

277
2Ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DEBE ABROGARSE EL ARTICULO 287 DE LA LEY

FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

RECEBIDA EN LA SECRETARIA DE LA FACULTAD DE DERECHO
EL 15 DE ABRIL DE 1988

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

TERESA ROSINA GARCIA SANCHEZ.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEBE ABROGARSE EL ARTICULO 287 DE LA
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

I N T R O D U C C I O N 6

A N T E C E D E N T E S : 1

C A P I T U L O I

Las tres formas de tenencia o propiedad rural:

A) Propiedad de la tierra rural de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional. 6

B) Base Jurídica de la pequeña propiedad en el artículo 27 Constitucional. 11

C) Base jurídica del ejido en el artículo 27 Constitucional. 15

D) Base jurídica para la creación de la comunidad agraria. 19

E) Diferencias entre ejido, comunidad y la pequeña propiedad. 25

C A P I T U L O II

Principales aspectos en cuanto a la integración de la Junta Censales:

A) Concepto de la Junta Censales. 31

B) Justificación jurídica de la Junta Censales. 36

C) Necesidad de que el pequeño propietario cuente con representación. 45

D) Antecedente de la Junta Censales:	47
--------------------------------------	----

1.- Circular # 15

2.- Circular # 32

3.- Circular # 50

C A P I T U L O III

Consideraciones a cerca de algunas reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria.

A) Análisis del artículo 287 de la Ley Federal - de Reforma Agraria.	60
--	----

B) Crítica positiva del artículo 287.	63
---------------------------------------	----

C) Crítica negativa del artículo 287.	64
---------------------------------------	----

D) Abrogación del artículo 287 por encontrarse - incompleto de acuerdo a las necesidades de - los regímenes de propiedad.	69
---	----

E) Nuestro planteamiento de que los pequeños <u>pro</u> pietarios cuenten en la representación social.	70
--	----

CONCLUSIONES	73
--------------	----

BIBLIOGRAFIA	76
--------------	----

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

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

Este trabajo lo hemos realizado en materia agraria, con todo nuestro esfuerzo, en el que nos propusimos hacer un análisis del artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria, inquietud motivada por mis queridos maestros, por tal motivo, deseo contribuir modestamente con todos aquellos que manifiestan su preocupación por la solución del problema agrario, nos agregamos entusiastamente, dentro de nuestras posibilidades, a esta difícil pero no infructuosa labor.

Consecuentemente, este trabajo pretende únicamente presentar la importancia de la deficiencia que presenta la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de no otorgar representación en la integración de la Junta Censal a la pequeña propiedad, aún cuando esta forma de tenencia de la tierra resulta tan legal como por su esencia y naturaleza que presenta características propias de Derecho Social como las otras formas de tenencia rural que están contempladas en el artículo 27 Constitucional, que son el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, cómo es posible que en el Código de 1942 dé un trato igualitario, ya que los tres tipos de propiedad son igualmente legales, y con la Ley Federal de Reforma Agraria vigente en lugar de dar un paso adelante, con relación al artículo 287, se da un retroceso.

Por tal motivo, con esta pequeña investigación, pretendemos influir en el ánimo de aquellas personas que tienen la capacidad de designación en la organización política del Estado, y sirva este modesto trabajo como fuente para estructurar en mejor forma nuestras instituciones.

ANTECEDENTES:

Los despojos de las propiedades que los indios sufrieron durante la época colonial llegaron a tal grado que el gobierno Español tuvo la preocupación de protegerlos del abuso desordenado de riquezas que caracteriza a los conquistadores, y expidió una serie de disposiciones consignadas en la Ley de 24 de mayo de 1571, dictada por el Rey Felipe II y en la Instrucción de 23 de febrero de 1781 del Virrey de Mayorga, que en términos generales prohibía a los indios vender sus bienes sin la previa autorización que se concedía únicamente en algunos casos y a través de la titoría de los Ayuntamientos o de Consejos Especiales. Como han sido juzgados por la historia, los encomenderos hicieron caso omiso de las disposiciones y que con su afán de riquezas llegaron a constituir los primeros latifundios que tuvo la Nueva España, dando como consecuencia la indignación de los indígenas, y principalmente de los criollos y de los meztisos que, fue precisamente con estas dos últimas clases que surgió la idea del movimiento de Independencia con los primeros caudillos (Hidalgo y Morelos). Las consecuencias que este movimiento originó y preocupó al Gobierno Español trajo por consiguiente una serie de disposiciones que fueron la Real Cédula de 26 de mayo de 1810, que consistía que los pobladores de la Nueva España se les exoneraba del pago de importantes tributos y concediendo algunas prerrogativas inexistentes en viejos tiempos, como el repartimiento de tierras y aguas para el cultivo a los pueblos que necesitaran.

Posteriormente, en los inicios de la época independiente, de las Cortes Generales de España expidieron el 9 de noviembre de 1812, una Real Orden que consistía en dotar tierras necesarias a favor de los indios las dotaciones de tierra que fueran necesarias, después el 15 de noviembre de 1812, fue expedida otra Real Orden que consistía que se respetaran los ejidos de los pueblos y se repartieran los terrenos baldíos entre gente que carecía de propiedades,

posteriormente, el 2 de noviembre de 1812, Don José María Morelos y Pavón, expidió el Plan de Tlacozcautilán en donde señalaba las inmensas extensiones de tierra que debían ser repartidas entre más gentes y no las tuviera una sola persona, este plan desató una serie de luchas entre los años de 1812 a 1821, pero en esencia fue lo mismo, ya que las tierras cambiaron de propietario, y los peones que laboraban las tierras quedaron en igual forma.

Consumada la Independencia se expidió una Ley del 19 de julio de 1823, que consistía en que los militares hubiesen servido en la causa de la Independencia se les otorgara suficientes tierras para su sustento, y en forma trascendental, fue la primera ley en materia agraria, la que se dió con carácter verdaderamente agrario fue la que ordenó la repartición, en favor de los trabajadores del campo de la Hacienda de San Lorenzo, perteneciente, a los Jesuitas, que los condicionaba para que los trabajadores pagaran las parcelas con las que se les había dotado, eso fue con fecha 30 de junio de 1823, se dio otra Ley que con carácter local que verdaderamente fue agraria y fue la que ordenó la repartición de dichas tierras.

Entre otras Leyes como la de Baldíos, promulgada por Don Benito Juárez el 20 de julio de 1863; la de Colonización del 31 de mayo de 1875, expedida por el Presidente, Sebastián Lerdo de Tejada; que creó las Compañías Deslindadoras, la del 15 de diciembre de 1883 promulgada por Manuel González en su calidad de Presidente de la República; la del 18 de diciembre de 1893, que autorizó reformar la legislación en la República, respecto de los terrenos baldíos al Gobierno del General Porfirio Díaz y, por último la Ley del 26 de marzo de 1894, que propuso a los habitantes de la República que denunciaran los terrenos baldíos, demasías y excedentes sin limitación de superficie, quedando excluidos del derecho de obtener baldíos a los naturales de los Estados colindantes en las fronteras.

La concentración de latifundios fue la causa principal de la Revolución de 1910, en la cual Madero usa como bandera el Plan de San Luis Potosí, tratando de concretar los despojos ejercidos durante el Porfiriato. Emiliano Zapata con el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911 en el Estado de Morelos dice en sus artículos lo siguiente:

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

Art. 7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiaran previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos". (1)

Con relación a los artículos antes mencionados vemos que se declara que los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los terratenientes pasarían a la posesión de los pueblos o ciudades que tuvieran los títulos correspondientes; y en su artículo séptimo dispuso que los pueblos y ciudadanos de México deberían ser dotados de ejidos, colonias, fundos legales y campos para la siembra.

(1) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1493 - 1940). Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México 1941. Pág. 224.

CAPITULO PRIMERO

LAS TRES FORMAS DE TENENCIA O PROPIEDAD RURAL

- A) PROPIEDAD DE LA TIERRA RURAL DE ACUERDO CON EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- B) BASE JURIDICA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- C) BASE JURIDICA DEL EJIDO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- D) BASE JURIDICA PARA LA CREACION DE LA COMUNIDAD AGRARIA.
- E) DIFERENCIAS ENTRE EJIDO, COMUNIDAD Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

A) PROPIEDAD DE LA TIERRA RURAL DE ACUERDO CON EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que las tierras y aguas pertenecen originalmente a la Nación que contempla tres clases de propiedad que son:

- 1.- PEQUEÑA PROPIEDAD
- 2.- PROPIEDAD EJIDAL
- 3.- PROPIEDAD COMUNAL

La pequeña propiedad agrícola se clasifica:

- a) De acuerdo con la extensión de la tierra, en relación con la calidad de la misma.
- b) De acuerdo con la extensión de la tierra, en relación con sus explotaciones o cultivos.
- c) De acuerdo con el destino de la tierra.

Corresponde al primer grupo las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias en otra clase de tierra en explotación, computándose una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Al segundo grupo de las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si recibe riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Por último del tercer grupo, la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, (5 X 1) de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

El régimen ejidal comprende las dotaciones y restituciones de tierra que se hagan a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población; así como las tierras destinadas a la creación de nuevos centros de población agrícola.

Comprendiendo la dotación de tierras para la constitución del ejido, las extensiones de cultivo o cultivables; la superficie necesaria para la zona de urbanización; la parcela escolar y las tierras de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población.

Tratándose de tierras de cultivo o cultivables, cuando se llega al fraccionamiento de ellas, constituyéndose la parcela ejidal, éstas pasan a la propiedad de los beneficiados, pero con las modalidades que la apartan mucho del concepto clásico de propiedad privada; ya que no puede gravarse por ningún concepto, no puede ser objeto de contrato de aparcería, arrendamiento, "o cualquier otro que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado" (2), son inalienables o inembargables. En el caso estamos de acuerdo con el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez en considerarlas como una especie de usufructo condicionado, vitalicio y revocables que debe de transmitirse por herencia.

Sin embargo, la identidad entre los derechos del ejidatario y del usufructuario no es completa, por lo que no debe cometerse

(2) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México" Ed. Porrúa, México, 1977, Pág. 150.

el error de colocar a fuerza, las nuevas formas que surgen por exigencias de la nueva vida social y económica, en las clasificaciones vigentes, ya - que se trata de un derecho de propiedad sui géneris que bien puede llamarse propiedad ejidal, nueva figura jurídica que cabe perfectamente dentro de la idea de derecho de propiedad contenida en el artículo 830 del Código Civil del Distrito Federal, puesto que contiene las limitaciones y modalidades que le señalan las Leyes Agrarias.

Los ejidos son de tres clases:

- 1.- Agrícolas: Los destinados principal y exclusivamente al cultivo que son aquellos que resulten de la dotación de tierra de riego, de humedad o de temporal.
- 2.- Ganaderos: Que son aquellos que se forman cuando solamente haya tierras afectables de pasto, de monte o de agostadero, y que los campesinos solicitantes tengan cuando menos el cincuenta por ciento del ganado necesario para cubrir la superficie que deba corresponderles cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarles a satisfacer esa condición. Además se necesita la elaboración previa de un estudio técnico a efecto de fijar la extensión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.
- 3.- Forestales: Que son aquellos en que al proyectarles se determinará la unidad de dotación tomándose en cuenta la calidad y el valor de los recursos forestales, por lo que estos ejidos sólo podrán constituirse cuando se disponga de grandes extensiones boscosas para dar a cada ejidatario una parcela con cuya explotación nacional pueda satisfacer sus necesidades y las de su familia sin destruir lo que debe ser una base económica permanente de vida.

Las tierras comunales, propiamente dichas son aquellas que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, como estos grupos no han recibido la tierra que poseen por dotación de las autoridades agrarias conforme a las Leyes respectivas, sino que las poseen desde época inmemorial, o bien si les son restituidas de acuerdo con dichas leyes, su derecho de propiedad no se deriva de ellas, sino de la posesión a las mismas, y en algunas ocasiones se les dota de las tierras que venían poseyendo.

El Código Agrario de 1942, decía en su artículo 210:

Artículo 210.- "El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determina la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales". (3)

Con lo que se refiere a este artículo no define en forma el derecho de propiedad de los miembros de la comunidad, e incurre con facilidad de confundir los bienes de disfrute común, de uso colectivo o terrenos comunales que se concedan a los núcleos de población ejidal.

Posteriormente, este artículo fue modificado por el Decreto del 30 de diciembre de 1974 (D.O.F., del 3 de enero de 1975), que cambia la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la Secretaría de Reforma Agraria.

Este artículo fue modificado por el Decreto del 26 de mayo de 1976 (D.O.F., el 29 de junio del mismo año), que mencionó en primer término la explotación colectiva.

(3) Artículo 210. Código Agrario de 1942.

Por último mediante el Decreto del 30 de diciembre de 1983 (D.O.F., del 17 de enero de 1984).

Art. 130.- "Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotaran en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual, mediante acuerdo tomado en Asamblea General, convocada especialmente con las formalidades establecidas por esta Ley"(4).

Con respecto a este artículo estamos de acuerdo con las modificaciones que tuvo, ya que queda en forma exclusiva a los terrenos ejidales, sin aludir a los bienes de las comunidades.

(4) Artículo 130. Ley Federal de Reforma Agraria.

B) BASE JURIDICA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La pequeña propiedad tal y como la encontramos reglamentada actualmente, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es como sigue:

La fracción XV del Artículo 27 Constitucional:

"... XV las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autorizadas encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, 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 montes o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, las superficies, que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta, cuando las tierras se -

dediquen al cultivo de algodón se reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje, cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido Certificado de Inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fija la Ley...(5)

De acuerdo con las características que deben concurrir para que un predio deba considerarse como pequeña propiedad inafectable excenta de contribuir a la formación de un ejido, son las siguientes:

- 1.- Que se trate de una pequeña propiedad rústica, agrícola.
- 2.- Que siendo agrícola no sea mayor de cien hectáreas de riego o humedad o su equivalente en otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias que la propia disposición señala o bien,

(5) Artículo 27 fracción XV. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

que no sea mayor de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón bajo determinadas condiciones o mayor de trescientas hectáreas si están permanentemente explotadas con los cultivos que en el mismo mandato se enumeran; que siendo ganadera no rebase la superficie para el mantenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor.

3.- Que el predio esté en explotación.

Según esto, si el predio agrícola o ganadero que está en explotación sobrepasa los límites señalados anteriormente, que es afectable para fines ejidales, en la superficie que exceda de tales límites, ya que la propiedad privada tiene como función social contribuir con sus excedentes a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población campesinos, quedando por tanto, sujeta a afectación para contribuir a la formación de ejidos.

Si la superficie de un predio rústico o parte de ella, no se encuentra en explotación y se mantiene en ese estado hasta comprobarse que no cumple con la función social de contribuir al abastecimiento de las necesidades agrícolas del consumo nacional, es afectable totalmente la superficie no explotada, aunque el predio no rebase los límites señalados para la propiedad inafectable y cualquiera que sea su magnitud, supuesto que la disposición constitucional establece la condición de que esté en explotación para que se considere como pequeña propiedad que no se puede afectar.

Concluyéndose, que de acuerdo con la disposición constitucional citada, la propiedad privada agrícola o ganadera que no se mantenga en explotación, cualquiera que sea su magnitud, es susceptible de expropiación para destinarse a satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población capacitados, tomando en cuenta las disposiciones respectivas de la Ley con este respecto.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, al exponer su criterio sobre la reforma en cuestión, al cual nos adherimos, expone lo siguiente: "De acuerdo con el artículo 27 Constitucional reformado en el año 1946, ya no se hace la distinción entre inafectabilidad por los motivos expresados en la clasificación a la que se refiere esta nota, (se refiere a las inafectabilidades en cuanto a la extensión de la tierra, en relación con la calidad de la misma, sus plantaciones, cultivos o destino) sino que se consideraba a todas las propiedades inafectables bajo el rubro general de pequeña propiedad que, según el análisis crítico que hacemos en el capítulo correspondiente de esta obra sobre las citadas reformas al artículo 27 Constitucional, entraña un error técnico imperdonable, pues resulta absurdo llamar pequeña propiedad a una extensión de trescientas hectáreas, y considerar también como pequeña propiedad a una extensión de cien hectáreas de riego, únicamente por el hecho de no estar sembrados con cultivos valiosos".(6)

Los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales, con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, en consecuencia debe atenderse a la productividad de la tierra para fijar su extensión, mientras mayor sea la productividad, menor la extensión y no al contrario".(7)

(6) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México". Ed. Porrúa, México, D. F., 1966, Págs. 271, 272.

(7) Idem. Pág. 415.

C) BASE JURIDICA DEL EJIDO EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Entre los años de 1856 y 1910 el problema se hizo más grave, el clero ya no tenía en su poder la tierra, en virtud de las Leyes de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, de fecha 25 de junio de 1856 y de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859; sin embargo, esos bienes no beneficiaron al campesino, por el contrario, aumentaron la extensión de las haciendas, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes terratenientes.

Bajo estas circunstancias, la situación económica, cultural, y social de los campesinos, llegó a límites de explotación inhumanos, lo que trajo como consecuencia que este grupo simpatizara con las ideas de los integrantes de la Revolución de 1910 y que el problema agrario fuera una de las causas determinantes, de este movimiento. Así tenemos que el Plan de San Luis, que hizo público Don Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, en su artículo tercero establecía la restitución de tierras a los campesinos que habían sido despojados de ellas, con lo que sin duda, lograba el apoyo para la Revolución que se gestaba; asimismo, el Caudillo del Sur, Don Emiliano Zapata, proclamó el Plan de Ayala, el 28 de noviembre de 1911, cuyo contenido es eminentemente agrario proponiendo: la restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios y la confiscación de propiedades, de quienes se opusieron a la realización de la reforma que contenía el Plan.

Los intelectuales mexicanos se percataron de la magnitud del problema agrario, entre los que cabe destacar al Lic. Luis Cabrera, quien el 3 de diciembre de 1912, pronunció en la Cámara de Diputados

un memorable discurso en el que subraya la necesidad de dotar y restituir tierras al campesino, señalando que: "Dos factores hay que tener en consideración; la tierra y el hombre; la tierra de cuya posesión vamos a tratar y los hombres a quienes debemos procurar dar tierras".(8)

Este discurso es el antecedente de la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Don Venustiano Carranza y cuyo autor fue el Lic. Luis Cabrera, Ley que a su vez, viene a ser el antecedente del artículo 27 Constitucional y de la Reforma Agraria Mexicana, que creaba en México los tres tipos de tenencia de la tierra:

- A) PROPIEDAD PRIVADA
- B) PROPIEDAD EJIDAL
- C) PROPIEDAD COMUNAL

Esta Ley en su artículo estableció:

Art. 3o.- Estableció que "Los pueblos necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtenerse que se les dote del terreno suficiente de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que es inmediatamente colindante con los pueblos interesados". (9)

Con esto se creaba un nuevo concepto de ejido, diferente del antiguo ejido colonial, generalmente formado por terrenos pastales de una legua de extensión y destinada a los ganados de los indios.

(8) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación en México" Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, 1941, Pág. 70.

(9) Idem. Págs. 272 y 273.

Este artículo que fue la base de la dotación de parcelas en la Ley del 6 de enero de 1915, quedó plasmado con variantes no esenciales, en el párrafo X del artículo 27 Constitucional que aún cuando habla también de dotación de tierras para constituir los ejidos, en realidad se le consideró como una repartición o reiteración de lo establecido en el párrafo tercero de este artículo, en el que reconoce la propiedad ejidal, que viene a ser una forma muy peculiar conforme el artículo citado, pertenece a la Nación originalmente como todos los recursos naturales.

Estas tierras que se entregan a los núcleos de población a través del reparto agrario, conforman el ejido que viene a ser una de las piezas fundamentales de la estructura agraria mexicana.

El Lic. José Hinojosa Ortiz, nos dice: "Que en un principio, ejido significó nada más las tierras situadas a la salida de los pueblos de ahí su nombre, perteneciente al común", donde pastaba el ganado de los vecinos. Tenían generalmente la figura regular de un cuadro de a legua por lado 4,200 metros", y que la Ley utiliza el término ejido en dos sentidos:

- a) Refiriéndose al conjunto de seres humanos o núcleos de población;
- b) Refiriéndose al conjunto de tierras, bosques y aguas que pertenecen a los sujetos colectivos ejidales o núcleos de población, es decir, a su patrimonio rústico".(10)

Actualmente, el patrimonio rústico del ejido se constituye de la siguiente forma:

- a) Tierras de cultivo o cultivables para entregar parcelas a sus miembros.
- b) Tierras y bosques, en su caso, de uso común para la satisfacción

(10) Hinojosa Ortiz, José. "El Ejido en México" (Análisis Jurídico) Colección Investigadores CEHAM, 1983. Pág. 220.

de las necesidades colectivas del núcleo, teniendo un parecido similar por su destino, al ejido antiguo.

c) La zona urbana en donde se asienta el poblado mismo.

d) La parcela escolar.

e) La unidad agrícola industrial para la mujer campesina; estas dos últimas comprendidas dentro de las tierras de la mejor calidad.

D) BASE JURIDICA PARA LA CREACION DE LA COMUNIDAD AGRARIA.

En la época independiente, durante el período reformista, con motivo de la Ley de Desamortización se privó de personalidad a las comunidades indígenas, incapacitándolas para poseer bienes raíces, disposición que posteriormente se elevó a rango Constitucional en el Artículo 27 de la Constitución de 1857 y como consecuencia de ello, los pueblos indígenas dejaron de ser comunales, dando lugar con ello, al nacimiento de la pequeña propiedad individual indígena.

Con la Ley de Nacionalización, poco después, y como consecuencia de su aplicación, desaparece la concentración eclesiástica, originando el surgimiento del latifundio civil, dejando a su merced la pequeña propiedad de los indígenas demasiado reducida.

En el porfiriato, como consecuencia del surgimiento de las Campañas Deslindadoras, creadas a la luz de las Leyes de Colonización y de Terrenos Baldíos, sufre otro ataque directo a la propiedad comunal de los pueblos, pues con el pretexto de deslindar terrenos baldíos estas compañías realizaron muchos despojos, entre los cuales se usurpan tierras comunales.

La situación del indígena en esta época llegó a ser desesperante, pues muchos perdieron aquellas propiedades que antes habían sido de la comunidad agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las Compañías Deslindadoras y con la interpretación de las Leyes frente a las cuales no podría mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vio absorbida por el gran latifundio colindante.

En la época posterior, los Planes Revolucionarios enarbolarían como bandera los despojos y usurpaciones de las tierras comunales

a los pueblos indígenas, con el Plan de Ayala se ve la pugna por la restitución de tierras a los pueblos despojados. En la Ley del 6 de enero de 1915, dice:

CONSIDERANDO

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido despojo de los terrenos de propiedad comunal y de repartimiento que les había sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que a pretexto de cumplir con la Ley de veinticinco de junio de mil ochocientos cincuenta y seis, y además disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores."(11)

Con lo anterior, se ve los despojos, cometidos al amparo de la aplicación de la Ley de 25 de junio de 1856, y por lo cual, declara nulos los actos que trajeran como consecuencia la privación de esas tierras, ordenando también la restitución de las mismas a los pueblos despojados.

Poco después, al expedirse la nueva Constitución, del 5 de febrero de 1917, esos postulados se elevarían a preceptos constitucionales, ordenando en su párrafo décimo, de su artículo 27, lo siguiente:

VI.- "Los condueñazgos, rancherías, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 haya restituído

(11) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" Ed. Porrúa México, 1966, Pág. 117.

o restituyere, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras..."(12)

Más adelante, el 30 de diciembre de 1933, durante el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, fue reformado el artículo 27 Constitucional, quedando la fracción que nos ocupa, en la siguiente forma:

VII.- "Los núcleos de población que hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".(13)

Esta disposición se vuelve al antiguo sistema colonial, en cierto modo, por cuanto habiendo desaparecido las causas religiosas y de otras órdenes que dieron origen a las comunidades de indios, ahora se les reconoce personalidad en virtud de los bienes que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeran, de tal modo que ya no son comunidades indígenas, sino verdaderas comunidades agrarias cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades.

Claro está que la mayor parte, por no decir que todas las comunidades agrarias del país están formados por indígenas; pero queremos significar que desde el punto de vista legal ya no es de naturaleza étnica, sino simplemente agraria, la razón de ser tales comunidades.

La propiedad de las tierras y aguas pertenecen a la persona jurídica constituída por el núcleo de población, teniendo sus integrantes

(12) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio "El Sistema Agrario Constitucional" Ed. Porrúa México, 1966, Pág. 117.

(13) Idem. Pág. 118

iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin ninguna formalidad, ya que pasan por sucesión a sus familiares, siendo estos bienes inembargables.

El artículo 27 Constitucional contempla este estilo de tenencia de la tierra y establece la restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde tiempos coloniales. En su fracción VII establece 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 haya restituído o restituyere" (14)

Art. 356.- "La Delegación Agraria de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos relativos a bienes comunales sobre la superficie que no presente conflictos de linderos, cuando los terrenos reclamados se encuentren en posesión de los comuneros de la Entidad de su jurisdicción.

Cuando estos terrenos se encuentren dentro de los límites de dos o más entidades, la Secretaría de la Reforma Agraria señalará en cuál de las dos Delegaciones deberán realizarse los trámites. En cualquiera de los dos casos la Secretaría podrá avocarse directamente al conocimiento del asunto."(15)

Art. 362.- "Una vez concluidos los trámites, la Secretaría de la Reforma Agraria enviará el expediente al cuerpo Consultivo Agrario, quien emitirá su dictamen conforme al cual se elaborará un proyecto de resolución de recono-

(14) Artículo 27 fracción VII. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(15) Artículo 356. Ley Federal de la Reforma Agraria.

cimiento y titulación que se someterá a consideración del Presidente de la República, a fin de que éste dicte su resolución".(16)

Art. 363.- "La resolución presidencial se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de las entidades correspondientes".(17)

Por lo tanto entendiendo a la interpretación de los artículos 356, en relación con el 362 y 363 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el régimen de tenencia comunal de la tierra se advierte, en efecto, una tendencia evolutiva hacia el régimen ejidal por confirmación, bien de oficio o a petición de parte, y se dará por terminado todo procedimiento de confirmación culmina con Resolución Presidencial.

Un problema de las poblaciones indígenas es que se trata de pueblos sumidos en una ominosa situación de pobreza e incultura y ligados a la adversidad prácticamente al desamparo de todo bien material; y que por ello apenas practican una agricultura de subsistencia propia o de autoconsumo que le impide su integración al desarrollo nacional.

Más aún, la tenencia comunal no ha dejado de padecer, todavía hasta nuestros días, serios abusos y atropellos, ya que no falta quien se aprovecha de la ignorancia de lo que legalmente les pertenece.

La Ley Mexicana con conciencia de la importancia que merece este especial sector y con una ideología eminentemente proteccionista que toma en cuenta que en las culturas indígenas se encuentran las ancestrales raíces de nuestra nacionalidad, ha implementado una política que tiende a la confirmación de sus tierras como una medida de rescate a sus tan antiguos como legítimos patrimonios.

(16) Artículo 362. Ley Federal de Reforma Agraria.

(17) Artículo 363. Ley Federal de Reforma Agraria.

Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso, y tendrán que reunir para serlo los requisitos que cualquiera ejidatario necesita para serlo, con la excepción de tener residencia mínima en el lugar de cinco años, conforme al censo, que levanten las autoridades, e igual para el uso y aprovechamiento de las aguas.

E) DIFERENCIAS ENTRE EJIDO, COMUNIDAD Y LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Si es bien cierto que las diferencias entre pequeña propiedad, por una parte, y propiedad ejidal y comunal, y por la otra, son notorias; no sucede lo mismo entre propiedad ejidal y propiedad comunal; a ello debemos agregar que la Ley Federal de Reforma Agraria en la materia indican que la forma de regirse, para los efectos del Derecho Agrario, de la propiedad comunal será la misma que la propiedad ejidal, sin embargo, debe hacerse notar la diferencia, pues la misma Constitución las distingue.

La propiedad ejidal, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria y con la propia Constitución que nos habla de unidad de dotación, se refieren a la propiedad de un núcleo de población determinado que distribuye entre sus miembros mediante dotaciones individuales las parcelas que integran la propiedad ejidal individual; en cambio en la propiedad comunal no hay distinción o adjudicación parcelaria; pues todos los miembros de una comunidad son dueños con los mismos derechos de los terrenos comunales.

Y el problema más serio es determinar en qué casos una persona tiene derechos en los terrenos comunales, ya que éstos no constan en un documento que los individualice.

Según se establece en la copilación hecha por el anterior Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, respecto a la Historia y Legislación en materia agraria, "en referencia histórica cabe decir, como Narciso Basols, que la dotación de ejidos conforme al derecho derivado de la Revolución, no tiene de común con el otorgamiento de ejidos a los de la época colonial sino el nombre. De esta suerte, el vocablo "ejido", a través de la evolución histórica de la Reforma Agraria, cambió no sólo de significación ideológica sino también de

contenido económico, social y de sus finalidades fundamentales" (18)

A nosotros nos parece acertado el criterio citado, pues consideramos que el ejido, desde los inicios de su institucionalización jurídica, ha evolucionado constantemente según las necesidades que van planteando la vida rural del país. Se distingue pues, de la tradicionalmente secular forma comunal, porque el ejido se presenta hoy en día como la institución pilar dentro de nuestro sistema de tenencia de la tierra para lograr, en la mayor medida posible y junto con la forma de la pequeña propiedad rural, la independencia y la superación alimentaria del pueblo. Tomando en cuenta que la forma comunal apenas produce para su auto consumo.

Por otra parte, debe distinguirse entre lo que para nuestro derecho significa explotación comunal, de la explotación colectiva, con la que suele confundirse.

Son modos distintos de producción, que responden a niveles distintos de desarrollo de las fuerzas productivas. La explotación comunal está inspirada en una forma de producción precapitalista, mientras que la explotación colectiva de la tierra implica un modo de producción distinto, que rebase inclusive a la producción capitalista.

Es importante hacer esta distinción, porque a nuestro juicio, dado el desarrollo de las fuerzas productivas en nuestro país, la propiedad comunal implica una restricción para el desarrollo de la reforma agraria y la legislación vigente que pretende regir esta forma de propiedad, se aparta de la realidad. La realidad, como se observa frecuentemente, es que las comunidades son explotadas en forma individual,

(18) Ley Federal de Reforma Agraria. "Historia y Legislación en Materia Agraria". Publicación a cargo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización Biblioteca Campesina. Ciclo Presidencial Luis Echeverría.

cuyos derechos son acreditados por la posesión exclusivamente, que no puede ser sólo hecho, con el consentimiento del representante de bienes comunales, se le considera como comunero. Ello se debe a que para ser miembro de la comunidad no se exige otro elemento más el avecindarse y explotar, en todo caso, terrenos comunales para que se le considere como tal.

Por esta situación, son las comunidades las que están más expuestas a ser absorbidas por personas que de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, serían incapacitados para pretender la calidad de sujetos de derecho agrario, o para que sus terrenos sean absorbidos por las poblaciones y centros urbanos con que colindan.

En la explotación colectiva lo que importa es la organización del grupo o conglomerado que conjuntamente realiza la explotación, distribuyéndose, no la tierra, como sucede en la explotación comunal, sino las tareas según las aptitudes de las personas.

Por ellos la explotación colectiva implica un modo de producción totalmente distinto y mucho más evolucionado que la explotación comunal.

Por lo tanto, la propiedad comunal, existe hoy en día más que atendiendo a un aspecto de eficacia funcional a un aspecto digamos moral tradicional. Esto significa que aún cuando de acuerdo a nuestra legislación agraria vigente es enteramente legal, no podemos dejar de advertir que poca es su importancia económica, ya que las comunidades indígenas del país lejos de hacer de ella un eficaz medio de producción, detentan la propiedad comunal para tener un pedazo de tierra donde establecerse y para hacerla producir difícilmente a nivel de autoconsumo, debido al atraso y al aislamiento que en todos aspectos presenta este sector de la población nacional.

En palabras más concisas, puede afirmarse que la propiedad comunal aún cuando legalmente existe, su colaboración al desarrollo de la economía nacional es casi nula. Su existencia, obedece a que es la forma de tenencia de la tierra más parecida al calpulli, pues antes de la conquista española, la organización de nuestros antepasados descansaba, en efecto, en la propiedad comunal, o sea la propiedad perteneciente a los barrios.

La pequeña propiedad, por su parte, surgió en la praxis política y jurídica del país, como una verdadera necesidad social, ya que conjuntamente con el ejido viene a coadyuvar con la economía nacional, en virtud de que esta forma de tenencia tiene como característica legal de plena explotación agrícola y ganadera y, sin duda alguna, en muchos casos ha dado mejores resultados que el propio ejido.

Uno de los aspectos que a juicio nuestro otorga gran importancia a la pequeña propiedad, es que por ser precisamente eso, propiedad, la intervención del Estado en ella es menor que en el caso del ejido o de la tierra comunal, lo que implica menores erogaciones por parte de éste y por tal razón a fin de cuentas, el pequeño propietario al tener conciencia de que esa es su forma de vida y sustento pretende hacer producir más su tierra, ya sea ganadera o agrícola, bajo el acertado criterio de que en la medida en que más produzca más estará elevando su nivel de vida, reflejándose esto, consecuentemente, en una superación de la economía nacional.

Cabe señalar que la pequeña propiedad existió en nuestro país aún antes de la Revolución de 1910, pero con distinta ideología política y social.

Esto significa que, como ya antes apuntamos, esta forma de tenencia de tierra de hecho surgió como una manera de contrarrestar

los efectos de la gran propiedad padecidos como un vicio cada vez más extendido y arraigado desde la conquista.

Pero a partir de la Reforma Agraria adquiere una especial característica al ser protegida por una serie de garantías, siendo una de éstas la de defender su auténtico desarrollo por fuerza constitucional.

Hoy en día la pequeña propiedad tiene una importantísima función social y económica, pues a la par con el ejido tiende a la superación económica del país con miras a su independencia alimentaria. He ahí entonces la plena justificación a su existencia.

CAPITULO SEGUNDO

Principales aspectos en cuanto a la integración de la Junta Censales:

- A) Concepto de la Junta Censales.
- B) Justificación jurídica de la Junta Censales.
- C) Necesidad de que el pequeño propietario cuente con representación.
- D) Antecedente de la Junta Censales.

1.- Circular # 15

2.- Circular # 32

3.- Circular # 50

A) CONCEPTO DE LA JUNTA CENSALES.

Para poder dar un concepto de Junta Censal en materia y procedimiento agrarios, vemos que está en extremo ligada a la fase inherente a la primera instancia para dotación de tierras; lo relativo a la Junta Censal está descrito principalmente en los artículos 286 al 289 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales, para lograr un mejor entendimiento general de tal organismo, transcribiremos a continuación:

Art. 286.- "Una vez publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta efectuará dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación los trabajos que a continuación se mencionan:

I.- Formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario;

II.- Levantamiento de un plano del radio de afectación que contenga los datos indispensables para conocer; la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos definitivos o provisionales; y las porciones afectables de las fincas; y

III. Informe por escrito que complemente el plano con am plios datos sobre ubicación y situación del núcleo-peticionario; sobre la extensión y calidad de las -tierras planificadas; sobre los cultivos principa--les, consignando su producción media y los demás da tos relativos a las condiciones agrológicas, clima-

tológicas y económicas de la localidad. Este informe aludirá también a la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del núcleo solicitante; examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las Oficinas Fiscales".

Art. 287.- "El censo agrario y el recuento a que se refiere la fracción I del artículo anterior, será levantado por una junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien será el director de los trabajos, y un representante de los campesinos peticionarios. Este será designado por el Comité Particular Ejecutivo".

Art. 288.- "El censo incluirá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, etc., y las superficies de tierra, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean.

Los representantes del núcleo de población en la junta censal podrán hacer las observaciones que juzguen pertinentes, las cuales se anotarán en las formas en que se levante el censo. La Comisión Agraria Mixta, pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes. Si resultan fundadas las observaciones al censo, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados, dentro de los diez días siguientes".

Art. 289.- "Las Comisiones Agrarias o las Delegaciones Agrarias ordenarán, al efectuarse los trabajos relativos al censo y planificación, que se incluyan todos los núcleos de población de una región, a fin de que se recaben los datos relativos a los pobladores que hayan solicitado ejidos, y a la vez se recojan los datos correspondientes a los núcleos que existan dentro de ello y no hayan presentado solicitud, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio". (19)

Con referencia del artículo 286 encontramos sus antecedentes en los artículos 63 del Código Agrario de 1934; 209 del Código Agrario de 1940; 232 del Código Agrario de 1942; este último reproduciéndolo para indicar los trabajos de campos que las Comisiones Agrarias Mixtas, deben practicar para contar con los elementos necesarios para resolver las peticiones dotatorias de ejidos. Introduce como innovación un plazo de 120 días en el cual deben desahogarse los trabajos técnicos e informativos, plazo que nos parece convenientemente fijado.

Con relación al artículo 287, se refiere que dicho organismo debe ser definido como aquel destinado legalmente a integrar un padrón con todos los datos inherentes básicos y accesorios de quienes conforman un núcleo de población solicitante de tierras, y cuya integración para el desarrollo de los trabajos relativos será por un representante de la Comisión Agraria Mixta, que fungirá como el director de los mismos, y por un representante de los campesinos que requieran de la tierra. La Junta Censal, es por consecuencia:

(19) Artículos 286, 287, 288, 289. Ley Federal de Reforma Agraria.

EL ORGANISMO DESTINADO A CALIFICAR LA CAPACIDAD JURIDICA Y ECONOMICA DEL NUCLEO PETICIONARIO.

Los antecedentes del artículo 287 de la Ley vigente, están a su vez, en los artículos 233 del Código Agrario de 1942; en el 210 del Código Agrario de 1940, y en el 64 del Código Agrario de 1934. Tales preceptos otorgaban posibilidad representativa en la Junta Censal a los propietarios presuntos afectados sin hacer mayor definición de éstos; pero si el propio artículo 27 de nuestra constitución en vigor establece que la pequeña propiedad no podrá ser afectada en ningún caso, se entiende que las disposiciones antiguas se refería a la mediana y la gran propiedad, obviamente, pues partiendo de la ideología constitucional la pequeña propiedad tiene una elevada misión económica, que consecuentemente implica la función social de la misma.

Tales consideraciones nos permiten advertir que antes el propietario, en forma genérica sí tenía participación, representativa en la integración de la Junta Censal, y que por razones prácticas o procesales se quitó, también en forma genérica, esa posibilidad a los propietarios.

En cuanto al artículo 288 encontramos sus antecedentes en los artículos 65 del Código Agrario de 1934; 211 del Código Agrario de 1940; 234 del Código Agrario de 1942. Por lo que, el artículo 288 equivale al artículo 234 del Código Agrario de 1942 que se abrogó, pero que reproduciendo íntegramente su primer párrafo, para señalar los datos deben contener el censo agropecuario. En cuanto al segundo párrafo, los modifica eliminando al representante de los propietarios de predios rústicos a la Junta Censal, y como innovación que el censo se ponga a la vista de los solicitantes y de los presuntos afectados para que formulen objeciones y presenten pruebas en un plazo de diez días.

Y por último el artículo 289, sus antecedentes los encontramos en los artículos 66 del Código Agrario de 1934., 212 del Código Agrario de 1940, 235 del Código Agrario de 1942. Que con este último lo reproduce para disponer que las Comisiones Agrarias Mixtas y Delegados Agrarios ordenaran que se recaben, en un solo conjunto, los datos de todos los núcleos de una región, así como los demás núcleos que no los hayan pedido, para hacer estudios de conjunto.

B) JUSTIFICACION JURIDICA DE LA JUNTA CENSALES.

Para comenzar este inciso haremos una breve visión retrospectiva, con respecto a las reformas del artículo 27 Constitucional del 9 de enero de 1934 grantizaron a la pequeña propiedad en explotación y estructuraron el sistema de la Autoridad Agraria que aún conserva, en ese mismo año apareció el primer Código Agrario con interesantes modalidades:

- A) La simplicidad del procedimiento.
- B) El otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos.
- C) La delimitación de las partes que intervendrían en los procesos dotatorios y resitutorios.
- D) 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 periodo extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto del Código Agrario. En este ordenamiento se protegió:

- 1.- La propiedad agrícola inafectable.
- 2.- Se dispuso la ampliación de ejidos no sólo en los terrenos de riego, o temporal, - sino en los de cualquier clase.
- 3.- Se sancionó la simulación.
- 4.- Se coincibió la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierras.

5.- Se recogió la reforma del lo. de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera.

6.- Se estimuló la creación de ejidos colectivos.

Esta fue la Ley que precedió al Código Agrario promulgado el 31 de diciembre de 1942.

Este Código Agrario de 1942, fue el resultado de 27 años de la elaboración y aplicación de la Reforma Agraria. En él se encuentran algunas instituciones permanentes que sólo han variado en detalles mas no en su esencia.

Este Código hace la distinción entre Autoridades y Organos Ejidales y Organos Agrarios, otorgando a cada uno atribuciones específicas con el objeto de que no rebasen la esfera de los otros.

El Código Agrario de que se habla, contiene además algunas importantes innovaciones; en efecto el Cuerpo Consultivo Agrario, viene a sustituir a la Comisión Nacional Agraria, como organismo Colegiado Consultor del Presidente de la República cuyas resoluciones se consideran inmodificables siguiendo el criterio sustentado por los dos Códigos Agrarios anteriores, asimismo, los Comités Ejecutivos Agrarios, dejan de ser órganos agrarios, para quedar reducidos simplemente como representantes de los núcleos de población, promoventes de las acciones agrarias de restitución, dotación y ampliación de ejidos, dotación de aguas y creación de nuevos centros de población.

Por lo que respecta a las Comisiones Agrarias Mixtas, se elevan a la calidad de Organos Consultivos de los Ejecutivos Locales

en la aplicación de dicho ordenamiento legal y queda integrado con cinco miembros:

- 1.- Un presidente que debe ser el Delegado del Departamento Agrario.
- 2.- Un Secretario que debe ser designado por el Ejecutivo Local.
- 3.- Tres Vocales designados:
 - El primer vocal por el Jefe del Departamento Agrario.
 - El segundo vocal por el Ejecutivo Local.
 - El tercer vocal designado por el Presidente de la República de una terna presentada por la Liga de Comunidades Agrarias, oyendo la opinión del Ejecutivo Local.

Durante la vigencia del Código Agrario de 1942 se expidió el 30 de diciembre de 1946 la Ley Federal de Colonización, que derogó a la de 1926, siguió la misma tendencia que ésta, somete a la Colonización de Terrenos Particulares, Nacionales y los comprendidos en el distrito de riego, toda vez que se buscaba canalizar los recursos de la iniciativa privada a cambio de entregarle terrenos nacionales, pues aún se consideraba que la Colonización significaba el acrecentamiento de la propiedad privada.

"Desgraciadamente, esta Ley como las anteriores de colonización no dio resultados esperados, porque esta Ley fue aprovechada para encubrir explotaciones ilegales de bosques, tanto en la propiedad privada, como en los terrenos nacionales de los del distrito de riego, a políticos y protegidos de personajes poderosos, pero lo más grave, y no obstante que la Ley señala la improcedencia de una Colonización, si no están satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población situados dentro del radio legal agrario,

fue que frecuentemente se soslayaba este requisito, y se concedían las autorizaciones para la colonización quedando los terrenos sujetos a ésta, inafectables por un término de 5 años, con lo que se calculaban derechos constitucionales de los campesinos".(20)

Sólo durante el período presidencial de 1946 a 1952, tuvo cierta aplicación, pero en la forma expuesta en el párrafo precedente, es decir como un medio para eludir y frenar la aplicación de la Reforma Agraria y sustraer a la acción agraria grandes superficies, su aplicación siempre fue deficiente, además de que la acción colonizadora ya no se ajustaba a las condiciones sociales y económicas del país, no encuadraba dentro del sistema legal constitucional, y en cambio desvirtuaba los principios fundamentales de la Reforma Agraria, propició el acaparamiento de grandes superficies de tierras de riego, y para simular latifundios.

Las Leyes de Colonización agravaron el problema agrario, durante el régimen del Lic. Adolfo López Mateos, se impulsó la colonización, pero dándole una nueva modalidad, con los nuevos centros de población.

La finalidad, era desarrollar un plan para acomodar el mayor número de posibilidades de campesinos con derechos a salvo, en regiones poco pobladas y con suficientes recursos naturales, considerando que esta vía permitiría una distribución de la tierra con mayores posibilidades de éxito en su realización.

(20) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa, México, 1966, Pág. 200.

La evolución de la Reforma Agraria en lo económico y en lo social impuso la necesidad de expedir nuevas disposiciones que respondieran a los lineamientos del desarrollo integral del país y del elemento campesino, toda vez que las vías de dotación que en ese entonces se utilizaban, resultaban insuficientes, por lo que, poco a poco se iban gestando los futuros cambios en la legislación al respecto, impuestas por la evolución de la problemática agraria.

"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 intocado 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".(21)

Este ordenamiento jurídico es el inmediato anterior de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los procedimientos que estableció la Ley, se refirieron única y exclusivamente al ejercicio de los derechos agrarios concedidos a los núcleos o comunidades agrarias y fueron:

- A) Procedimiento Agrario para la restitución y dotación de tierras, aguas y montes.
- B) Procedimiento Agrario para la ampliación de ejidos.
- C) Procedimiento Agrario para la creación de nuevos centros de población agrícola.
- D) Procedimiento Agrario para la realización de permutas de bienes ejidales.

(21) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México", México 1966, Pág. 220

- E) Procedimiento Agrario para fusión y división de ejidos.
- F) Procedimiento Agrario para la expropiación de bienes ejidales.
- G) Procedimiento Agrario para el otorgamiento de certificados de inafectabilidad de propiedad.
- H) Procedimiento Agrario para el otorgamiento de concesiones de inafectabilidad ganadera.
- I) Procedimiento Agrario para la titulación y deslinde de bienes comunales".(22)

La facultad concedida al Jefe del Departamento Agrario para resolver los conflictos que se suscitaren en los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección no está especialmente atribuída a otra autoridad, era de naturaleza administrativa y origina en la aplicación de actos que confirieron derechos agrarios a los núcleos de población agrícola.

Dentro de las atribuciones del Jefe del Departamento Agrario, ninguna se refiere a la posibilidad de que actuara como órgano jurisdiccional, para revocar o modificar algún acto derivado de la Ley.

La H. Comisiones Agrarias Mixtas, solamente podían sustanciar el procedimiento administrativo referente a las acciones facultadas para conocer de otras clases de procedimientos, incluyendo los litigiosos.

(22) Artículo 323, Código Agrario de 1942.

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, no facultó a las autoridades agrarias para el conocimiento de litigios de derechos de naturaleza diferente a la agraria, los facultó solamente para conocer de conflictos derivados de la aplicación de derechos agrarios, que la Ley daba en materia agraria, así como para sustanciar los procedimientos para el otorgamiento de derechos agrarios que consignaba la propia Ley.

Corresponde al Presidente de la República, en su carácter de Suprema Autoridad Agraria determinar la política que en esta materia ha de seguirse, por esto, se ha reservado a dicha Autoridad, según lo estipula el Artículo 33 del Código Agrario de 1942, la resolución definitiva en cuanto se refiere a restitución o dotación de tierras y aguas; la ampliación de las ya concedidas; a la creación de nuevos centros de población agrícola; al reconocimiento de propiedad de bienes comunales y al reconocimiento de las inafectabilidades agrícolas y ganaderas. El artículo 163 ha reservado en forma exclusiva al Presidente de privar de derechos a un ejidatario.

Los gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, están facultados para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas, así como a la ampliación de las mismas; para emitir opinión en expedientes formados con motivo de creación de nuevos centros de población agrícola y en los de explotación de tierras y aguas ejidales; nombrar y remover a los Comités Particulares Ejecutivos y a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas y en general se reserva a los Gobernadores la facultad de vigilar y exigir que en sus respectivos Estados se cumplan con las disposiciones agrarias y con los fundamentos que al respecto dicte el Ejecutivo Federal o emanen de Convenios celebrados con éste.

El Jefe del Departamento Agrario tiene la responsabilidad

política, técnica y administrativa de la Dependencia a su cargo, la que constituye el medio a través del cual el Ejecutivo Federal se encarga de aplicar el Código y las demás Leyes Agrarias; en la que ejecutan, bajo su responsabilidad, las resoluciones y acuerdos que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

Son también atribuciones de la Autoridad en cuestión de resolver todos los conflictos ejidales que se susciten y que no están expresamente reservados a otras autoridades.

El Cuerpo Consultivo Agrario, es la Oficina Auxiliar del Ejecutivo de Unión en materia agraria, está presidido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y su función principal consiste en dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluído, y emitir su opinión sobre iniciativas de Leyes o proyectos de reglamentos que en materia agraria formulen el Ejecutivo Federal. En términos generales podríamos decir que el Cuerpo Consultivo Agrario, desarrolla una función eminentemente técnica ayudando al Presidente de la República, a resolver de una manera eficaz los conflictos agrarios que se presenten.

El Secretario de Agricultura y Ganadería, tiene a su cargo el fomento de la Agricultura en todo el país, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina y en consecuencia se le atribuye competencia en la organización agraria-ejidal, extendiendo dicha competencia a la intervención en las elecciones internas ejidales. Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos, puedan celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas o entre sí.

Otra atribución importante del Secretario de Agricultura,

la constituye la facultad de opinar en los casos de privación temporal o definitiva de los derechos ejidales, depuración, y censos ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales y admisión de nuevos campesinos como ejidatarios.

Por lo tanto, la justificación jurídica de la Junta Censal es el objeto o la finalidad de este organismo es, por una parte, calificar la capacidad jurídica y económica de un determinado núcleo peticionario de tierras. Esto significa que, en base a una recopilación previa de datos básicos y accesorios respecto de los integrantes de núcleo requirente, se hará una cosciente evaluación sobre los mismos, a fin de evitar en la mayor medida posible que una dotación se lleve a cabo en base a datos falsos y se otorguen derechos agrarios a quienes no les corresponden, o bien que la porción terrenal sujeta al trámite vaya a resultar inadecuada a las necesidades del grupo peticionario. Y por otra parte, establecer de manera precisa y total las características del terreno, motivo de la instancia para que la Secretaría del ramo, en base al estudio y censo practicados, dictamine si procede o no la petición formulada.

Ahora bien, el objeto o finalidad de la Junta Censal se infiere su justificación jurídica, toda vez que con el Derecho se pretende teóricamente llegar a un estado de cosas lo más lógico posible, y por ello, el Derecho, desde su creación, surge como una forma de ordenación de la conducta humana apegada estrictamente en el razonamiento lógico, que tiende a evitar el enfrentamiento directo entre los grupos sociales en pugna, con la finalidad esencial de lograr la seguridad jurídica. Esto es a colocación porque la Junta Censal está contemplada, ciertamente, en nuestra Ley agraria y ésta a -- fin de cuentas es Derecho. He ahí, pues, la justificación legal a su -- existencia, pues de acuerdo a nuestra legislación agraria es un organismo que tiende a descubrir los legítimos intereses de un núcleo poblacional a fin de que el Estado pueda actuar jurídicamente afectando otros -- que por su naturaleza al margen de la Ley se encuentran.

C) NECESIDAD DE QUE EL PEQUEÑO PROPIETARIO CUENTE CON REPRESENTACION

Bien clara ha quedado la idea de que la Junta Censal, dada su estrecha vinculación con la primera instancia para la dotación de tierra es, en efecto, de singular importancia, de igual manera, con gran claridad hemos podido advertir lo importante que es en sí la pequeña propiedad en cuanto a que en diversos aspectos otorga grandes beneficios al país.

Más aún, la pequeña propiedad es tan legal -válgasenos la expresión- como lo es el ejido y forma comunal, no alcanzamos a entender o bien a justificar el hecho de que los pequeños propietarios no tengan posibilidad de representación ante el organismo en cuestión, si la propia Constitución de la República ordena garantías y protección a dicha forma de tenencia con miras a su cabal funcionamiento y desarrollo en bien del Estado.

En tal virtud no nos es entendible que los pequeños propietarios sean determinados en este sentido por la Ley, pues aún cuando con un determinado procedimiento dotatorio de tierras no se afecten propiedades de éstos, de justicia es que se les tome en cuenta para que interviniendo en la integración de la Junta Censal tuvieran la posibilidad de participar en los estudios y trabajos correspondientes con miras a no extender sus propiedades, sino a incrementar el número de pequeños propietarios, adquiriendo a través del Estado y del pago correspondiente, tierras para otros que quisieran aventurarse o probar suerte en la difícil y aleatoria actividad de hacer producir la tierra. Con mayor razón cuando se pretenda afectar sus propiedades bajo la creencia de no estar en plena explotación, pues nos parece de justicia que si tanto el ejido como la pequeña propiedad tiene características de Derecho Social los campesinos gocen de representación y los pequeños propietarios carezcan de ella, más aún si se toma

en cuenta que los primeros al tenerla, hasta cierto punto están actuando como juez y parte en un conflicto de índole legal.

Consideramos que si tanto el ejido como la pequeña propiedad tienen en su esencia importante función social y por lo tanto, las dos formas son parte del Derecho Social, ambas deben tener representación ante el organismo que tratamos o en su defecto ninguna de ellas, pues cabe recordar que el nuevo Derecho Agrario Mexicano, que es la consecuencia legal de nuestra experiencia revolucionaria, pugna, entre otras cosas, por un equilibrio entre las fuerzas productivas del campo para evitar los enfrentamientos de grupos y garantizar así en la mayor medida posible la estabilidad económica y social del país, o sea; la seguridad jurídica nacional.

D) ANTECEDENTES DE LAS JUNTAS CENSALES

El antecedente más remoto de las Juntas Censales, lo encontramos en Roma:

CENSO - (CENSÚS), era el empadronamiento de los ciudadanos Romanos, con expresión de la composición del núcleo familiar y de su patrimonio.

Se confeccionaba en Roma cada cinco años, inicialmente por los Reyes, luego por los Cónsules y posteriormente se crearon unos magistrados especiales denominados Censores, que continuaron en su misión hasta el Imperio, interrumpiéndose a mediados del siglo I, después de Cristo su confección regular.

El interés del censo, estriba en servir de base para deducir las obligaciones militares y fiscales de los ciudadanos a los efectos del servicio militar y de los Impuestos.

Censores.- "Sus atribuciones quedaban reducidas a la confección del censo o empadronamiento de los ciudadanos Romanos, custodiar la moralidad pública, administrar el ager públicus (tierras, propiedad del Estado Romano y sustraída de la propiedad privada) y arrendar y adjudicar tanto estas tierras como los trabajos públicos de interés para el Estado, gozando en estas cuestiones una cierta jurisdicción administrativa". (23)

Con relación a Censos Generales de Población: "Es el conjunto de operaciones que tienen por objeto reunir, elaborar, analizar, evaluar y publicar datos demográficos, económicos y sociales correspon-

(23) GUTIERREZ ALVIS, Faustino. "Diccionario de Derecho Romano", Instituto Editorial REUS, Madrid 1948.

dientes a todos los habitantes de un país o territorio, referentes unos de ellos a un momento determinado y otros, a ciertos períodos dados". (24)

Con relación a los Censos Agrícola - Ganadero y Ejidal, están integrados por dos ramas censales bien diferentes. La primera corresponde a la propiedad privada, cuyas características fueron captadas por el Censo Agrícola - Ganadero, en su elemento mínimo, o sea la unidad de producción Agrícola - Ganadera, Ganadera Avícola, Apícola, o más de una de dichas actividades, siempre que éstas se lleven a cabo bajo una misma administración y haciendo uso de los mismos recursos.

La unidad de producción Agrícola - Ganadera, puede estar formada por una o varias porciones de terreno (es decir, un sólo predio o propiedad rústica, varios predios o varias partes de diferentes predios), y puede llamarse comunmente rancho, finca, granja, terreno, lote, hacienda, etc.

Con respecto al ejido, para los fines del Censo Ejidal se define al ejido como las tierras, bosques, y aguas concedidas a un núcleo de población rural. Para los mismos fines, se considera como superficie total censada en cada unidad de producción, ejido, comunidad agraria y parcelas ejidales y de comuneros, la suma de las tierras de labor; las cubiertas con pastos naturales en cerros y en llanuras; las de bosques con especies maderables; las incultas productivas y las tierras de otra clase (no adecuadas para la agricultura ni para la ganadería), que es manifestada en los cuestionarios para unidades de producción Agrícola-Ganadera (no ejidales), en los ejidos y comunidades agrarias en los de parcelas ejidales y de comuneros, como formando el conjunto de dichas unidades censales.

(24) Preámbulo del IX Censo General de Población, Director General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, 28 de enero de 1970.

La segunda es la constituida por la propiedad no privada que -- fue motivo de observación en el Censo Ejidal y se consideró como unidades censales a los ejidos, las comunidades agrarias y las parcelas y de comuneros.

La Dirección General de Estadísticas editará, a corto plazo, información detallada tanto para el Censo Agrícola-Ganadero como para el Censo Ejidal, a nivel municipal y con cruzamiento de conceptos.

Censos: Informativos y Básico.

- A) Censo Informativo: es la que sirve de base a las Comisiones Agrarias Mixtas para tramitar las solicitudes de dotación, ampliación o de creación de nuevos centros de población.

Para determinar la capacidad del núcleo de población para obtener ejidos, se tomaba en cuenta el resultado del Censo Agropecuario efectuado por la Junta Censal, quien de acuerdo con el artículo 233 del Código Agrario de 1942, derogado por el artículo Transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria Mixta, que era el Director de los trabajos, un representante de núcleo de población solicitante y un representante de los propietarios".(25)

- B) Censo Básico u Original.- Son los Censos informativos que servirán de base a la ejecución de la Resolución Presidencial correspondiente, entendiéndose al núcleo no solamente de personas que figuran en el censo original, sino también al número de campesinos que realmente fueron beneficiados con la Resolución correspondiente.

(25) Artículo 233, Código Agrario de 1942.

A este respecto, habla el artículo 70 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y dice:

Art. 70.- "La depuración censal deberá efectuarse partiendo del censo básico u original y de acuerdo con el orden de preferencias establecido por el artículo 72, para la adjudicación de las unidades de dotación".(26)

Por lo tanto, las Juntas Censales en la Ley Federal de Reforma Agraria, para cuyo efecto debemos recordar que las Juntas Censales, tuvieron origen en el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, expedido por el General Alvaro Obregón, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año y constaba de 28 artículos y 2 transitorios, efectivamente, el artículo 22 del propio Reglamento establece lo siguiente:

Art. 22.- "Los censos a que se refiere el artículo 12, se formarán por representantes designados: uno por la Comisión Local Agraria respectiva; otro por el pueblo interesado en la dotación de ejidos, y el tercero por el Ayuntamiento de la jurisdicción del mismo pueblo. Inmediatamente después de hechos, se entregará un ejemplar a cada uno de los propietarios de las fincas afectadas, a fin de que hagan las observaciones que juzguen pertinentes, dentro de un plazo improrrogable de diez días, contados desde la fecha de entrega".(27)

(26) Art. 70. Ley Federal de Reforma Agraria.

(27) Art. 22.- Reglamento Agrario de 1922.

C I R C U L A R No. 15

Sobre los datos que deben recabarse en los expedientes de dotación de ejidos.

La Comisión Nacional Agraria, en sesión de fecha 23 de los corrientes tuvo a bien acordar se girara la presente Circular a todos los Delegados de las Comisiones Locales Agrarias, sobre los datos que deben recabarse en los expedientes de dotación de ejidos, para poderse resolver con entero conocimiento de causa.

- I.- Censo de la población.
- II.- Censo Agrario.
- III.- Clasificación de los terrenos con que se pretenda dotar al -- pueblo solicitante.
- IV.- Extensión del lote que debe corresponder a cada jefe de familia, que tenga carácter de agricultor, en el reparto definitivo que se verifique, conforme a la Ley que se dicte sobre la materia.
- V.- Clima del lugar.
- VI.- De ser posible, régimen de lluvias.
- VII.- Aspecto físico del terreno y vegetación espontánea.
- VIII.- Clase de cultivo a que se dedican o puedan dedicarse los terrenos de que se trate.

- IX.- Distancia a los pueblos inmediatos.
- X.- Propiedades que resulten afectadas con la dotación, expresado, de ser posible, la extensión total de las fincas de que se trate, y clase de terreno que se les ocupa.
- XI.- Fecha de fundación del pueblo y copia del acta de constitución.

Además de los datos anteriores, se previene a los delegados que remitan todos aquellos que fácilmente puedan adquirir, dado su conocimiento de la localidad, como son, entre otros, la altura del lugar sobre el nivel del mar, jornales, medios de transporte, fletes, valor fiscal de la propiedad, etc.

Finalmente, se previene a las Comisiones Locales, que a la mayor brevedad posible y con la cooperación de los CC. Delegados, remitan a la Comisión Nacional los datos que hayan faltado, de acuerdo con esta Circular, en los expedientes de dotación de ejidos que hayan remitido para su revisión.

Constitución y Reformas.- México, a 24 de enero de 1917. El Secretario General Interno de la Comisión Nacional Agraria, Eduardo Torres". (28)

(28) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"- - (1493 - 1940). Ed. Bco. Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, - 1941. Pág. 381.

C I R C U L A R No. 32

Ordenando a las Comisiones Locales Agrarias que los planos de los terrenos que deban obrar en los expedientes, sean formados por Ingenieros, Técnicos, y de acuerdo con la Circular Núm. 15.

Por acuerdo del C. Presidente de la República, tengo el honor de manifestar a usted que frecuentemente los planos que se adjuntan a los expedientes de dotación de ejidos carecen de datos para llenar su objeto, habiendo algunos que no son más que simples croquis, limitados al perímetro del pueblo de que se trata sin que den una idea de su colindancia ni la clase de terreno que reportará la dotación.

Eso proviene de que no se ha dado toda la importancia que merece la información que prescribe la circular número 15 de la mencionada Comisión Nacional Agraria, y es muy importante cuidar de que los planos que obran en los expedientes referidos contengan todos los informes que la citada Circular prescribe en sus incisos II, VII, VIII, IX y X; informes que deberán ser ministrados a las Comisiones Locales por el personal técnico auxiliar de las mismas o por los Delegados de esta Comisión, en su caso, pudiendo ocurrir, si fuere necesario a las oficinas públicas respectivas, y no como en algunos expedientes se ha hecho, recabándose esos informes de los mismos interesados, que unas veces juzgan con parcialidad y otras sin los conocimientos técnicos suficientes para rendir informes que merezcan la confianza necesaria.

Adjunto remito a usted un croquis explicativo, para mayor claridad de las anteriores indicaciones.

Al suplicar a usted se sirva tomar nota de dichas observaciones para su exacto cumplimiento, me es grato reiterarle mi atenta y distinguida consideración.

Constitución y Reformas.- México, 30 de mayo de 1918.- Por ausencia del Presidente de la Comisión Nacional Agraria, el Subsecretario de Fomento, Amado Aguirre.- Rúbrica.- Al C. Presidente de la Comisión Local Agraria del Estado de....."(29)

(29) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, (1493-1940) Ed. Bco. Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México 1941.- Págs. 333 y 334.

C I R C U L A R No. 50

I.- En los expedientes deben figurar, llenos, los siguientes impresos:

- A) Cuestionario (Forma "D.S."), en el que las Comisiones Locales informan respecto a sus dictámenes referentes a dotaciones.
- B) Cuestionario (Forma "P.A."), en el que los propietarios presentan los datos de sus fincas.
- C) Padrón agropecuario llenado por los representantes o comités de los pueblos.
- D) Solicitud que deben presentar los pueblos a los Gobernadores.

II.- Los terratenientes deberán, si los tienen, presentar planos de sus fincas.

III.- Las Comisiones Locales, cuando lo crean necesario, comprobarán los datos de la forma "P. A."

IV.- Las Comisiones Locales expeditarán en un anexo, que conservarán en su archivo, todos los incidentes que no constituyan elementos substanciales, enviando sólo un índice de ellos a la Comisión Nacional.

Con objeto de sistematizar debidamente los informes técnicos substanciales que deben de acompañar a los expedientes de dotación de tierras que se tramitan en las Comisiones Agrarias de la República y obtener una información completa y uniforme necesaria para darse

cuenta de las verdaderas necesidades de los pueblos y de las condiciones efectivas en que se encuentran los terrenos que deben ser afectados, la Comisión Nacional Agraria ha tenido a bien disponer que, a partir de esta fecha, las Comisiones Locales, remitan sus informes en que se basan sus dictámenes, en cada expediente de dotación en la forma "D.S." que se les entrega, llenando los cuestionarios respectivos; para igual objeto y para evitar subsecuentes alegaciones de los terratenientes afectados, se remite el impreso "P.A." que debe proporcionarse a los afectados al notificarles la demanda de tierras de un pueblo, para que en un plazo de 20 días los devuelvan a la Comisión respectiva con los datos que dicho cuestionario previene y con el plano de su finca en caso de que éste haya sido levantado.

Las Comisiones Locales se reservarán el derecho de comprobar dichos datos, cuando lo crean necesario, por conducto de sus Inspectores Técnicos, para que en todo caso se obtenga una información científica verdadera desde el punto de vista agrario y agrícola del pueblo y sus contornos, a fin de resolver sin más demora la solicitud de tierras correspondientes, suprimir tramitaciones complementarias que alargan indebidamente los expedientes, evitar el desmembramiento innecesario de las fincas afectadas y prevenir las controversias que se presentan frecuentemente entre los elementos ya recabados por las Comisiones, y los que, como alegatos, presentan los afectados en segunda instancia.

Para uniformar de la misma manera una de las constancias fundamentales de toda dotación y tener a la vista, al resolver ésta, los recursos agropecuarios de un pueblo, se adjuntan esqueletos de padrones, a fin de que sean llenados por los representantes o comités de los pueblos, siempre vigilados y revisados por los respectivos técnicos, topógrafos o auxiliares de campo que se comisionen para estudiar cada solicitud.

Para facilitar a los pueblos la manera de hacer sus solicitudes de tierras y evitar a éstos que tengan que recurrir a amanuenses o explotadores, se adjunta igualmente un buen número de machotes para solicitudes de restitución y dotación para que en cada caso los interesados llenen lo que proceda y así ésta sea desde luego, presentada al C. Gobernador de cada Estado, para que este funcionario le dé curso que marca la Ley.

Con las anteriores facilidades y disposiciones está segura esta Comisión Nacional que se simplificará notablemente la tramitación de los expedientes en lo que concierne al cumplimiento de las Circulares No. 15 y 32, que con los croquis o planos correspondientes constituyen la base de la tramitación en las dotaciones de tierras.

Catalogados dichos elementos en los machotes respectivos, el volumen de los expedientes será reducido; para este mismo fin, se insinúa a las Locales Agrarias la conveniencia de que todos los incidentes ocurridos durante la tramitación, que no constituyan elementos substanciales como los reseñados antes, se expedienten en un anexo que deberá quedar en el archivo de cada Comisión y al final de cada expediente principal que se remita a revisión sólo se glosará un índice en que conste el contenido de dicho anexo, para que, en caso necesario, la Comisión Nacional tome nota de dichos incidentes y pueda pedir informes sobre el que sea necesario conocer o aclarar.

En todos los expedientes ya dictaminados por las Locales antes de la presente fecha, los Delegados de la Comisión Nacional en la República, se encargarán de llenar el cuestionario "D.S.", y la Sección de tramitación de la Comisión Nacional, al poner a la vista en ésta el expediente respectivo, recabará de las partes afectadas los datos que previene la forma "P.A." ya mencionada.

Sufragio Efectivo. No reelección.- México, 21 de octubre

de 1921. El Presidente de la Comisión Nacional Agraria, Antonio I. Villareal.- El Secretario General, Julio Mitchel.- Rúbricas. (30).

Con referencia a estas Circulares vemos que son los antecedentes de las Juntas Censales, la primera Circular No. 15 de fecha 24 de enero de 1917, que encontramos como se deben recabar la información de los expedientes de dotación, que la Comisión Nacional Agraria, gira para que todos los Delegados de las Comisiones Locales Agrarias sobre los datos que deben recabarse en los expedientes, pero lo hace en una forma muy somera, posteriormente, sale la Circular No. 32 de fecha 21 de octubre de 1921, en la cual se plantea la problemática que la información que se anexaba a los expedientes de dotación de ejidos carecían de datos para llenar su objetivo, es decir que la información que se daba era muy somera, por lo que, esta circular refuerza, para que la información sea mejor recabada por los Ingenieros Técnicos, y que los informes deberán ser ministrados a las Comisiones Locales y por el personal técnico, y si fuere necesario auxiliados por las oficinas públicas y por último la Circular No. 50 de fecha 21 de octubre de 1921, que es la que está más completa, ya que lleva una mejor secuela con referencia al procedimiento, ya que se aplican formatos, para que hubiera mejor veracidad sobre los datos correspondientes y hubiera una mejor sistematización sobre el procedimiento y mayor realidad sobre las necesidades de los pueblos y de los terrenos que iban a ser afectados, como también impusieron cuestionarios respectivos que tuvieron el mismo objetivo, como la simplificación de trámites con relación de los expedientes, por lo tanto, vemos el inicio de las Juntas Censales que es calificar la capacidad jurídica económica de un determinado núcleo petionario.

(30) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, (1493-1940) Ed. Bco. Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, 1941. Págs. 781, 782

CAPITULO TERCERO

CONSIDERACIONES A CERCA DE ALGUNAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- A) Análisis del artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- B) Crítica positiva del artículo 287.
- C) Crítica negativa del artículo 287.
- D) Abrogación del artículo 287 por encontrarse incompleto, de acuerdo a las necesidades de los regímenes de propiedad.
- E) Nuestro planteamiento de que los pequeños propietarios cuenten en la representación social.

A) ANALISIS DEL ARTICULO 287 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Como ya se dijo anteriormente, el antecedente del artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, lo encontramos en el artículo 64 del Código Agrario de 1934., artículo 210 del Código Agrario de 1940., artículo 233 del Código Agrario de 1942, pero solamente transcribiremos el artículo 233 del Código Agrario y el artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que son los que nos interesa:

Art. 233.- "El censo agrario y pecuario a que se refiere la fracción I del artículo anterior, será levantado por una Junta Censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, que será el director de los trabajos, un representante del núcleo de población peticionario y un representante de los propietarios.

El representante del núcleo de población será designado por el Comité Ejecutivo Agrario. El representante de los propietarios será designado por la mayoría de los que tuvieren fincas dentro del radio de afectación que señala este Código, y si no llegaren a ponerse de acuerdo o por cualquier otro motivo, no hicieren la designación dentro del plazo que les fije la Comisión Agraria Mixta, que no será menor de cinco días ni mayor de veinte, se procederá a levantar el censo por los otros dos miembros de la Junta Censal. Lo mismo se hará cuando el representante nombrado por los propietarios no se presenten dentro de dicho plazo o se ausente por cualquier motivo".(31)

Art. 287.- "El censo agrario y el recuento a que se refiere la fracción I del artículo anterior, será levantado por una junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien será el Director de los trabajos, y un representante de los campesinos peticionarios. Este será designado por el Comité Particular Ejecutivo"(32)

Con referencia a los artículos antes mencionados, vemos que el artículo 287, reproduce su primer párrafo con relación al artículo 233 del Código Agrario, en el que dispone con referencia al Censo Agropecuario lo levantará una junta constituida por un representante de la Comisión Agraria Mixta, y uno del núcleo peticionario, este último designado por el Comité Particular Ejecutivo. Por lo tanto, el artículo 233 del Código Agrario es modificado y que la Ley precedente, como las anteriores, a partir del 27 de abril de 1927, exponían sobre la integración de la junta censal hubiera un representante de los propietarios presuntos afectados, como tercer miembro.

Esta situación como estaba tenía especial modalidad para los dueños de predios rurales, por lo que la junta tenía oportunidad de impugnar la inclusión de que personas a su juicio carecían de capacidad para ser dotadas.

Como inovaciones encontramos que las comisiones opinaron la nulificación de la representación de los propietarios presuntos afectados con relación a las Juntas Censales que califica la capacidad jurídica del poblado, ya que aquellos pueden presentar sus pruebas y alegatos en el plazo de diez días a que se refiere el artículo 288 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y se suprimió el plazo que anteriormente había para el levantamiento del censo. La correlación

(32) Art. 287. Ley Federal de Reforma Agraria.

que existe con el artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación a la doble vía ejidal que dispone el artículo 274 y de la dotación complementaria a que se refiere el artículo 285 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que este precepto es complementario de la fracción II del artículo 281. También se relacionan con los artículos 288, 295 y 310.

B) CRITICA POSITIVA DEL ARTICULO 287.

A partir de la intensificación del reparto agrario los propietarios de predios susceptibles de afectación adquirieron el convencimiento de que sus pertenencias fatalmente tenían que quedar reducidas al límite de la propiedad inafectable, se observó que a partir de entonces careció para ellos de sentido de verse representados en la elaboración de censos agrarios.

Así también se ve que a mayor cúmulo de circunstancias que concurren que debían suprimirse la intervención de los propietarios de predios rurales en la elaboración de los censos ejidales, se debe observar lo que acontece en el trámite de la creación de nuevos centros de población agrícola.

En el caso de éstos, el censo se elaboraba solamente con el representante de la Secretaría de Reforma Agraria y el representante del grupo petionario, debido a que no era posible que se designara al de los propietarios presuntos afectados puesto que, se desconocía en qué lugar se iba a fincar el nuevo centro, o si debían trasladarse los petionarios a otro Estado para constituirlo.

Elaborando el censo y localizados los predios afectables, se notificaba a sus propietarios para que concurrieran manifestando lo que a sus intereses conviniera y casi por regla general, al resolverse lo de la nueva creación del nuevo centro de los predios, quedaban reducidos a la propiedad inafectable, sin que a sus dueños interesara quiénes eran los beneficiados y de dónde procedían. Por lo tanto, se vio que no les interesaba a los terratenientes estar representados en las Juntas Censales, y reforzando este hecho de que el artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria no fuese impugnada al aparecer la Ley. Consecuentemente desde este punto de vista, la supresión fue acertada.

C) CRITICA NEGATIVA DEL ARTICULO 287.

"La Ley elimina a los propietarios como partes en el levantamiento del censo agrario para expeditar la formación del mismo; pero en el segundo párrafo del artículo 288 se ordena que una vez terminado se pondrá a la vista de solicitantes y propietarios" para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes; si aquellas son fundadas, se procede a la notificación en el plazo de diez días". Esto puede dar lugar a que los afectados, campesinos o propietarios ataquen legalmente las rectificaciones o la falta de ellas cuando esté documentalmente fundada la correspondiente solicitud". (33)

Por su parte, la Licenciada Martha Chávez P. expresa lo siguiente: Trabajos Técnicos Informativos: "una vez publicada la solicitud, de oficio, la Comisión Agraria Mixta dispondrá que dentro de un plazo de ciento veinte días contados a partir de la publicación, se efectúen los trabajos técnico informativos para integrar el expediente (artículo 286 de la L. F. R. A. de 1971, cuyo antecedente está en el artículo 232 C.A. 1942), que serán los siguientes:

a) Elección de un comité ejecutivo agrario que, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la L.F.R.A. de 1971, cuyo antecedente solicitante durante el procedimiento ejecutivo, como ya vimos, queda integrado por un presidente, un secretario y un vocal, y los elige la asamblea general del núcleo.

b) Integración de una junta censal que levantará y calificará el censo. El comité particular agrario procederá a nombrar su representante ante la Junta Censal; el representante de la Comisión Agraria Mixta, normalmente, lo es el propio comisionado; y actualmente, bajo la L.F.R.A. de 1971, artículo 287, ya no se cita a los presuntos afectados, en caso de haberlos, para que procedan a nombrar su

(33) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio "El Sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa. Pág. 300.

representante ante la junta censal; con los dos representantes señalados se integra una junta censal que levantará un acta de instalación. Se formula un censo donde se incluyan el total de familias que residan en el poblado, con todos los datos relativos a la capacidad individual en materia agraria (nacionalidad, edad, sexo, ocupación y necesidades), y la junta censal opina a quiénes considera con derechos agrarios de conformidad con la Ley, resultado que se anota no sólo al final del censo, sino también en el acta de clausura de la junta censal, al igual que todas las observaciones que hagan los representantes al censo".(34)

Con relación al primer inciso de este capítulo y con lo anteriormente expuesto, la Ley vigente suprimió la intervención de los propietarios presuntos afectados en la integración de la Junta Censal, lo que en nuestra opinión debería modificarse en el sentido de que se permita la intervención de un representante común de los propietarios de predios comprendidos dentro del radio de afectación, ya que si bien es cierto que con dicha supresión no se violan las garantías individuales, si se impide que con su intervención se expedita la determinación de las propias porciones afectables y, fundamentalmente, se agilice el trámite para la exhibición de documentos tanto probatorios de la propiedad, como certificados de inafectabilidad, como se venía haciendo durante la vigencia del Código Agrario de 1942.

Cabe mencionar también la circular No. 64, girada por la Oficialía Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria de fecha 18 de noviembre de 1971, a los CC. Consejeros, Directores Generales y Delegados Agrarios del país, en razón de nuestro tema, transcribiremos parte de la misma.

(34) CHAVEZ PADRON, Martha."El Proceso Social Agrario". Editorial Porrúa, México, 1971. Pág. 200.

"Muchos de los problemas delicados, pendientes de solución se han complicado por la deshonestidad con que procedieron a ejecutar trabajos técnicos informativos, deslindes, depuraciones censales, privación o reconocimiento de derechos y otras acciones, algunos de los comisionados que para el efecto enviaron las Delegaciones u Oficinas Centrales.

Casos punibles, que han originado hechos de sangres, graves escisiones entre ejidos y comunidades, invasiones, encarcelamiento, atropellos, etc., con el producto con intereses oscuros que resolvieron el problema económico moral, con menoscabo de la ética más elemental, en perjuicio de los altos intereses sociales que estaban de por medio".(35)

Analizando esta circular se ve el problema de las autoridades reconocen que en parte, el personal con que cuenta para la elaboración de estos trabajos, no cumplen en su totalidad con los mismo, muchas veces por la deshonestidad y otras por los recursos con que cuenta cada Comisión Agraria Mixta para el desempeño de sus funciones.

(35) Circular Número 64 del 18 de noviembre de 1971, girada por la Secretaría de la Reforma Agraria.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, en su libro "El Problema Agrario en México" nos dice lo siguiente:

"El procedimiento para las futuras dotaciones de tierras.- la rehabilitación de los ejidos se refiere a los ya existentes que se hallan en precarias situaciones como resultado de la pulverización ejidal y la rehabilitación agraria no acabaría nunca.

Es aquí en donde la Ley Federal de Reforma Agraria ofrece la segunda innovación fundamental que consideramos de gran trascendencia porque termina con la pulverización que es el cáncer de la Reforma Agraria. El artículo 220 dice:

"Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no sólo el número peticionario que inician el procedimiento respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma".

Esta disposición que, como decimos antes, pondrá fin a la pulverización de los ejidos, es posible porque la Ley suprime, certeramente, la intervención de los propietarios afectados en la formación del censo ejidal. El censo era un regateo ridículo porque los grandes terratenientes hacían toda clase de maniobras para reducir al mínimo el número de ejidatarios y por consiguiente la extensión de las afectaciones". (36)

Con lo anteriormente expuesto, por el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez no estoy de acuerdo, porque en el sentido de que la Ley Federal de Reforma Agraria certeramente eliminó la intervención

(36) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México", Ed. Porrúa. Décimonovena edición. México, 1983. Pág. 340.

de un representante de los propietarios afectados, en la integración de la Junta Censal, porque éste promovía un regateo que alargaba el levantamiento del censo, también es cierto que por ese motivo muchas ocasiones se lleguen a afectar a las auténticas pequeñas propiedades, por lo que, en ese caso deberían desaparecer las acciones que se intenten respecto a los procedimientos de dotación, ampliación y nuevos centros de población, en virtud de que por igual se afectarían grandes y pequeñas propiedades.

D) ABROGACION DEL ARTICULO 287 POR ENCONTRARSE INCOMPLETO DE ACUERDO A LAS NECESIDADES DE LOS REGIMENES DE PROPIEDAD.

Después de haber estudiado y analizado el artículo 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria, somos de la opinión que se debe abrogar el artículo 287, entendiendo por abrogación el acto de la voluntad de la autoridad que determina la revocación o suspensión total de una Ley, como los transcribimos en el capítulo tercero inciso a.

Y que se quede como el artículo 233 del Código Agrario de 1942, las razones que tenemos para opinar es que a nosotros nos parece una incongruencia de la Ley vigente en virtud de no haber tomado en consideración los intereses del pequeño propietario a fin de cuentas y por jerarquía constitucional, tan legítimos como los de ejidatarios y comuneros. En otras palabras, nosotros estamos de acuerdo en que haya nulificado la posibilidad de integrar la Junta Censal en cuanto a la representatividad de los mediano y grande propietarios respecto, pero de ningún modo en cuanto toca a los pequeños propietarios.

Y es lamentable que la Ley vigente en su artículo 287 excluya la representación plural de los propietarios de tierras, en la Junta Censal, resultando de esta exclusión que al censo incluya a campesinos que no tienen derecho a una parcela y fomentándose así actos deshonestos que vician el procedimiento agrario.

E) NUESTRO PLANTEAMIENTO DE QUE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CUENTEN EN LA REPRESENTACION SOCIAL.

Las nuevas formas y adiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria convierten a la dependencia del ramo en una super secretaría y a su titular, por consecuencia, en un super secretario.

Este es el problema precisamente el riesgo de esas nuevas atribuciones, toda vez que desgraciadamente uno de los graves vicios de los que tradicionalmente ha adolecido nuestro sistema de gobierno es el hecho de que al dotársele de poder a una persona o personas preparadas culturalmente para tenerlo, y sobre todo usarlo, lejos de cumplir con sus legítimos deberes dirigen su cometido hacia todo tipo de desviaciones y extralimitaciones de autoridad, con lo que ciertamente se pierde la buena fe que pueda haber en tal o cual disposición reformista, y en materia agraria, sin ser la excepción ya hemos tenido lamentablemente experiencias más o menos recientes, de ahí nuestro planteamiento de que los pequeños propietarios cuenten con representación en las Juntas Censales, de lo anteriormente expuesto radica del fondo o el espíritu de nuestra tesis, sobre todo si se toma en cuenta que con los abusos y extrelimitaciones de poder habidos precisamente en materia agraria allá por los años de 1975 y 1976, se convirtió el campo mexicano en un verdadero terreno de batalla de intereses políticos y cuyo caos propició el deterioro físico de la pequeña propiedad, pues con las invasiones campesinas acaecidas principalmente en los Estados de Sonora, Sinaloa, Zacatecas y Tamaulipas los intereses de muchos propietarios fueron los efectivamente lesionados, pues los ejidatarios se mantenían con derechos sobre las tierras invadidas precisamente por las deficiencias y parcialidades de los trabajos en principio integrados por las respectivas Juntas Censales.

Es entonces, por las nuevas atribuciones otorgados por conducto de la Ley a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su titular por consecuencia, así como las experiencias anteriores, por lo que se nos ocurre como gran importancia Jurídica y Social que los pequeños propietarios cuenten con representación en la Junta Censal, más aún si se toma en cuenta que la posibilidad de los pequeños propietarios de recurrir al juicio de amparo es totalmente dificultosa, incierta y poco clara a raíz de las reformas hechas, el artículo 27 Constitucional en materia estrictamente agraria en el año de 1976, casi al finalizar la administración gubernamental del Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

Motivada por tales reformas se desató una serie de controversias jurídicas que a su vez propiciaron una general confusión, pues tal como atinadamente lo señala el Doctor Mendieta Nuñez, "se dijo que la prohibición de acudir al juicio de amparo se refería únicamente a los grandes propietarios; pero no a los pequeños, porque la pequeña propiedad por mandato del mismo artículo 27, no puede ser afectada y en consecuencia, si a pesar de eso, las autoridades agrarias efectuaran y en consecuencia, si a pesar de eso, las autoridades agrarias efectuaran una pequeña propiedad, el titular de ella podría defenderse de la afectación acudiendo al juicio de garantías, pues el precipitado artículo reformado se refiere evidentemente a los propietarios que la misma Constitución, en el mismo precepto, pone a salvo de toda afectación.

"La Suprema Corte de Justicia, continuando con la idea del Doctor Mendieta, sin embargo de este razonamiento, aparentemente sólido, decidió que en ningún caso de afectación de tierras por el Ejecutivo de la Unión procedía el Juicio de amparo".

"Las reformas al artículo 27 restablecieron el juicio de amparo únicamente en favor de los pequeños propietarios; pero para

evitar que volviesen a abusar de ese juicio los grandes terratenientes, se limitó la procedencia del juicio, a los pequeños propietarios que demuestren serlo, al promover dicho juicio, mediante un certificado de inafectabilidad expedido por las autoridades del ramo. Esta forma de resolver el problema resultó contrario a la esencia misma del juicio de amparo, insuficiente y propicia a maniobras burocráticas inmorales".(37)

Como se observa, con cualquier acción inherente al agro quien más se ve en constante peligro de ver dañados sus legítimos intereses es el pequeño propietario, aún a pesar de ser elemento básico en cuanto a la economía nacional respectiva; y por ello que en este trabajo con toda sencillez se propone un trato más equitativo hacia esta forma de tenencia y producción, advirtiendo, pues, la necesidad de que la pequeña propiedad cuente con representación en la Junta Censal, ya que ello significaría dar un paso más hacia un estado de cosas mayormente justo en el campo.

(37) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México!", Ed. Porrúa Décimonovena edición. México, 1983, Pág. 531

CONCLUSIONES

- 1.- Con relación a la propiedad rural cumple su función social cuando esté en explotación como lo dispone la propia Constitución.
- 2.- Creemos que existen diferencias fundamentales entre la explotación comunal de las tierras y la explotación colectiva.
- 3.- El antecedente más remoto de los censos, lo encontramos en el derecho Romano, "empadronamiento de los ciudadanos Romanos, expresión de la composición del núcleo familiar y de su patrimonio o capacidad económica", se confeccionaba en Roma cada cinco años, en primer lugar por los Reyes, luego por los Cónsules y posteriormente se crearon magistrados especiales denominados Censores, quienes continuaron con esta misión hasta el Imperio.
- 4.- La Junta Censal tiene el objetivo de la elaboración de un Censo Agropecuario o Censo Básico, al solicitar un pueblo, la dotación de tierra, ampliación, restitución de las mismas o la creación de nuevos centros de población.
- 5.- La Junta Censal siempre estuvo integrada por un representante de los propietarios, porque era necesario que éstos intervinieran en la elaboración de dicho censo, para objetar aquellos campesinos que no tuvieran capacidad o no fueran sujetos de Derecho Agrario.
- 6.- La Ley Federal de Reforma Agraria, suprime la intervención de los propietarios presuntos afectados en la integración de la Junta Censal. Y aunque no se violan las garantías individuales, proponemos que se deje en la forma como lo

establecía el Código Agrario de 1942.

- 7.- Con todo respeto, no estoy de acuerdo con el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, en su libro El Problema Agrario en México, en el sentido de que la Ley Federal de Reforma Agraria certeramente eliminó la intervención de un representante de los propietarios afectados, en la integración de la Junta Censal.

Porque afirma que esta exclusión evita una tardanza en el Procedimiento Agrario, en otras palabras, agiliza el Procedimiento, lo que no es cierto, porque al dársele un plazo a los propietarios para que nombren a su representante común en la Junta Censal, sino lo hace en el término señalado, se procederá a elaborar dicho Censo sin la intervención de este representante, de donde se concluye que no hay ninguna tardanza en el Procedimiento Agrario por culpa del representante de los propietarios.

- 8.- Proponemos como lo establecía el art. 233 del Código Agrario de 1942; como a la letra dice:

Art. 233.- "El Censo Agrario y Pecuario a que se refiere la fracción I del artículo anterior, será levantado por una Junta Censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, que será el director de los trabajos, un representante del núcleo de población petionario y un representante de los propietarios.

El representante del núcleo de población será designado por el Comité Ejecutivo Agrario. El representante de los propietarios será designado por la mayoría de - los que tuvieren fincas dentro del radio de afectación que señala este Código, y si no llegaren a ponerse de -

acuerdo o por cualquier otro motivo no hicieren la designación dentro del plazo que les fije la Comisión Agraria Mixta, que no será menor de cinco días ni mayor de veinte, se procederá a levantar el censo por los otros dos miembros de la Junta Censal. Lo mismo se hará cuando el representante nombrado por los propietarios no se presente dentro de dicho plazo o se ausente por cualquier motivo".

9.- Estamos concientes que esta propuesta es más justa más equitativa más democrática y más acorde a las situaciones de la justicia social, porque afirma que ésta exclusión evita una tardanza en el Procedimiento Agrario.

10.- Al dársele un plazo a los propietarios para que nombren a su representante común en la Junta Censal, creemos que no hay ninguna tardanza en el Procedimiento Agrario al contrario se agiliza más.

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

- 1.- Cárdenas del Río, Lázaro. Mensaje a la Nación. Noviembre 1936.
- 2.- Censo Agrícola - Ganadero y Ejidal. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio, 28 de Enero de 1970.
- 3.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A., México, 1971.
- 4.- Chávez Padrón, Martha. El Proceso, Social Agrario. Editorial Porrúa, S. A., México, 1970.
- 5.- Echeverría Alvarez, Luis. Exposición de Motivos del C. Presidente de la República Mexicana, 1970.
- 6.- Fábila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Editorial Litorarte, S. de R. L., México, 1981.
- 7.- Gutiérrez Alviz, Faustino. Diccionario de Derecho Romano. Editorial Instituto Reus de Madrid, 1948.
- 8.- Hinojosa Ortiz, José. El Ejido en México. (Análisis Jurídico) Colección Investigadores CEHAM, 1983.
- 9.- Ley Federal de Reforma Agraria. "Historia y Legislación en Materia Agraria. Publicación a cargo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Biblioteca Campesina, Ciclo Presidencial, Luis Echeverría Alvarez.
- 10.- Luna Arroyo y Alcérreca, Luis G. Diccionario Agrario. Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.

- 11.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México, 12a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1973.
- 12.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 6a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966.
- 13.- Preámbulo de IX Censo General de Población. Dirección General de Estadística. Secretaría de Comercio 28 de Enero de 1970.
- 14.- Rea Moguel, Alejandro. México y su Reforma Agraria Integral. - Editorial Antigua Librería Robledo. México, 1968.
- 15.- Resumen General IX Censo General de Población. Dirección - General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio, - 28 de Enero de 1970.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México 1987.
- 2.- Código Agrario de 1934.
- 3.- Código Agrario de 1940.
- 4.- Código Agrario de 1942.
- 5.- Código Civil para el Distrito Federal . 55a. Edición , Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- 6.- Ley Federal de Reforma Agraria, 28. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1987.
- 7.- Circular Número 64 del 18 de noviembre de 1971, girada por la - Secretaría de la Reforma Agraria.