.

Se hizo mención de que en la Constitución Federal de la República existen elementos importantes en el sendero del País hacia el porvenir y que sirven de base para continuar con la evolución de las estructuras jurídicas, como vía para una mejor planeación debidamente aplicada en su momento oportuno. Sin embargo, se consideró que esos elementos no eran suficientes, sino que deberían estar acompañados de unos nuevos, que permitieran un desenvolvimiento institucional más congruente con la realidad. Se señaló que, dichos elementos existentes que constituyen el punto de partida para la obtención del referido desenvolvimiento, son los siguientes:

La edificación de las instituciones mexicanas de fomento del desarrollo económico y de las políticas, que le dan viabilidad a la organización nacional.

La construcción de los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, para hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales y dar sustento a un proceso de industrialización, mediante orientación, regulación y promoción de las actividades económicas.

La integración de los principios democráticos, dentro de un equilibrio social y dinámico, con motivo de lo cual se ha logrado la acelerada modernización del País.

La especificación de las diversas formas de tenencia de la tierra en el campo, del cual requiere primariamente la economía nacional.

Sobre otros aspectos, se hizo alusión a que desde el inicio del presente siglo hasta la actualidad, México se ha transformado en todos sus órdenes. Se ha llevado a cabo una transformación rural-urbana, asociada a una creciente industrialización, que ha modificado la dimensión, inte

gración y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva.

A manera de complemento a los motivos que dieron origen a la adición constitucional que nos ocupa, es necesario establecer que también se señaló que:

En relación al mundo y dentro de nuestro país, las relaciones económicas actuales son muy complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que provoca efectos en serie ante fenómenos económicos nacionales e internacionales.

Las clases sociales también han cambiado, al haberse ampliado y fortalecido. La estructura social es más compleja. Existe un fuerte movimiento integrado por organizaciones campesinas, cada vez más participantes en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista.

Ha existido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Su ámbito, instrumentos y dimensión han crecido. La formación profesional y política de los funcionarios y servidores públicos se ha transformado conforme a las necesidades y complejidad de las circunstancias nacionales.

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

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

En el transcurso de los años sesenta se obtuvieron formas de finan
ciamiento externo, pero no se atendió de manera suficiente al campo.

Con posterioridad se ha buscado corregir algunas de las consecuen
cias negativas del crecimiento con medidas que no han podido mantenerse
a lo largo del tiempo y que para no incurrir en costos inmediatos han pos
puesto las decisiones difíciles de reestructuración de nuestra organización
económica. Los Gobiernos han buscado superar algunos de éstos desequili
brios, pero la propia dinámica del proceso, la ausencia de medidas correcti
vas consistentes y los impactos internacionales, que se acentúan a partir
de la crisis mundial de 1973, han impedido configurar una estrategia de de
sarrollo permanente que resuelva de manera estructural los principales dese
quilibrios económicos y sociales del País.

El hecho consistente en la agudización de estos fenómenos ha llevado
a una situación crítica, que pone en entredicho no sólo la expansión econó
mica, sino la viabilidad de las libertades democráticas.

Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas
exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre.

El País requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la
estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales de proyec
ción económica a nivel nacional, que actualicen y ordenen las atribuciones
existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los
grandes obstáculos, que en mayor medida limitan el cumplimiento de los obje
tivos de la federación.

Para el efecto de fortalecer a la estructura constitucional del siste
ma económico de la Nación, es necesario encaminarla al reencuentro de sus
orígenes. Sobre estas bases llegaremos a la síntesis de la orientación que
nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación.

Con la reafirmación de que se trató con anterioridad, podremos arribar a una nueva etapa de desarrollo en todos sus órdenes, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social.

Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del País, deben quedar inscritas en el texto constitucional.

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

En otras sociedades contemporáneas y sistemas políticos, la capacidad de subsistencia depende del uso arbitrario de la fuerza. En México, eso es posible por medio de la norma jurídica, como expresión de voluntad política y del consenso, y de las acciones económicas y sociales consecuentes.

En estos momentos, es necesario ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a los problemas más agobiantes, sobre la base de establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad, as la única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de nuestro propio modelo de desarrollo.

No obstante la heterogeneidad de la sociedad mexicana, es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación del sector civil, en cada uno de los procesos que influyen en su esencia estructural.

La Constitución Política se encuentra estructurada o integrada por el conjunto de las decisiones fundamentales del pueblo y de ella derivan las

acciones creadas por la más pura legitimidad histórica. Por eso, precisamente, las complementaciones al Máximo Ordenamiento Jurídico del País ratifican esas decisiones de los mexicanos, constituidas por necesidades primarias generales, cuya atención debe ser inmediata.

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

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

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

Los principios fundamentales de filosofía política del desarrollo económico nacional, son consecuencia de la misma esencia de la Revolución Mexicana, de la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica.

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

al Estado. (96)

B) PROPOSICION PARA SU ADICION.

Respecto de la adición de la fracción XIX a la Constitución Federal de la República, sería necesario establecer que la proposición de la misma se puede dividir en dos partes fundamentales: General y Especifica.

A continuación se establecerán los señalamientos generales:

En la proposición de la adición de que se trata, el objetivo consiste en organizar las atribuciones del Estado en materia de planeación, coordinación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento.

Se considera, en relación con lo anterior, que por primera vez se contaría con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

La integración del nuevo régimen presidencial está demostrando que se han respetado los principios constitucionales de democracia integral, lo que hace llegar a la conclusión de que el País se opone a la violencia a través de los distintos medios a su alcance, su voluntad para la transformación de la sociedad por medio del derecho y la modernización de sus instituciones.

Se propone la edición en cuestión, para el efecto del establecimiento de las bases jurídicas e institucionales de una estrategia de desarrollo completo, la cual en 1917 fue planteada en sus grandes propósitos y que en

(96) Exposición de motivos del Decreto de fecha 2 de febrero de 1983, publicada el día 3 del mismo mes y año que adicionó la fracción XIX al artículo 27 Constitucional.

la actualidad requiere ser precisada e instrumentada en un conjunto normativo sólido.

En la actualidad, lo que está de por medio, es afirmar las bases para la democratización moderna y la transformación económica de México, re moviendo los obstáculos estructurales que podrán llevar a un largo período de estancamiento, ineficiencia e injusticia. Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países industrializados, sino que se forma la a partir de la identidad nacional. Requiere, para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determinen la escena mundial, encontrar bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción conjunta.

Se ha propuesto la adición que nos ocupa, para el establecimiento de bases normativas e institucionales, las que en sí no resuelven completamente los graves problemas económicos que vive México en el momento actual. Sin embargo, coadyuvarán, de manera sustantiva, a que la dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática, se enmarquen en nuestro sistema, especificándose con claridad los derechos en la sociedad y la seguridad jurídica dentro de un amplio campo de acción.

La virtud de la adición propuesta, consiste en tratar de mantener el sabio equilibrio postulado por los Constituyentes de Querétaro, entre libertades y equidades, entre sociedad civil libre y sociedad política responsable y comprometida, entre individuos y Estado. Es necesario robustecer a este último, porque un Estado débil hace peligrar la necesaria armonía que nutre y posibilita libertades, justicia y desarrollo.

En nuestra Constitución existen bases sólidas, sin embargo, la adición propuesta tiende a una complementación, consistente en tratar de acercar la realidad a la normatividad jurídica primaria, pretendiendo dar congruencia y unidad a disposiciones y prácticas antes dispersas y hacer explícitas funciones y responsabilidades implícitas.

La propuesta ha pretendido solidificar la rectoría del Estado en el desarrollo y señalar un sistema nacional de planeación definida constitucionalmente; la participación democrática, como derecho de la sociedad y de los sectores que la integran; la fijación de bases para ordenar el desarrollo rural integral y perfeccionar la justicia agraria, etc.

La función social de la propiedad constituida en favor de los particulares, debe servir para dinamizar la economía, generar fuentes de producción útiles a la sociedad y servir de aliento al bienestar individual, familiar y social, en términos de dignidad y superación material y espiritual.

El objetivo fundamental de la propuesta de la adición en cuestión, ha consistido en que México dé un paso de congruencia histórica, con el que su Constitución Política avanzaría en el camino trazado originalmente por ella misma, que no variaría las decisiones fundamentales tomadas por el pueblo mexicano y que el Máximo Ordenamiento Jurídico mantiene, para organizar el equilibrio, la justicia y la libertad.

Por otro lado, la parte específica o concreta de la propuesta que nos ocupa, fue consignada de la manera que a continuación se indica:

La adición de la fracción XIX al artículo 27 de la Constitución Federal de la República tiene como propósito principal introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Se trata de respetar a todas las demás disposiciones del artículo 27 Constitucional, en virtud de que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la Reforma Agraria que, con la presente adición, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la organización de la producción en el campo, a partir del régimen de

propiedad agraria que conquistó la Revolución Mexicana.

De esta manera se confirma el propósito revolucionario, consistente en no retardar la aplicación efectiva y honesta de lineamientos jurídicos proyectados a la atención inmediata de los grandes problemas en el campo, por medio de un programa de apoyo racional a las actividades propias del sector rural.

También se hace evidente la existencia no sólo de dos realidades de mográficas: la ciudad y el campo, sino de dos tipos de desarrollo en los que se marcan contrastes, injusticias y desequilibrios.

Desarrollo rural y desarrollo regional son inseparables como condición del desenvolvimiento nacional, armónico y justo.

El óptimo uso de la tierra que se ha propuesto, sólo será posible en la medida en que el campo concurren planeación y recursos, al lado de la voluntad política expresada.

Con la adición que nos ocupa, el proceso mexicano enriquecerá sus posibilidades de seguir respondiendo a las cambiantes realidades y a los nuevos planteamientos de la sociedad, como consecuencia de una clara y definida demanda nacional. (97)

La fracción XIX incorporada al artículo 27 de la Constitución Política del País es muy importante, en virtud de que las situaciones que plantea son muy necesarias para el efecto de dar tranquilidad en el campo, como medio para estimular las inversiones en el mismo y como punto de partida para la recuperación de la economía nacional, crítica en la actualidad.

C) TEXTO DE LA ADICION.

La nueva disposición constitucional de referencia, en términos litera(97) Propuesta indicada en la Exposición de Motivos del Decreto de fecha 2 de febrero de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 del mismo mes y año que adicionó la fracción XIX al artículo 27 Constitucional.

les establece lo siguiente:

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

Respecto de lo anterior, en la Ley Reglamentaria de la Constitución, en materia agraria, existen términos para un desahogo rápido de los procedimientos correspondientes, sin embargo, en algunos casos se omiten.

En lo que se refiere a la asistencia o asesoría Jurídica a los campesinos, en el Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria y Reglamento Interno, sí se ha contemplado dicha situación, además de la asistencia técnica y de organización, entre otras. Por conducto de la Dirección General de Asunto Jurídicos, dependiente directamente del Secretario, así como de las tres subsecretarías que integran a aquélla, se está realizando de la manera que a continuación se indica, aún para propeistas:

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

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

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

Por medio de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria se encarga de:

- Asesorar gratuitamente a los campesinos, autoridades ejidales y comunales en materia agraria y de representarlos, si para ello le fuere reque

rida la intervención legal.

- Brindar los servicios de procuración agraria a los grupos campesinos, diseñando al efecto los sistemas de orientación, información y canalización de sus demandas por los conductos adecuados, a fin de lograr la mayor eficiencia en la administración agraria.

- Apoyar a los campesinos en el desahogo de los trámites correspondientes a la administración de la justicia agraria en sus distintas acciones y sus diversas instancias procedimentales.

- Asesorar y auxiliar al campesino para que se organice social y económicamente, con el objeto de que alcancen mejores niveles de vida.

- Orientar al campesino que se presente en la Secretaría de la Reforma Agraria a solicitar asesoría en asuntos que no sean de la competencia de la misma, a efecto de que sepan a que dependencia gubernamental deben ir a currir.

- Estudiar y opinar sobre las quejas y reclamaciones que formulen los particulares, ejidatarios y comuneros en general, y específicamente, en aquellas relacionadas con irregularidades en la ejecución de los trabajos o en el cumplimiento de los fallos presidenciales y acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario.

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

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

Orientar a campesinos para la presentación de los títulos primordiales que correspondan a su comunidad, así como a los pequeños propietarios

sobre la forma en que deben presentar su documentación, en los casos en que sus inmuebles rústicos se encuentren dentro de superficies reconocidas y tituladas en favor de comunidades agrarias.

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

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

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

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

Asesorar a los núcleos en la formulación de sus Reglamentos Internos, sistemas administrativos y contables así como en instrumentos de organización que requieran.

Promover en las comunidades rurales la adopción de medidas de higiene que presta el Sector Público u otras instituciones.

Asesorar y auxiliar al campesino para que se organice social y económicamente, con el objeto de que logre mejores niveles de vida.

Orientar e informar a los campesinos sobre los servicios que ofrezca el gobierno estatal en materia de educación, justicia y, en general, de los medios con que cuente la entidad federativa respectiva para promover el desarrollo comunal.

Promover y sancionar la organización interna de los núcleos agrarios, según lo dispuesto en las normas que al efecto haya dictado la Secretaría.

Promover y sancionar la integración de los sujetos de crédito, previstos en la Ley General de Crédito Rural.

Difundir en las comunidades rurales los derechos fundamentales de los mexicanos y en particular el derecho agrario.

Promover en las comunidades rurales el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones, que para ejidos y comunidades señala la Ley.

Proporcionar los servicios de orientación social en materia agraria, en coordinación con el Sector Público y otras instituciones, en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social en las comunidades rurales.

Promover y coordinar el fomento y constitución de sociedades cooperativas en el ámbito rural.

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

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

Proporcionar a los campesinos asistencia técnica y profesional para el diseño, establecimiento, operación y rehabilitación de sus industrias o servicios conexos.

Asesorar en la formulación, gestión y ejecución de planes de inversión de fondos comunes, ejidales y comunales.

Auxiliar a los campesinos en las operaciones comerciales que realicen, procurando que se ajusten a los lineamientos legales correspondientes.

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

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

Asesorar a los ejidos y comunidades en la gestión de concesiones para el establecimiento de los servicios que otorgan las autoridades federales, estatales y municipales.

Promover, crear y organizar el establecimiento de industrias forestales y unidades de producción para la explotación de recursos no renovables, así como centros turísticos en ejidos y comunidades.

A manera de complemento del presente tema, sería conveniente establecer que también las Delegaciones Agrarias dependientes de la Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, ejercen atribuciones tendientes a dar asistencia jurídica y técnica a campesinos, en virtud de que deben atender los problemas agrarios que sean de su competencia, programando la solución oportuna de los mismos. (98)

(98) Secretaría de la Reforma Agraria. "Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria." Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1982.

CAPÍTULO V.

LA IMPORTANCIA DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA
FRACCION XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- A) LA FRACCION XIX, INTERPRETACION Y ALCANCE.
- B) LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA
- C) LA JUSTICIA AGRARIA

C A P I T U L O V.

LA IMPORTANCIA DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA FRACCION
XIX DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A) LA FRACCION XIX. INTERPRETACION Y ALCANCE.

Se puede llegar a concluir que la fracción constitucional de referencia ha tenido como orígenes y objetivos, los siguientes:

Por muchos años, el pueblo mexicano ha estado luchando y ejerciendo presiones proyectadas para lograr una situación justa dentro de la sociedad. De esta manera, paulatinamente se está ubicando dentro de un ámbito jurídico protector más amplio.

Las clases campesinas encontraron el más grande medio de apoyo en la Revolución Mexicana, la cual fue edificada por las mismas, como consecuencia de sus necesidades elementales ignoradas durante largo tiempo.

La Constitución Política del País recogió los postulados de nuestro movimiento revolucionario, que deben influir para el efecto de la programación tendiente al desenvolvimiento futuro a nivel nacional, en los sectores económico, jurídico y social.

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

Como complemento a la necesaria dirección del Estado dentro de la dinámica social, está la actual integración de los principios democráticos, los cuales son fundamentales para la organización general, en beneficio de cada uno de los integrantes del pueblo mexicano.

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

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

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

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

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

La confirmación de la rectoría del Estado trae necesariamente como consecuencia, el establecimiento de un sistema de planeación definida constitucionalmente, en el cual, indispensablemente deben estar contendidas los fundamentos para la fijación de las bases para ordenar el desarrollo rural integral y perfeccionar la justicia agraria.

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

ro del País.

Por otro lado, la obligación del Presidente de la República de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, nos hace llegar a concluir que aquél ha tenido en sus manos el implantar medidas tendientes a la impartición expedita de la justicia agraria, aunque sea en forma relativa, toda vez que en la Ley de la materia se establecen términos para el desahogo de los procedimientos agrarios, sin embargo son incompletos, es decir, en muchos casos no se especifican para la totalidad de los respectivos trámites. En otros aspectos, tampoco se detallan en determinadas ocasiones las diversas etapas procesales. (99)

Como consecuencia de lo anteriormente señalado y con apoyo en la adición de la fracción XIX al artículo 27 Constitucional, se estaría en posición legal de que la Ley Federal de Reforma Agraria fuera complementada con disposiciones tendientes a la obtención de la justicia agraria, subsanándose entre otras, las deficiencias mencionadas en el párrafo anterior.

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

Las consecuencias que deben resultar de la adición de la fracción XIX (99) Constitución Federal de la República. Artículo 89, Fracción I.

el artículo 27 Constitucional, serían las siguientes:

Llir a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con las diversas autoridades agrarias, para el efecto de que los procedimientos respectivos sean concluidos en el menor tiempo posible y con el objeto de que una vez otorgado el reconocimiento presidencial de sus correspondientes derechos, puedan trabajar tranquilamente la tierra. Esto es importante, porque sólo de esta manera los ejidatarios y comuneros se abstendrán en la mayor medida posible de invadir predios que consideren que les deban corresponder.

Por otro lado, los propietarios invertirían en sus inmuebles rústicos, sin el gran temor a problemas agrarios, consecuentemente, la economía nacional recuperaría sus estabilidad.

La gran fuerza del establecimiento constitucional de la impartición de justicia en materia agraria, en forma honesta, reducirá notablemente los vicios de funcionarios públicos negligentes y corruptos quienes en innumerables casos, con su actitud negativa, han obstaculizado y retrasado el proceso de la Reforma Agraria.

B) LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

Elevar a rango constitucional la necesidad de dar seguridad a la tenencia de la tierra, constituiría el más firme punto de partida para el logro paulatino de nuestra autosuficiencia alimentaria e industrial.

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

Por otro lado, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en

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

Así se ve, con claridad, como en la raíz de problemas fundamentales de México, está la economía agraria. (100)

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

Entre algunos casos de los planteados con anterioridad, tenemos los que a continuación se describen, mismos que han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente forma:

Es inexistente jurídicamente un certificado de inefectabilidad que se refiere a tierras que ya no eran de la propiedad de la persona física o moral, a cuyo favor fue otorgado, como consecuencia de la resolución presi

(100) Mendieta y Núñez, Lucio. " El Problema Agrario de México." Obra citada.

dencial dotatoria de ejido que las ordenan afectar, expedido con posterioridad a la fecha de la publicación de la resolución citada, en atención a que ésta constituye por su propia naturaleza, ya que entrañan una expropiación, el acto jurídico que genera los derechos agrarios colectivos del núcleo de población beneficiado; conclusión que sustenta en el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que expresamente previene que son inexistentes todos los actos de particulares y las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de autoridad municipal, estatal o federal, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la ley. (101)

Si de la sola lectura de un mandamiento presidencial impugnando por medio del juicio de amparo, se advierte que no se hace cargo del reconocimiento de inafectabilidad con el que cuenta la quejosa sobre su predio, tal omisión vulnera en perjuicio de ésta las garantías individuales invocadas en la demanda, motivo por el cual debe concedérsele la protección constitucional que solicite, para el efecto de que se declare insubsistente la resolución presidencial, en cuanto ordena la afectación de dicho predio, sin perjuicio de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, previa tramitación del procedimiento correspondiente, en el que se cumplan las formalidades legales conducentes, resuelva lo que en derecho proceda acerca de la subsistencia o insubsistencias del reconocimiento de inafectabilidad mencionada. (102)

(101) Amparos en Revisión: 2602/72, 2314/73, 4426/73, 86/76 y 1272/76, Resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(102) Amparos en Revisión: 5737/79 y 4075/79.

Si bien el artículo decimosexto del Reglamento para la Tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales confiere el derecho a pedir el reconocimiento de sus propiedades, a aquellos propietarios o poseedores de pequeñas propiedades, incluidas dentro del perímetro de terrenos comunales confirmados, dicho derecho se encuentra supeditado o condicionado a que la resolución presidencial respectiva de manera expresa los excluya en alguno de sus puntos resolutivos, en cuyo caso los propietarios o poseedores afectados, previamente a la interposición del juicio de amparo, deberán agotar el procedimiento de reconocimiento a que se refiere el precepto indicado. Sin embargo, cuando la resolución presidencial de confirmación, titulación de bienes comunales en ninguno de sus puntos resolutivos hace la exclusión aludida, los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades incluidas dentro de los terrenos confirmados, carecen del derecho a pedir ante las autoridades agrarias el reconocimiento de sus propiedades, por lo que no están obligados a agotar procedimiento alguno antes de acudir al amparo, y menos aún, en caso de reclamarse la indebida ejecución de una resolución presidencial de confirmación y titulación de bienes comunales. (103)

C) LA JUSTICIA AGRARIA.

En el Máximo Ordenamiento Jurídico del País como en ley en materia agraria, se establecen formas de solución a diversos problemas, principalmente cuando los interesados sean los núcleos de población ejidal y comunal, sin embargo requieren de un complemento. Esta situación podrá corregirse o subsanarse con la edición de la fracción XIX al artículo 27 Constitucional, claro como punto de partida para la complementación necesaria en la

(103) Amparos en Revisión: 4270/79, 3876/78, 4272/79 y 2398/78, resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

legislación reglamentaria.

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

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

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

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

La tenencia de la tierra entendida como institucionalización de las relaciones entre personas y grupos de personas, en cuanto al uso de la tierra y la distribución de los beneficios y ventajas que aporta, es elemento primordial del proceso de Reforma Agraria y constituye la base indispensable para el desarrollo agrícola y el aumento de la producción.

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

de las familias campesinas.

La supervivencia del latifundismo, en su carácter de gigantesco problema, se apoya generalmente en la simulación por este motivo, deben revisarse los mecanismos legales para buscar fórmulas que permitan eliminar con eficacia al latifundismo por injusto y también al minifundio por antieconómico.

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

La inseguridad en la tenencia de la tierra deriva principalmente de la carencia de los documentos básicos que acrediten los derechos.

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

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

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

En la actualidad es indispensable la renovación jurídica a partir de principios constitucionales, para el efecto de la simplificación de trámi

mites, en beneficio del campesinado mexicano, principalmente.

En materia de terrenos nacionales, debe aplicarse en sus términos el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece que los terrenos de referencia deben ser destinados a satisfacer necesidades agrarias.

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

Es de vital importancia el mejorar los órganos y mecanismos que intervienen en la regularización de las zonas urbanas ejidales y en los asentamientos irregulares en ejidos y comunidades, para regularizar las áreas ya invadidas e impedir, con medidas efectivas, que se sigan creando nuevos asentamientos irregulares.

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

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

El crecimiento acelerado de la población campesina y las limitaciones que contempla el reparto agrario, han originado la fragmentación de las parcelas.

El uso inadecuado de la tierra, de acuerdo con su potencial producti

vo, ha constituido otro de los problemas fundamentales para ampliar la producción agropecuaria, que conviene analizar.

En el campo, pese a determinados avances, persiste un grave rezago en materia de justicia. Para abatirlo es necesario impulsar la impartición de ésta en forma expedita, imparcial y efectiva y a ello tiende la edición de la fracción XIX al artículo 27 Constitucional.

La edición de referencia responde a requerimientos y demandas del sector rural, quien en todo momento ha demandado producción y justicia.

La misma edición no contraviene de manera alguna los tés s y las doc trinas de la Reforma Agraria Mexicana. Por el contrario, las enriquece al propiciar la incorporación de las estrategias modernas que permiten el de sarrollo integral del hombre del campo; propician el incremento de la pro ducción agropecuaria; promueven el reparto equitativo del ingreso; el amen to del empleo y la liberación económica y cultural de las familias campesi nas.

No sólo se contempla una rápida y efectiva impartición de la justicia agraria, sino también una forma honesta para su consecución. (104)

(104) Puntos Básicos para el Foro de Consulta Popular para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial en Materia de Reforma Agraria Integral. México, Febrero de 1983.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

Desde hace muchos años los campesinos han demandado la satisfacción de sus necesidades primarias y el respeto que merece toda persona, de cuya presencia y actividad ha requerido en todo momento la misma sociedad, para el efecto de la estructuración de las instituciones agrarias fundamentales, proyectadas el desarrollo y a incorporar a la producción a quienes puedan realizarla.

Dentro de la organización agraria del País, se están llevando a cabo diversos factores de desenvolvimiento, como consecuencia de las continuas luchas de los diversos sectores campesinos, quienes han estado logrando grandes conquistas, que deben ser consideradas con el carácter de derechos irreversibles.

Los objetivos de la Reforma Agraria, consistentes en el reparto de la tierra, créditos, asistencia social y técnica a los campesinos no han sido conseguidos plenamente. Sin embargo, la Constitución Federal de la República contiene bases indispensables, de las cuales se debe partir, con el fin de continuar por el camino positivo de evolución integral, conforma do por las circunstancias sociales, económicas y políticas propias del País. No debemos copiar modelos ajenos, porque la Nación y sus miembros cuentan con una peculiar natrual¹eza y personalidad.

El obstáculo más grande para el reparto de la tierra es el latifun-
dismo, pero no tanto el visible, sino el derivado del acaparamiento de su-
perficie²s, mediante actos de simulación, situación que día con día se ha
estado detectando con mayor precisión.

Esta nueva forma de latifundismo ha provocado en unión del gran crecimiento demográfico rural, el exagerado fraccionamiento de parcelas, que no es la forma más adecuada para elevar la producción, y también el desarraigo del campo de quienes pueden explotar la tierras, consistente en

el éxodo de campesinos hacia las grandes ciudades, en donde no existe oferta de empleo y en donde hay una salida falsa para conseguir recursos económicos, misma que es la delincuencia.

La adición de la fracción XIX al artículo 27 de la Constitución Política del País, se considera que se debe, precisamente, a las exigencias inherentes a los campesinos agrupados bajo los sistemas ejidal y comunal, y aún de los propietarios de inmuebles rústicos y a la crisis económica por la cual atraviesa la sociedad mexicana. Se pretende lograr la unidad nacional para hacer frente a los impactos externos e internos.

El primer objetivo de la adición de referencia, consiste en definir con claridad los diversos derechos agrarios como apoyo del otro fin de dicha adición, integrado para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, planeada en estos momentos para el fin de hacer efectivo el potencial productivo y la obtención de la justicia social del campo.

Tomándose como apoyo a la nueva adición constitucional de que se trata se puede llegar a concluir que inmediatamente después, deberá sobrevenir una reestructuración de la Ley Federal de Reforma Agraria y de Ordenamientos Jurídicos relativos, de tal modo que queden debidamente reglamentados los principios contenidos en la aludida adición.

Con la multireferida adición constitucional no se van a resolver completamente los problemas agrarios; sin embargo, es necesario atacarlo en forma inmediata, para hacer más claro el camino hacia su íntegra solución.

A continuación, se establecieron algunas consideraciones, sobre diversas confusiones que se han dado en el ámbito agrario, mismas que deberán ser erradicadas, con el objeto de confirmar el sentido de la adición constitucional de que se ha tratado en la presente tesis y para convertirlo en efectivo.

Se han instaurado administrativamente múltiples procedimientos ten-

dientes a declarar la nulidad de acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad Permanente y de los certificados respectivos, por irregularidades efectuadas durante los trámites que concluyeron con la emisión de dichos acuerdos, es decir, por vicios de origen.

La situación anterior es anticonstitucional, en virtud de que el mismo ordenamiento Jurídico Máximo del País, establece que: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por actos de autoridad que violen las garantías individuales", es decir, esta otorgando a éstos la exclusiva competencia para iniciar los procedimientos citados en el párrafo anterior, a petición de campesinos solicitantes de tierras, quienes efectivamente estarían en contra de un acto de autoridad, revestido bajo la forma de acuerdo presidencial.

Caso diferente, es cuando sí es legal la instauración del procedimiento para los fines señalados con anterioridad, por incumplimiento de los beneficiarios de los certificados de inafectabilidad permanente expedidos sin la existencia de irregularidades previas, es decir, por causas posteriores a su otorgamiento, en donde los campesinos peticionarios de tierras no atacan un acto de autoridad, en concreto del titular del Poder Ejecutivo Federal, sino el referido incumplimiento, pudiendo en esta hipótesis el mismo Presidente de la República revocar su propia resolución.

La situación anterior ha sido establecida con los alcances ya citados, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de jurisprudencia.

Otro problema importante, es el concerniente a que por conducto de resoluciones presidenciales se ha ordenado afectar la totalidad de un inmueble rústico fraccionado simuladamente.

La orden de afectación en cuestión es anticonstitucional, debido a que en la misma Carta Magna se establece que todo propietario tiene derecho a que se le respete una pequeña propiedad. Además, en ninguna disposi-

ción jurídica en materia agraria, existe fundamento para que se proceda a la aludida afectación total. Para toda orden de autoridad debe existir un apoyo legal o por lo menos un señalamiento jurisprudencial.

La producción como punto de partida para la industrialización, se ha visto amenazada por la deficiente ejecución de resoluciones presidenciales emitidas para satisfacer necesidades agrarias, en virtud de que en algunas ocasiones han entregado terrenos de particulares que no fueron concedidos en favor de núcleos de campesinos.

La estabilidad del campo ha estado en serio peligro, en el momento en que, por errores cometidos durante diversos procedimientos tendientes a la expedición de Acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad permanente, se ha reconocido como pequeña propiedad a inmuebles rústicos que, previamente, habían sido concedidos en definitiva, en favor de núcleos de población campesina.

Problema similar se ha integrado, cuando en ocasiones el titular del Poder Ejecutivo Federal ha ordenado afectar inmuebles que con anterioridad había quedado amparados por Acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad Permanente y por los respectivos certificados.

Otra situación parecida se ha constituido cuando, por deficientes trabajos previos al reconocimiento definitivo de extensiones de terreno en favor de comunidades agrarias, se han considerado a inmuebles rústicos propiedad de particulares, como pertenecientes a esas comunidades.

El aspecto últimamente citado, como algunos otros, implica la necesidad de capacitar debidamente al personal que interviene en los procedimientos agrarios y de que se planteen lineamientos proyectados al logro de una mejor coordinación entre autoridades agrarias y una eficiente organización de los archivos respectivos.

I.- La adición al artículo 27 Constitucional contenida en la fracción XIX, que establece la obligación del Estado de impartir una justicia pronta y expedita, de dar seguridad en la tenencia de la tierra y fortalecer la asesoría para los campesinos, reviste particular trascendencia, si se toma en consideración el esquema de la actual problemática agraria, en la que destaca un conjunto de controversias altamente conflictivas derivadas del reparto agrario y de las diversas formas de tenencia que se apoyen en nuestro régimen Constitucional.

Por ello es importante actualizar y ajustar la legislación reglamentaria a los objetivos de la Reforma Constitucional señalada, pero particularmente, es importante expedir una ley de justicia agraria, con apoyo a la fracción adicionada, que establezca los mecanismos adecuados para impartir a los campesinos una justicia pronta y expedita, darle seguridad en la tenencia de la tierra y establecer los mecanismos de asesoría adecuados.

Por otra parte, para el efecto del planteamiento de soluciones prácticas para hacer efectivo el sentido de la Fracción XIX del artículo 27 Constitucional, es necesario partir del establecimiento conciso de los problemas que se deben resolver para la consecución de los fines contemplados.

II.- Así tenemos, es indispensable para la impartición de la justicia agraria, que los servidores y empleados públicos sean sujetos de una capacitación complementaria técnica y jurídica, congruente con los motivos que dieron origen a la adición Constitucional de que se trata.

Dicha capacitación se lograría reestructurando y activando el Instituto de Capacitación Agraria, mismo que debe hacerse extensivo a todo el territorio nacional.

Así sería mayormente posible el logro de una mejor integración de los expedientes respectivos, evitándose retrasos injustificables.

III.-Complementando lo anterior, la reorganización de archivo y la implantación de sistemas avanzados de computación, para la obtención inmediata de datos elementales precisos, es imperativo ineludible.

En este caso podría crearse un Centro General de Información, tanto en las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria como en cada una de las Entidades Federativas.

Así los interesados no tendrían que acudir a la Ciudad de México para solicitar informaciones especiales.

IV.- En virtud de que reglamentariamente, la Secretaría de la Reforma Agraria tiene como soporte principal a una sola dirección general, como lo es la de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, - para la impartición de la justicia agraria y para asesoría jurídica, sería conveniente la creación de una importante dependencia oficial, controlada directamente por las altas autoridades agrarias.

Esa dependencia debería constituirse en el Distrito Federal y en los Estados, debiendo estar integrada por profesionistas de reconocida solvencia moral, por la misma naturaleza de dicha dependencia. La solvencia moral resultaría de un consenso general. La admisión se daría previa aprobación satisfactoria de un examen especial.

Las atribuciones de la dependencia en cuestión serían:

1. Con motivo de solicitudes expresas de interesados y autoridades agrarias, ser la única institución que tenga facultades para emitir opiniones jurídicas y técnicas, para darse a éstas el carácter de únicas y fundamentales, siempre que no se trate de procedimientos que deban seguir una secuela específica; en virtud de que son varias dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria, las que cuentan con esas atribuciones, que provocan confusiones negativas.

2. Tener la autorización legal para recabar todo tipo de pruebas para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, respecto de los cuales deba emitir la opinión respectiva.

3. Con base en solicitudes previas de interesados o servidores públicos, estar facultada para solicitar ordenes de los subsecretarios o del mismo Secretario de la Refroma Agraria, tendientes a que se respeten determinados derechos agrarios.

Esto es muy importante, sobre todo para combatir el grave problema de invasiones por parte de campesinos a predios reconocidos en definitiva como pequeñas propiedades por el Presidente de la República y más aún, cuando existan ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

4. Contar con la atribución para asesorar técnica y legalmente a las personas que requieran de dicha atención.

Las finalidades de la creación de la dependencia en cuestión, para lo cual sería indispensable modificar el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, vendrían a ser las siguientes:

A) Logar que los problemas a resolver, que no sean materia de un procedimiento especial en materia agraria, sean finiquitados de una forma inmediata, conforme a derecho.

B) Evitar confusiones derivadas de opiniones emitidas por varias instituciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, en muchos casos contradictorias, sobre un mismo asunto, que provocan el retraso de la impartición de la justicia agraria.

C) Constituir un organismo sólido y eficiente, cuya función atenúe la ingerencia de líderes corruptos e indiferentes, quienes únicamente buscan el beneficio personal.

V. Por otro lado, existe un difícil problema que agita al campo, consistente en que legalmente se debe confirmar y titular determinada superficie en favor de comunidades agrarias, no obstante de que dicha superficie comprenda propiedades particulares, habiendo conocimiento pleno de su existencia.

Esa situación ha sido aprovechada en múltiples ocasiones por comuneros para invadir terrenos que no les pertenecen, argumentando que dichos terrenos formaron parte de las extensiones reconocidas en su favor.

El problema anterior quedaría resuelto si en la resolución presidencial correspondiente se determinara la superficie que perteneciera a la comunidad y la extensión que constituyera propiedad particular.

Sobre ese aspecto, sería conveniente reformar el artículo 16 del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales.

Las situaciones y propuestas planteadas en las presentes conclusiones, en unión de las que a continuación se detallarán, se han considerado de suma importancia, para una tramitación precisa y efectiva en la definición de los derechos agrarios y para el respeto de los ya reconocidos por la Suprema Autoridad Agraria del País, pretendiéndose la marginación de confusiones, que desafortunadamente se han dado por mala fé o por deficiente interpretación jurídica o indiferencia, lo que ha constituido un gran peso para la solución del problema agrario nacional, misma que requiere también, como base fundamental, de una debida y organizada aplicación educativa.

VI. Es necesario que se forme un organismo independiente de análisis jurídico, que se encargue de estudiar las contradicciones y lagunas de la legislación agraria, cuyos integrantes reunieran los mismos requisitos a que se hizo referencia en la propuesta para la creación de la dependencia de procuración de la justicia agraria y de asesoría legal. La idea es la de otor

ger a los legisladores, por los medios jurídicos procedentes, los elementos necesarios para la modificación de la normatividad en materia agraria, que responde a las exigencias del momento.

VII. La analogía de funciones de diversas dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria ha complicado y retrasado la solución de problemas. Es indispensable, que un determinado tipo de funciones similares se atribuyan a una sola dependencia y no a varias, como sucede en la actualidad.

VIII. El fraccionamiento de grandes propiedades, sin existencia previa de necesidades agrarias de campesinos que pudieran tener relación con dichas propiedades, debe reconocerse como legal, aún cuando no haya autorización para fraccionar, en virtud de que esa autorización esté condicionada a que no existan tales necesidades. Es decir, se debe atender más el fondo que a la forma.

La situación anterior ha sido confirmada jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se pudo constatar en el desarrollo de la tesis en cuestión.

En todo caso, a mayor abundamiento a lo últimamente establecido, podría crearse un procedimiento especial para la convalidación de fraccionamientos, faltando únicamente la autorización, a petición de los interesados.

Finalmente, debe señalarse que la justicia agraria requiere para su debida impartición, de una reorganización de métodos y de aplicación jurídica. Las proposiciones personales, para tal efecto, a que se hizo referencia en las presentes conclusiones, se consideraron como puntos claves de origen para hacer del campo un factor potencialmente productivo, que coadyuvaría seguramente a la recuperación económica que el País requiere en estos momentos críticos. Esa recuperación económica traería también indudables beneficios para la gente del campo, siendo necesario recordar que pasos atrás,

significarían casi la entrega total de México al poder extranjero, mismo que no desaprovecharía un contradicción nacional fundamental, para lograr una básica extensión de su influencia.

LEGISLACION

- 188 -
B I B L I O G R A F I A

1. Alsina, Hugo. "Derecho Procesal Civil". Ed. Edvar Buenos Aires, 1956
2. Bassols Narciso. "La Nueva Ley Agraria." 1927
3. Castillo Larrañaga, José y de Pina, Rafael. Ed. Porrúa México 1950.
4. Chavez Pedrón, Martha. "El Proceso Social Agrario". Ed. Porrúa. México 1979.
5. Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad. "La Pequeña Propiedad." México 1973.
6. Cuadro Celdas. Catecismo Agrario.
7. De Ibarrola, Antonio. "Derecho Agrario" Ed. Porrúa. México 1975.
8. Fábila, Manuel. "Exposición de Motivos en Cinco Siglos de Legislación Agraria."
9. Hinoja Ortiz, José. "Historia Legislativa y Principios de la Reforma Agraria. Comentarios a su articulado". Editores y Distribuidores. México 1977.
10. Hinoja Ortiz, M. Comentarios del Código Agrario del 30 de diciembre de 1942. Editado por el Departamento Agrario en 1943.
11. Lemús García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano" Ed. Lim sa. México 1978.
12. Martínez Baez, A. "El Nuevo Código Agrario en el Trimestre Económico." Vol. I., No. 3. 1934
13. Mendieta y Núñez, Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Ed. Porrúa. México 1975.

14. Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario en México." Ed. Porrúa. México 1977.
15. Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional." Ed. Porrúa. México 1975.
16. Reyes Osorio, Sergio y Coauts. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1974.
17. Puntos Básicos para el Foro de Consulta Popular para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial en Materia de Reforma Agraria Integral. México 1983.

SIBLIOGRAFIA

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Agrario de 1942.
3. Central Campesina Independiente. Manual de Organización Editada por la C.C.I. México 1982.
4. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del 13 de diciembre de 1933.
5. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del 27 de agosto de 1940.
6. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971.
7. Exposición de Motivos del Decreto de fecha 2 de febrero de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 del mes y año, que adicionó la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.
8. Ley Federal de Reforma Agraria.
9. Ley Federal de Reforma Agraria. Comentada 1975. Editada por la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
10. Ley Orgánica de la Administración Público Federal.
11. Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera del 1o. de junio de 1942. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de julio del mismo año.
12. Modelo de Reglamento Interno para Autoridades de la Secretaría de Reforma Agraria. Editado por la Secretaría de Reformas Agrarias 1982.
13. Modelo de Reglamento para Autoridades Ejidales y Comunales. Editado por la Secretaría de la Reforma Agraria 1982.

14. Secretaría de la Reforma Agraria. "Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria" Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1962.
15. Ley de Fomento Agropecuario.
16. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

JURISPRUDENCIA

JURISPRUDENCIA

1. Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, de la Nación, Consultable en el Seminario Judicial de la Federación, Sexta Epoca. Volumen CXVII, página 87.
2. Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación. "Acuerdos de Inafectabilidad. Entrañan el Reconocimiento de Propiedad en favor de quienes se expiden". Amparos en revisión: 2507/72, 2835/72, 5910/72, 713/73 y 1663/74.
3. Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Certificado de Inafectabilidad y Otras Defensas de la Pequeña Propiedad". Amparos en revisión: 3034/69, 2338/68, 1520/69, 2266/71 y 4821/71.
4. Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación. "Fraccionamientos de Predios Afectables." Amparos en revisión: 4554/70, 5311/70, 992/71, 3419/71 y 4598/74.
5. Amparos en revisión: 2602/72, 2314/73, 4426/73, 86/76, 1272/76, resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. Amparos en revisión: 5737/79 y 4075/79, resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. Amparos en revisión: 4270/79, 3876/78, 4272/79 y 2398/79 resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.