

24/1/85



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

NECESARIA CREACION DE TRIBUNALES AGRARIOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FERNANDO BOLAÑOS DIAZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1 9 8 8



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Introducción	4
--------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. Plan de Ayala	6
A) Restitución de Ejidos	10
B) Fraccionamiento de Latifundios	11
C) Confiscación de propiedades a quienes se opusieran a la realización del Plan	12

CAPITULO II

EVOLUCION DE ORGANOS Y AUTORIDADES AGRARIAS

1. Ley del 6 de Enero de 1915	13
2. Reformas a la Ley del 6 de Enero de 1915	20
3. Artículo 27 Constitucional de 1917	21
A) Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados	23
B) Limitación de la propiedad y fraccionamiento de los latifundios	25
C) Protección y desarrollo de la pequeña propiedad	26
4. La Reglamentación Agraria	27
5. Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920	27
6. Decreto del 22 de Noviembre de 1921	30
7. Ley de Dotación de tierras y aguas del 23 de Abril de 1927, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional	34
8. Reformas al Artículo 27 Constitucional del 9 de Enero de 1934	38
9. Código Agrario de 22 de Marzo de 1934 Abelardo L. Rodríguez	39
10. Código Agrario de 1942	41
11. Ley de Reforma Agraria de 1971	43

CAPITULO III

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS ORGANOS Y AUTORIDADES AGRARIAS

1. Autoridades Agrarias:	
A) Presidente de la República	51
B) Gobernadores de los Estados y Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal	51
C) Jefe del Departamento Agrario	53
D) Secretaría de Agricultura y Ganadería	54
E) Comisiones Agrarias Mixtas	55
2. Organos Agrarios:	
A) Cuerpo Consultivo Agrario	61

CAPITULO IV	
CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS	65
CAPITULO V	
NECESARIA CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	75
CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFIA	88

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

La aspiración del presente trabajo, es la de influir en el ámbito agrario con el fin de demostrar la necesidad de crear Tribunales Agrarios, así como la funcionalidad de los mismos.

Hay que hacer notar que en un trabajo de esta índole queda aún, bastante por investigar y precisar, máxime al referirnos a un país como el nuestro dentro del cual no se han alcanzado las metas en cuanto a legislación Agraria se fijaron al inicio de la Revolución, mismas que se subsanarán en el futuro, al compás del progreso de la disciplina que nos ocupa y con esto, nuestra realidad agraria.

En cuanto a la forma de plantear el gran problema de la deficiente administración de Justicia Agraria, nos referimos a las primeras legislaciones que a este respecto se trata, creadas en los albores de la Revolución Mexicana, posteriormente se analiza el desarrollo que las mismas han tenido, para concluir con las deficiencias actuales y por ende la necesaria creación de Tribunales Agrarios, que dotados de plena Jurisdicción, vengán a hacer posible con prontitud, la impartición de Justicia Agraria.

En cuanto al trabajo en sí, está dividido para una mejor comprensión, a juicio nuestro, en una cronología histórica, etrevée de

la cual, se enuncian los diferentes puntos doctrinarios y se enlizan los mismos, para el final concreter con lo que viene a ser las propuestas que sin duda alguna redundarían en beneficio del Agro Mexicano, que finalmente es nuestro propósito.

C A P I T U L O I

1) PLAN DE AYALA

a) RESTITUCION DE EJIDOS

b) FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS

c) CONFISCACION DE PROPIEDADES A QUIENES SE

OPUSIERAN A LA REALIZACION DEL PLAN.

ANTECEDENTES

1.- PLAN DE AYALA

Es sabido que la restitución de las tierras usurpadas, fué siempre la primera y más honda preocupación del General Zapata, o sea, hacer justicia a los pueblos devolviéndoles las tierras, montes y aguas, de que habían sido despojados.

De ahí que esa época en que nadie se había atrevido a denunciar abiertamente al latifundismo, redactase en forma categórica los artículos básicos del Plan de Ayala, conforme al cual las tierras que habían sido usurpadas por los hacendados y caciques, debían ser restituidas a los pueblos, sus legítimos propietarios, sin tener que pasar por aquellos tribunales cuya parcialidad a favor de los hacendados se había dejado sentir a lo largo de cuatro siglos de historia patria.

De esta manera, con las armas en la mano se daría a los pueblos la posesión de sus tierras, sin nada de trámites complicados e inútiles, bastando la simple presentación de los Títulos de Propiedad, ya que éstos basados en los derechos de los vecinos a la vida y al bienestar social, eran el mejor y más seguro com--

probante, la prueba plena de la razón que a los pueblos asistía, en moral y derecho, para reclamar las propiedades que desde tiempo inmemorial les pertenecía, y de las que una inicua usurpación los había privado.

Así pues, eran dos los únicos requisitos para que la restitución se llevara a cabo:

El Primero, la existencia de Títulos lo bastante fehacientes para acreditar la supremacía de la propiedad;

El Segundo, el hecho de haber sido despojados de los terrenos en cualquier época, ya que no podía alegarse la prescripción.

De esta manera era innecesario acudir a los tribunales existentes, ya que estos hubiesen negado la justicia a los pueblos, como invariablemente había sucedido durante los cien años a partir de la Independencia y como también lo hicieron repetidamente los tribunales de la época colonial, ya que hubiese sido infame engañar una vez más a los pueblos, lo único procedente era la toma inmediata de las tierras usurpadas, y así este orden de ideas. Se consigna en el Artículo 6o. del Plan de Ayala, mismo que señala:

"Artículo 6o. Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde

luego los pueblos y ciudadanos que tengan sus --
 Títulos correspondientes a esas propiedades, de
 las cuales han sido despojados, por la mala fe --
 de nuestros opresores, manteniendo a todo trance
 con las armas en la mano la mencionada posesión,
 y los usurpadores que se consideran con derecho
 a ellos, lo deducirán ante los tribunales espe-
 ciales que se establezcan al triunfo de la Revo-
 lución". (1)

Queda pues hecha la pregunta de cómo se constituirán los Tribu-
 nales al finalizar o más bien al triunfar la "Revolución".

Y sin temor a equivocarnos, diríamos que se constituiría como -
 verdaderos tribunales de equidad, que en vista únicamente de --
 los Títulos de Propiedad y de la comprobación del despojo con-
 firmarían la posesión de los pueblos o ciudadanos conforme a --
 los Títulos respectivos.

De este modo, el General Zapata pretendía culminar su gran anhe-
 lo de justicia social, ya que en nuestro medio no puede existir
 sino librando al campesino del yugo ominoso del feudalismo que
 el latifundio representa.

Cuando Zapata se sublevó contra Madero que era el Jefe de un mo-
 vimiento revolucionario triunfante, se constituyó una Revolución
 porque la enriqueció con su contenido socio-económico; o sea --
 que se nutrió con el cambio de sistemas, y de estructuras econó-
 micas.

micas en el régimen de explotación y tenencia de la tierra rústica, bien sabemos que una revolución se significa por el rompimiento con sus estructuras sociales, económicas y culturales, pero sobre todo con el rompimiento que sostiene el régimen jurídico anterior, situación que no logró el Plan de San Luis, no así el Plan de Ayala, porque cuando los campesinos pidieron tribunales especiales para el tratamiento de los problemas agrarios estaban implicando el rompimiento legislativo y la total Revolución, aún más, al invertir el procedimiento, señalado que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras usurpadas y que los particulares que pretendieran ser dueños de ellas, serían quienes irían a los tribunales a deducir sus derechos, estaban invirtiendo la carga de la prueba en favor de una clase inferior económicamente, y modificando no solo el derecho sustantivo sino el derecho procesal y de este manera proponiendo el establecimiento de lo que ahora llamemos Derecho Social, es por esto -- que consideramos que la parte medular del Plan de Ayala, se ubica en la petición de tribunales especializados para la materia Agraria.

Considerando el Plan de Ayala en su más amplio radio de acción y tratando de vislumbrar hasta sus últimas consecuencias, se puede sintetizar en tres postulados agrarios, mismos que el Señor Lic. Don Antonio Díaz Soto y Gama (2) concibió dentro de sus brillantes cátedras impartidas en la Universidad Nacional Autónoma de -

México, resumiéndoles así:

b) RESTITUCION DE EJIDOS:

El pensamiento era éste, si Anenecuilco, tomando como ejemplo de otros pueblos, a pesar de poseer títulos primordiales personalmente confirmados por Cortés, se vió despojado de sus tierras y la justicia no reconocía su derecho de restitución, entonces las tierras deberían ser devueltas a los pueblos por la fuerza si -- era necesario, en la cláusula 6a. se estableció:

"Como parte adicional del Plan, que invocamos; que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado - los hacendados, los científicos o caciques a la sombra de justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus Títulos correspondientes de esas propiedades de las cuales han sido -- despojados, y los usurpadores que se consideren - con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de - la Revolución". (3)

La restitución se haría conforme a los títulos, pero por lo pronto los desposeídos estarían en posesión de los terrenos y después proseguir el litigio sobre sus propietarios verdaderos en tribunales que especialmente se formarían una vez terminada la Revolución. Este artículo fué más acertado que el tercer precepto del Plan de San Luis, y señaló la necesaria creación de Tribunales especiales que se ocuparían de los asuntos agrarios, ya que la experiencia del campesino había sido que la acción reivindicativa, ante los tribunales comunes, era un procedimiento, por el cual siempre perdían, debido a su rigorismo formalista y al poco conocimiento específico del Problema Agrario Nacional.

b) FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS

El Artículo 7o. estableció el fraccionamiento que se haría

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños - que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o la agricultura por estar monopolizadas en unas --

cuentas menos las tierras, montes y aguas".

(4)

Al decir del Licenciado Soto y Gama, en esta cláusula Zapata sólo pide el freccionamiento de las dos terceras partes de los latifundios. El Zapatismo nunca suprimió el latifundismo porque -- tanto necesitaban las haciendas de los pueblos, como éstos de aquéllas. El hacendado necesitaba de los vecinos del pueblo para que trabajen por temporadas sus tierras, y los habitantes del -- pueblo necesitan de las haciendas porque no e todos los vecinos del pueblo, se les podría dar terrenos, éstos sólo se les derén a los que viven con la tradición de los ejidos. No siempre las cosechas eran buenas y por eso el vecino del pueblo necesitaría como complemento un pequeño jornal. En conclusión, sostenían que debían de convivir la parcela y la hacienda mediana.

c) CONFISCACION DE PROPIEDADES A QUIENES SE OPUSIERAN:
A LA REALIZACION DEL PLAN.

Conforme el Artículo 80 que reza:

"Los hacendados, científicos y caciques que se -- opongan directa o indirectamente al presente Plan

se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumben en la lucha por este Plan."

(5)

Aquí no hay indemnización como en los casos del séptimo precepto, sin embargo advertimos que la confiscación se consideró necesaria porque el verdadero apoyo que tenían los regímenes de--tentadores del poder, era el económico que prestaban los hacendados.

- (1) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO" Editorial Porrúa, S.A. México. 1963. Pág. 182
- (2) Fraga Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa S.A. México. 1980. Pág. 210
- (3) Martínez Garza Bertha Beatriz.- "EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA". Editorial Textos Universitarios, S.A. México. 1975. Pág. 552
- (4) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 175
- (5) Díaz Soto y Gama Antonio.- "LA REVOLUCION AGRARIA EN EL SUR Y EMILIANO ZAPATA SU CAUDILLO" Ediciones El Caballero. México. 1982. Pág. 350 a 363.

C A P I T U L O I I

EVOLUCION DE LOS ORGANOS Y AUTORIDADES AGRARIAS

- 1.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915
- 2.- REFORMAS A LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915
- 3.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917
 - a) DOTACION DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS.
 - b) LIMITACION DE LA PROPIEDAD Y FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS
 - c) PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD
- 4.- LA REGLAMENTACION AGRARIA
- 5.- LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920
- 6.- DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921
- 7.- LEY DE DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
- 8.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 9 DE ENERO DE 1934
- 9.- CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934
- 10.- CODIGO AGRARIO DE 1942
- 11.- LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1971

EVOLUCION DE LOS ORGANOS Y AUTORIDADES AGRARIAS

1.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

Entre los precursores de la Reforma Agraria Mexicana, que tuvieron una intervención directa y decisiva, podemos mencionar sin duda el Señor Licenciado Don Luis Cabrera, eminente agrarista - quien formuló la Ley del 6 de Enero de 1915, la cual viene a -- significar una de las bases de la nueva Constitución Agraria en México, ya que el Artículo 27 Constitucional está fundamentado principalmente en esta Ley.

Mueve al licenciado Cabrera la conveniencia de reconstituir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario que planteó con toda claridad y que a la letra dice:

"Para esto, afirmo, es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que estos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ello de las grandes propiedades circunvecinas, y sea por medio de compras, y por medio de expropiaciones por causa de uti

lidad pública con indemnización, ya por medio -
de arrendamientos o aparcerías forzosas". (1)

Cabe aclarar que el Lic. Luis Cabrera, tenía una concepción del Ejido, pues en su concepto, el Ejido estaba destinado a la vida comunal de la población, agregando que los ejidos aseguraron al pueblo su subsistencia.

La ley contiene doce artículos, que se analizan, porque toda la importancia que a esta ley se le concede es poca, tomando en -- cuenta que en ella se funda, toda nuestra legislación agraria, - incluyendo el Artículo 27 Constitucional

El artículo Primero, tiene como enunciado estas palabras:

"SE DECLARAN NULAS... las enajenaciones de tierras aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades, hechas por cualquier autoridad local en contra de lo dispuesto por la ley de desamortización y las demás relativas; las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier autoridad Federal, del 1o. de diciembre de 1876 a la fecha de la ley, cuando con dichos actos se hayan invadido u ocupado ilegal--

mente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecen a un núcleo de población; las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el lapso a que se refiere el precepto anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a un núcleo de población, también puede declararse nula la división de los ejidos de los pueblos, aún cuando haya sido hecha legalmente; cuando las dos terceras partes de los vecinos de sus legítimos causahabientes así los soliciten (artículos 1 y 2), tales preceptos funden la primera de las acciones que nacen en virtud de esta ley, a saber, LA ACCION DE RESTITUCION. (2)

El Artículo 3o., funde la acción de dotación, estableciendo -- que:

"Los pueblos que necesitándolos carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identifi-

carlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, pueden obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados; precise cuales son las autoridades para resolver los asuntos a los que la ley se refiere.

El Artículo 4o. establece:

Primero, una comisión nacional agraria, compuesta de nueve personas y presidida por el Secretario de Fomento; una Comisión Local Agraria compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República; Comités Particulares Ejecutivos, en cada Estado, que se compondrán de tres personas cada uno; y que dependerán de la Comisión Local Agraria Respectiva.

El Artículo 5o. señala:

Las Comisiones Locales Agrarias estarán subordinadas a la Comisión Nacional Agraria.

El Artículo 12 refiere:

Que los Gobernadores de los Estados o los Jefes

Militares de cada región, esto es, por encontrarse se en plena Revolución autorizados por el Ejecutivo de la República, nombrarán las comisiones locales agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos;

Los Artículos 6, 7, 8 y 9:

Fijan el procedimiento.

El Artículo 10 se relaciona:

Con los Recursos; y

El Artículo 11 señala:

Las situaciones en que habrán de quedar las tierras a las que la misma ley se refiere" (3).

El procedimiento era muy sencillo, toda vez que en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Entidad, adjuntando a ellas los documentos en que se fundaban, igual procedimiento se seguía en materia de dotación, la autoridad en vista de las solicitudes, oía al parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que le fuera procedente. Si la resolución era afirmativa pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente, a fin de que identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados, estas resoluciones de los Gobernadores tenían el carácter

ter de provisional pero debían de ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, hecho lo cual, se remitía a la Comisión Local Agraria para que ésta lo enviara con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

La Comisión Nacional Agraria dictaminaba aprobando, ratificando o modificando las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictámen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente.

Si la resolución del Presidente de la República estaba de acuerdo con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara concedía tierras al núcleo que las solicitaba, se hacía la confirmación de la posesión provisional, que ya había otorgado.

Se daba facultad a quienes se creyeran perjudicados con las resoluciones, para acudir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a partir de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción de impugnación caduceaba; En el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador solo le daba derecho a obtener del gobierno la indemnización correspondiente, si se trataba de donaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar la indemnización.

Por último, el Artículo 11 establece que una Ley Reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto, los -

disfrutarán en común.

Se puede afirmar que con este ordenamiento se inicia una nueva etapa en la vida Agraria de México.

2.- REFORMAS A LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Como ya se ha visto, esta Ley fué expedida en época de guerra civil, y es por ello que se realizó de una manera defectuosa, irregular y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido y el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con los contingentes que de los pueblos pudieren surgir, fueron una de las principales causas que hicieron de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, porque no llenaron los fines que la Ley perseguía y así complicaron el problema.

Para las reformas a que se hace alusión se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la Ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. En tal virtud y por decreto del 19 de Septiembre de 1916, se reformó la Ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordenó que no se lleve a cabo providencia alguna en definitiva, sin que los expedientes sean revisados por la Comi-

ción Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo.

3.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.

El Artículo 27 Constitucional expedido el 5 de Febrero de 1917, elevó a la categoría Constitucional el decreto del 6 de enero - de 1915, estableció en materia de propiedad disposiciones nuevas que no estudiaremos completamente, sino solo aquéllas que se refieren al Derecho Agrario con importancia muy especial. El Artículo 27 Constitucional, considera el problema agrario en to dos sus aspectos y trata de resolver por medio de principios ge nerales, que servirán de norma para la distribución del suelo - mexicano y el justo equilibrio de la propiedad rústica.

Establece como principio central que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, pertenecen originalmente a la Nación, "La cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (4)

Concentrándose a tratar sobre el desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial, este artículo contiene cuatro nuevas direcciones.

- 1.- La Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y pa-

ra poner a ésta las modalidades que dicte el interés público, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el --
freccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en expropiación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad sufrir en perjuicio de la sociedad.

Así las cosas, la cuestión agraria dista mucho de ser una pugna entre intereses particulares, es algo que afecta profundamente a la sociedad y por ello hemos visto que repetidas ocasiones se ha intentado establecer la distribución de la Propiedad Agraria, sobre bases equitativas; era por lo tanto necesario establecer de manera definitiva en un mandamiento Constitucional la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, también era fundamental que el Estado previera la facultad

dad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte - el interés público, para evitar que la propiedad privada vuelva a quedar en unas cuantas manos, que la utilizan como instrumento de opresión y explotación.

Siendo éste, el fundamento del Derecho de Propiedad es clara y firme la facultad que el Estado tiene para controlar la distribución y aprovechamiento. La llamada utilidad social, es la que domina en el momento porque la propiedad individual es la mejor manera de utilizar las riquezas naturales, y tal utilización no redunde solamente en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda colectividad, porque ésta necesita del individuo para subsistir, y si el estímulo que representa para el hombre la Propiedad Individual, varios elementos naturales quedarían sin aprovechar, es -- pues el Artículo 27 el que define vigorosamente este carácter de la propiedad como función social adelantándose a las Constituciones Modernas Europeas, levantándose de este modo la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado.

A) DOTACION DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS

*Los pueblos, comunidades y rancherías que carezcan de tierras y aguas, no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su pobla-

ción, tendrán derecho a que se les dote de --
ellas., toméndolas de las propiedades inmedia-
tas, respetando siempre la pequeña propiedad.
Por lo tanto se confirma la dotación que se --
haya hecho hasta ahora, de conformidad con el
decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición
de las propiedades particulares necesarias pa-
ra conseguir los objetos antes expresados, se
consideran de utilidad pública". (5)

Nace de esta manera un nuevo concepto de utilidad pública des-
conocido totalmente para nuestro derecho antiguo, que solo ad-
mitía la expropiación de la propiedad privada, cuando se trata-
ba de una obra de indudable beneficio general, pero de ninguna
manera el que se privase a un particular de sus propiedades pa-
ra entregarlas a otro particular.

Es la finalidad de la disposición que comentamos, ya que por
virtud de ella, se priva a los latifundios de parte de sus bi-
nes territoriales, para entregarlos a los núcleos de población
necesitados, y en último análisis a los componentes de los nú-
cleos. Pero es necesario no perder los antecedentes de nuestra
cuestión agraria, para comprender que en el caso muy especial
de México, la nueva distribución de la tierra es una obra de -
la más alta utilidad social. La propiedad agraria del tipo la-
tifundio era ya inoperante, pues en vez de ser útil a la socie-
dad, le resultaba nociva, de tal modo que el Estado se ha vis-

to en el caso de intervenir para devolver a la propiedad Agraria de México su carácter de función social, mediante la restitución de tierras a las poblaciones desposeídas, la dotación a los que no tienen las necesarias, para su subsistencia y por medio de la creación de la pequeña propiedad que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

B) LIMITACION DE LA PROPIEDAD Y FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS

De muy poco o de nada serviría si las restituciones a poblaciones no se vieran respaldadas con medidas para evitar en el futuro nuevas concentraciones de tierra en una sola persona, solo se resuelve el problema en su fase urgente, pero de manera definitiva solamente con las bases suficientemente sólidas para establecer un verdadero equilibrio social.

Ahora bien, el latifundio en México debe de considerarse como un verdadero fracaso desde el punto de vista meramente económico, ya que se tenía que importar alimentos durante la vigencia de éste, lo cual indica que el sistema de explotación de la tierra que en ella se empleaba era defectuoso. Desde el punto de vista social encontramos que en México no existía una clase media rural, sino gran propiedad del tipo latifundista y pequeña propiedad al tipo de parcela; junto a poderosos terratenientes

tenientes, una gran masa de proleterios desposeídos respectivamente. El Artículo 27 considera todos estos puntos y manda que los Estados incluyan en sus leyes la máxima extensión que dentro de sus territorios pueda poseer una persona; de tal suerte - que exceder este límite, será fraccionado por sus propietarios; en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales siendo las fracciones fáciles de adquirir en un largo poezo y con un corto interés.

C) PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

Hemos dicho que la pequeña propiedad existente cuando entró en vigor la Constitución del 17 y la que surge por la aplicación del del Artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto lleve a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad.

De esta manera queda completo el Plan de Reforma Agraria que -- contiene el Artículo 27 Constitucional y sólo así podrá ser posible la existencia de la pequeña propiedad y la propiedad ejidal.

Asimismo, se realizará paulatinamente la transformación de la economía agraria en México que pesará a menos de los ejidos cuyo poder podrá aumentarse mediante adecuada organización política y económica.

4.- LA REGLAMENTACION AGRARIA

Tanto la Ley del 6 de Enero de 1915, como el Artículo 27 Constitucional, solo contienen los lineamientos que exigen minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica, a falta de un reglamento la Comisión Nacional Agraria, creada por la Ley antes mencionada, estuvo expidiendo una serie de circulares que son -- los antecedentes de la reglamentación agraria vigente. Estas circulares se expedían a medida que se advertían determinadas necesidades o que se presentaban problemas de aplicación de las leyes fundamentales, de tal modo que muchas de ellas son un reflejo fiel de la realidad y con este prestigio han perdurado, en la legislación actual siendo la dificultad de consultar y coordinar en un momento dado, disposiciones que no obedecían a un plan pre concebido ni presentaban una construcción armónica en conjunto -- y que apenas reunidas eran aumentadas, fueron ésta y otras circunstancias las que obligaron al gobierno a seguir otra ruta en la reglamentación agraria siendo así, como fue dictada la ley de ejidos de 1929 y las demás subsecuentes.

5.- LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920

Como el sistema de expedir circulares por la Comisión Nacional --

Agraria era un tanto inadecuado a la realidad de necesidades, - fué imprescindible expedir un ordenamiento legal, que respondiera a un plan sistemático o jurídico, originandose el nacimiento de la Ley de Ejidos de 1920.

Su contenido se refiere específicamente a: (dentro de sus 42 artículos, nueve transitorios).

1.- Capacidad jurídica para obtener tierras por dotación o restitución, en toda la República, siendo sujetos agrarios, los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, en otras palabras, la capacidad jurídica determinó por la categoría política de un núcleo de población, en lo concerniente a la capacidad individual, consideró a los vecinos y jefes de familia, aplicandose por igual a varones y mujeres, viudas o solteras, - considerandose a éstas como jefes de familia.

Es aquí cuando se denomina a la tierra dotada como ejido, fijándose un mínimo el cual sería el suficiente para que produzca a cada jefe de familia una utilidad diaria el duplo del jornal medio de la localidad, por lo cual sería necesario anexar a las solicitudes de datos tan importantes como un estudio socioeconómico de la población.

En cuanto al procedimiento, se distinguen las instancias de restitución y de dotación, en la primera la sustanciación del expediente se hacía ante las Autoridades Agrarias, presentandose la solicitud ante el gobernador o también ante la Comisión Agraria

Local, la solicitud ante el Gobernador o también ante la Comisión Agraria Local, la cual notificaba a los presuntos afectados señalándose un plazo de cuatro meses para presentar pruebas y sustanciar el expediente. Se prevee un procedimiento judicial y administrativo (mixto), ya que los títulos primordiales eran calificadas por la Comisión Agraria Nacional, siendo las pruebas testimoniales, informaciones, etc., recibidas por los Tribunales del fuero común, conforme a las prescripciones a las leyes relativas, una vez que figuraban en el expediente las pruebas formuladas por las partes, el Ejecutivo fallaba en definitiva.

Respecto de la dotación, las solicitudes se presentaban también ante el Gobernador turnándose a la Comisión Nacional Agraria, quien levantando información sobre los datos necesarios, en cuatro meses formulaba su dictamen, notificando a los presuntos afectados, turnándose el expediente a la Comisión Nacional Agraria, que en término de un mes debería rendir su dictamen y el Ejecutivo fallaría en definitiva.

Respecto de las Autoridades Agrarias, se seguirán considerando como tales las mismas señaladas en la Ley de 1915, exceptuando solamente a los Jefes Militares de quienes ya no era necesaria su actuación.

Se integran por primera vez las Juntas de Aprovechamiento, encargadas de la distribución y administración de las tierras Ejidales, mismas que vinieron a desplazar a los Comités Administra

tivos, creados el 18 de Abril de 1917, mediante circular con --
 atribución a tales como la representación, distribución equitativ
 va de las tierras, vigilancia en el cumplimiento de la Ley relat
 iva a la conservación de bosques, uso equitativo de pastos y --
 agua y en todo aquello que requiere la representación comunal.

DEFECTOS.- El principal defecto de esta Ley consistie
 en los exagerados trámites dilatorios y difíciles que -
 establecía y en suspensión provisional, pues se requería
 el paso de muchos años para que un poblado obtuviese la
 resolución presidencial y mucho peor, la posesión de -
 las tierras, bien pronto se derogó esta Ley pues las mas
 sas campesinas se veían defraudadas en su esperanza, y
 por tal motivo se derogó con el decreto del 22 de No---
 viembre de 1921.

6.- DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

a) Antecedentes.- Este decreto deroga la Ley de Ejidos,
 el Decreto Preconstitucional de 1916 que reformó los ar
 tículos 7, 8 y 9 de la Ley de Enero de 1915, derogada -
 por el Artículo 27 Constitucional resultando esos ar---
 tículos vigentes, recobrando su fuerza primitiva, ade--
 más de abrogar la Ley de Ejidos, sienta bases fundemen-
 tales de la legislación agraria, propiciando la crea---

ción de las normas de tipo material, que el Ejecutivo dicte y a tal efecto en su Artículo 3 faculta expresamente al Ejecutivo, para que dicte todas las disposiciones tendientes a reorganizar y fundamentar el funcionamiento de las autoridades y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere en su Artículo 4 con el objeto de que éstas, puedan servir eficazmente a la realización del mismo decreto, así como todas las disposiciones agrarias que se hayan expedido, se expidan en lo sucesivo y de acuerdo con los programas políticos.

b) Bases para la Nueva Reglamentación Agraria.

I Conforme al Artículo 5, los Comités Particulares Ejecutivos dependen de las Comisiones Locales Agrarias y éstas de la Comisión Nacional, de esta manera se jerarquizan las Autoridades Agrarias.

II Las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, sustanciarán los expedientes de su competencia dentro de un plazo no mayor de cuatro meses, cerrándolos con la Resolución que deben de proponer a los Gobernadores de los Estados.

III Los Gobernadores de los Estados, dictarán las Resoluciones que les correspondan dentro de un plazo no mayor de un mes, contado a partir del en que las Comisiones Locales cierran los expedientes respectivos.

IV En el caso de que las resoluciones de los Gobernadores de los Estados, manden restituir o dar tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos,, darán de ellos la posesión provisional correspondiente, dentro del mes siguiente a la resolución del Gobernador.

V Los términos que se señalan son absolutamente improrrogables.

VI En el caso de que transcurra para los Gobernadores de los Estados el término de dictar su resolución, sin que esta sea dictada, el Delegado de la Comisión Agraria del Estado de que se trate, remitirá el expediente a la Comisión Nacional, para que ésta lo consulte con el Presidente de la República respecto de la resolución final, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento.

VII Será responsabilidad oficial de los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos, el que no cumplan en -- los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en particular la de los Gobernadores -- de los Estados.

c) Procuraduría de Pueblos.- El Artículo 4 crea una --

institución completamente indispensable para la realización de la Reforma Agraria, la Procuraduría de Pueblos. Se establece en cada Entidad Federativa la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los Pueblos que lo desearan gratuitamente, en sus gestiones de Restitución y Dotación de Ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores de la Comisión Nacional Agraria.

Esta institución vino a revolucionar el ámbito de defensa de la clase campesina, ya que estando compuesta por indígenas de poca cultura y recursos económicos, no era posible que se extendiera rápidamente la Acción de una verdadera Reforma Agraria.

Con la finalidad de evidenciar la necesidad de la creación de un organismo el cual se encargara de la defensa del campesino, cabe aclarar que para las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión religiosa de exhibir como un robo la afectación de las haciendas, éstos se abstendían, no obstante la extrema necesidad. Otros más se entregaban en manos de gestores, que además de explotarlos en sus escasos recursos, no solucionaban nada, y en este caso los campesinos se veían en la necesidad de atenderlos interviniendo personalmente, con lo que se agravaba la situación por la serie interminable de errores - el proporcionar los datos necesarios para una buena tramitación de los asuntos, el grado de pasar años sin resultado alguno, y ante tal desesperanza, el campesino optaba por el abandono de -

las múltiples instancias.

En resumen son los Procuradores de los pueblos, quienes contribuyen a expedir y moralizar la aplicación de las leyes agrarias.

La Procuraduría de los Pueblos dependió en un principio de la Comisión Nacional Agraria, en 1934 del Departamento Agrario, -- posteriormente al Departamento de Asuntos Indígenas y luego a la Secretaría de Educación Pública.

Así vemos, que la Procuraduría de Pueblos, como dependencia de la misma Autoridad, encargada de resolver las dotaciones, restituciones, etc., no gozaba de la independencia necesaria para el total cumplimiento de su cometido, siendo hasta quedar dentro del Departamento de Asuntos Indígenas, cuando moral y legalmente quede capacitada para desempeñar sus funciones, de acuerdo a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se le autoriza a la defensa de los intereses comunales ante cualquier autoridad.

7.- LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS
DEL 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO
LO 27 CONSTITUCIONAL.

Para poder tener un amplio concepto de la presente Ley, hay que

fijar muy claramente las principales carencias del Reglamento Agrario que si bien lo enlazamos dentro de estos breves apuntes es de mencionarse como un preambulo a la Ley de 1927, ya -- que éste fue, pudieramos llamarle así, un antecedente directo - de la Ley que nos ocupa.

Si bien, el reglamento agrario, que dió a la restitución y dotación de tierras y aguas, un carácter de contienda judicial, - el grado que esas acciones se ventilaban a lo que llamó un juicio administrativo y agrario, vino a ser un obstáculo para la realización de la Reforma Agraria ya que al ser defectuoso en - su construcción y forma, al igual que su contenido, ofrecía en la práctica situaciones que era imposible resolver atendiendo - al reglamento y eso aunado a la habilidad de los propietarios, - y principalmente a la ingerencia de estos por ser el procedimien - to de carácter contencioso, lo retardaban con instancias y acuer - dos que alargaban indefinidamente las dotaciones y restituciones cuando no las hacían nugatorias.

Siendo por esto y además por la necesidad de distribuir más equi - tativamente la tierra en manos de los muchos, se sentía nuevamen - te la necesidad de codificar, para resolver y armonizar tanto -- los problemas que se dejaban sentir como nuevos y las diversas - leyes, circulares y reglamentos, sobre todo para estructurar nug - vamente el procedimiento, ante verdaderos tribunales competentes y previamente establecidos, conforme a las leyes expedidas con - anterioridad al hecho.

Al respecto el Lic. Narciso Bassols, proyectista de la citada Ley, manifiesta:

"Hasta antes de la ley, es decir durante doce años, la legislación agraria, aquella primera parte es la relativa a las formas jurídicas - de sus preceptos y por la falta de un conjunto armónico de disposiciones que reglamenten - los procedimientos de dotación y restitución, porque se tuvo a la vista la estadística en - que los amperos contra estas formas de otorgar tierras y observando que sólo el 36% era favorable a los campesinos, queda de manifiesto que no es otra cosa que el reinado y el -- desorden, el abuso y la arbitrariedad.... El agrarismo no puede seguir en manos de políticos e ineptos, necesita entregarse a quienes sean convencidos, pero también capaces; enérgicos pero no ladrones: decididos pero no simuladores de falsos radicalismos, que solo -- mezquindad de propósitos". (6)

Tal es la ideología del hombre que redactó el proyecto de esta Ley, y que se le conoce como Ley Bassols.

En relación a las autoridades agrarias, establece que lo serían:

El Presidente de la República;

La Comisión Nacional Agraria;
 Los Gobernadores de los Estados;
 Las Comisiones Locales Agrarias;
 Las Delegaciones de la Comisión Nacional en los
 Estados; y
 Los Comités Particulares Ejecutivos.

En cuanto al procedimiento se distingue ampliamente la primera y la segunda instancia, habiendo amplio plazo para la notificación de los presuntos afectados; se establecen las medidas a seguir para la ejecución de las resoluciones definitivas y provinciales.

Esta ley marca las pautas para que leyes subsecuentes perfeccionen las formas con que el procedimiento agrario se transformará en verdadero juicio, marcando así una nueva etapa en la legislación agraria; a partir de este momento se deje de improvisar en cuestiones legislativas agrarias y se compense con una etapa de verdadera elaboración en cuanto a los principios técnicos y de acuerdo con las necesidades apremiantes del país.

Esta ley es adicionada por los siguientes ordenamientos:

Decreto del 19 de marzo de 1927 que reforma los Artículos 193 y 194 para que los expedientes y ejecuciones anteriores y pendientes se rigieren por la Ley de Bassols de 1927;

Ley del 11 de Agosto de 1927, en cuanto a la residencia de los sujetos agrarios y a la centi--

dad de hectáreas a repartir, y finalmente,
 La Ley de 1929, de Dotaciones y Restituciones que
 deroga a ésta.

8.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL
 9 DE ENERO DE 1934.

Las reformas al sistema de propiedad verdaderamente resulten --
 inoperantes, ya que solo tocaron aspectos para perfeccionar su
 redacción y no tocó los fundamentales, tales como las concepcion
 nes de pequeña propiedad y diferentes confuciones entre corporaci
 ones y sociedades.

En cuanto al ámbito procesal que no deben figurar en los textos
 consitucionales, ya que los procedimientos son los que se re---
 quieren cambiar con más frecuencia para ajustarlos a las exigenci
 as de la práctica, y se sabe que para reformar la Constitución
 es preciso más agudeza que la prevista en reformas a leyes -
 ordinarias.

En relación a nuevas autoridades agrarias, debemos de tomar en
 cuenta las enumeradas desde la Ley del 6 de enero de 1915, ya -
 que practicamente la organización adminstrativa encargada de --
 realizar la reforma agraria es la misma, solo he habido cambios
 de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite. El
 Departamento Agrario y su Cuerpo Consultivo equivalen a la antiti

que Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Mixtas e las Comisiones Locales Agrarias; en cuanto a las otras autoridades, ya existen con sus mismas denominaciones en las Leyes anteriores.

La trascendencia de la reforma en este punto, estriba en la integración del Cuerpo Consultivo, y sobre todo, en el de las Comisiones Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los Gobernadores de los Estados y en cambio las Comisiones Mixtas están formadas -- por igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente por un representante de los campesinos, se trata de romper así la preeminencia política que los Gobernadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias pues eran creación de ellos mismos haciendo notar la consiguiente ausencia de imparcialidad de sus integrantes.

9.- CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934, ABELARDO
L. RODRIGUEZ.

Para darnos una idea de la significación del Código que aquí -- nos ocupa, cabe señalar que la legislación existente hasta entonces, forman los antecedentes que por sí solos se explican en la necesidad de reunir de una manera detallada las leyes y en un solo ordenamiento; el bien es cierto expedido por el General

Abelardo L. Rodríguez, su aplicación se haría efectiva en otros periodos presidenciales.

Originalmente dentro de sus 178 Artículos y sus 7 transitorios encierra toda una gama en materia agraria, que de una manera - realmente coordinada se divide en:

- I Autoridades Agrarias;
- II Disposiciones comunes a las dotaciones y restituciones de tierras y aguas;
- III Capacidad Jurídica individual y comunal y pequeña propiedad;
- IV Procedimiento en materia de dotación de tierras;
- V Dotación de Aguas;
- VI Creación de nuevos centros de población agrícola
- VII Registro Nacional Agrario;
- VIII Régimen de Propiedad Agraria
- IX Responsabilidades y Sanciones;
- X Disposiciones Generales.

Ahora bien, dentro del ámbito de nuestro trabajo solo trataremos lo concerniente a las autoridades agrarias, las cuales siguieron los lineamientos reseñados en la reforma Constitucional de 1934, por lo que solamente nos referiremos al procedimiento que de esta manera introdujo la simplificación de trámites.

Conservando el aspecto normal que hasta entonces se daba el procedimiento agrario y que lo era de un formal juicio; sustituye los plazos y términos que se concedían a las partes y reforme-

las maneras y tiempos de ofrecimiento de pruebas.

Como podemos ver, la verdadera importancia de este primer Código Agrario, estriba en ser el primero de sistematizar de una manera ordenada, simplificada, etc. todos los conjuntos de normas - que hasta la fecha en materia agraria existen.

10.- CODIGO AGRARIO DE 1942.

Para sustituir el Código de 1940, el cual no analizamos en este trabajo, por no agregar nada al lineamiento histórico del problema agrario objeto de esta Tesis, se dicta un nuevo ordenamiento el 31 de diciembre de 1942, siendo sus principales innovaciones las distinciones que se hacen sobre autoridades, órganos y autoridades agrarias ejidales.

AUTORIDADES AGRARIAS:

Presidente de la República;
 Gobernadores de los Estados y Territorios Federales;
 Jefe del Departamento del Distrito Federal;
 Jefe del Departamento Agrario;
 Secretario de Agricultura y Fomento; y
 Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

ORGANOS AGRARIOS:

Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran inclusive el Cuerpo Consultivo;

Las Comisiones Agrarias Mixtas;

La Secretaría de Agricultura y Fomento que ejercerá -- sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria y el Departamento de Asuntos Indígenas;

Las Autoridades de los Ejidos y de las Comunidades Agrarias;

Las Asambleas Generales;

Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y

Los Consejos de Vigilancia.

Queda claro que el principio que ha regido la distribución de -- competencias es el de resolver para el Departamento Agrario la Generalidad de las funciones administrativas como son aquellas en que se crean, reconocen, modifican y extinguen derechos agrarios; en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda la función agrícola. También se distinguió a las autoridades que actúan propiamente en nombre del Estado, y que restringidamente representan a las comunidades ejidales; se incluyen las atribuciones a todas las autoridades y órganos citados.

En cuanto al procedimiento, cabe aclararse que aún cuando estuvo disperso por todo el Código, y que fue adicionado con decretos, se respetó la doble vía, y las notificaciones a los afectados fueron utilizadas por ambas instancias, así como el amplio plazo para pruebas y alegatos, de la primera instancia que uti-

lizó a la segunda instancia, ya que antes de este Código los -- presuntos afectados solo podían ofrecer sus pruebas hasta la segunda instancia y solo en relación a la ejecución provisional - de la resolución.

Es de notarse la gran cantidad de reformas y ediciones que este código sugirió, pero esto denota un mayor perfeccionamiento y - adecuación de preceptos a la realidad. Es evidente que requiere de modificaciones para ponerse a la zaga en los hasta esa fecha creados y permitió que la Reforma Agraria pasara de una simple- etapa de reparto de tierras a una de mayor fluidez en cuanto a procedimiento integral en relación a las fases del problema agrario.

11.- LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1971.

Los temas básicos de la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 - de marzo de 1971, son siete, mismos que coinciden con los libros de que se compone:

- I Autoridades Agrarias
- II El Ejido
- III Organización Económica del Ejido
- IV Redistribución de la Propiedad Agraria
- V Procedimientos Agrarios
- VI Registro y Planeación Agraria

VII Responsabilidad.

Ahora bien, no se comentará la Ley en cuanto a su completa extensión, sino que solo tomaremos en cuenta los libros que a este estudio corresponden y solamente en lo que toca a las innovaciones en relación a instituciones agrarias compete.

Daremos comienzo con lo relacionado a las autoridades agrarias y que a este punto se refiere la presente Ley, haciendo una diferencia a lo anteriormente conceptuado, y solamente se habla de autoridades agrarias, dejando a un lado los órganos a excepción del Cuerpo Consultivo Agrario que lo trata en un capítulo aparte. Las autoridades que se enuncian en esta Ley son las enumeradas en el Artículo 2 y que vienen siendo: El Presidente de la República, Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, El Jefe del Departamento del Distrito Federal, El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, La Secretaría de Agricultura y Ganadería y Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Otro punto importante del que debemos hablar es lo vinculado a los procedimientos y que estén contemplados en el libro V, el cual se adicionó de manera tal que se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplan con sus funciones dentro de los procedimientos.

Una innovación es la relacionada al Registro Público de la Propiedad, ya que se inscribían previamente las propiedades presuntamente afectables, a fin de evitar su enajenación o fraccionamiento ilegal.

Surgen nuevos procedimientos al crearse el de nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, nulidad y -- cancelación de certificados de inafectabilidad, nulidad de contratos que afecten a las reformas agrarias, suspensión temporal de derechos agrarios sobre conflictos de posesión y goce de las unidades de dotación y de los frutos de bienes comunales y de -- esta manera muy importante la reposición de actuaciones. El análisis somero pero de gran importancia no puede pasar por alto la exposición de motivos donde respecto de la misma se expresó:

"En esta forma, la nueva legislación ha sido elaborada con base en la realidad y consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias y que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con base en el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, esta debe brindar primordial impulso y protección debida a la clase campesina que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917, consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro, la elevación a norma fundamental de un estatuto mínimo de garantías que comprende los comuneros, los

ejidatarios y verdaderos pequeños propietarios"

(7).

De esta manera hemos concluido con una evolución histórica tortuosa en lo que a la legislación agraria se refiere, pero sin duda se puede afirmar, que los intentos y pretensiones que desde el Plan de Ayala con el General Zapata, y todos los que en el proceso de cambio intervinieron, se ven coronadas en la Ley de Reforma Agraria de 1971, y más aún con todas las reformas y adiciones efectuadas a la ley y a la Constitución en su Artículo 27. Esto nos ha llevado a una adecuación y justa aplicación del Derecho Agrario, que sin duda es una de las bases fundamentales de nuestro país, esto, por ser la tierra la que forma parte de nuestros orígenes.

- (1) Tena Ramírez Felipe.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO"
Editorial Porrúa, S.A. México. 1978. Pág. 32
- (2) Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cit. Pág. 38
- (3) Martínez Garza Bertha Beatriz.- "EVOLUCION LEGISLATURA DE
LA LEY DE REFORMA AGRARIA". Editorial Textos Universita-
rios, S.A. México. 1975. Pág. 771
- (4) Martínez Garza Bertha Beatriz.- "LOS ACTOS JURIDICOS AGRA
RIOS". Editorial Porrúa. México. 1975.
- (5) Díaz Soto y Gama Antonio.- "LA REVOLUCION AGRARIA EN EL -
SUR Y EMILIANO ZAPATA SU CAUDILLO". Ediciones El Caballito.
México. 1982. Pág. 96
- (6) Díaz Soto y Gama Antonio.- Ob. Cit. Pág. 130
- (7) "DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA ESCRICHE". -
Editorial Buenos Aires. 1972. Volúmen 4. Pág. 62

C A P I T U L O I I I

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS ORGANOS Y AUTORIDADES AGRARIAS.

1.- AUTORIDADES AGRARIAS

A) PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

B) GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y TERRITORIOS

Y JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FED
RAL.

C) JEFE DEL DEPARTAMENTO AGRARIO

D) SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

E) COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

2.- ORGANOS AGRARIOS

A) CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS ORGANOS Y AUTORIDADES AGRARIAS

Antes de comenzar este capítulo, debemos hacer una breve comparación entre los diferentes conceptos de autoridades agrarias y autoridades administrativas, y para tal efecto debemos comenzar a analizar autores diferentes en el campo del Derecho Procesal, tales como: (1) Chiovende, manifiesta que el Estado moderno considera como esencial función propia la administración de justicia y para esto crea órganos apropiados; Goldsmith, aclara que mientras que el ámbito de actuación de los tribunales civiles - en sus relaciones hacia el exterior reciben el nombre de jurisdicción y cuando se refiere a las relaciones que guardan los tribunales entre sí, reciben el nombre de competencia; Hugo Alsina, señala que en principio la jurisdicción está atribuida al poder judicial, pero ya se ha visto que la separación de poderes al no ser absoluta conlleva a que ciertos actos de los jueces suponen la concurrencia de facultades administrativas y legislativas, así también el Poder Ejecutivo ejerce en algunos casos actos de jurisdicción.

De aquí la distinción entre Jurisdicción Judicial y Administrativa, según el órgano a quien le sea atribuida, de esta manera el acto administrativo es actividad técnica, mientras que el acto jurisdiccional es actividad jurídica.

En el acto jurisdiccional se resuelve la cuestión de saber qué regla de derecho es aplicable a un caso concreto y así las consecuencias de su aplicación. En el acto administrativo, la cuestión de derecho es un medio que no constituye su fin y de éste resultan las consecuencias fundamentales en que el acto de jurisdicción no es voluntario, dado que el Juez proceda de oficio lo que da autoridad de cosa juzgada a sus decisiones, por el contrario el acto administrativo es espontáneo y puede en cualquier momento ser dejado sin efecto.

Los conceptos anteriormente transcritos nos dan una clara idea y nos hacen ver que los órganos y autoridades agrarias, no son el típico órgano judicial. Ahora bien, con el Plan de Ayala se pide la creación de Tribunales Especiales, siendo a partir de 1915 cuando se crean órganos y autoridades agrarias que dependen del Poder Ejecutivo Federal con un carácter muy especial, a los cuales se les considera como Tribunales Especiales y no como Organos Administrativos Públicos Típicos. Es necesario hacer una distinción entre el acto administrativo y el acto agrario, siendo el primero: "La declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones admi

nistrativas, productoras de un efecto jurídico". El acto administrativo cuyos efectos trascienden el ámbito de la administración pública repercuten o pueden repercutir en la esfera jurídica de los administrados. Los criterios que sigue Gabino Fraga (2), para la clasificación de los actos administrativos son los de la naturaleza del acto, el de las voluntades que intervienen en la formación del acto, el de la relación que dichas voluntades guardan con la Ley, el del radio de aplicación del acto, el del contenido y los efectos jurídicos del acto.

Desde el punto de vista de su naturaleza se clasifican en dos categorías: la de los actos materiales que son los que no producen ningún efecto de derecho y la de los actos jurídicos que sí producen consecuencias jurídicas.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en actos simples o constituidos por una voluntad única y en actos formados por el concurso de varias voluntades, éstos pueden ser de cuatro tipos:

El Acto Colegiado que emana de un órgano único de la administración constituido por varios titulares;

El Acto Complejo o Colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración y que puede tener diferentes variedades;

El Acto Unión, en que también intervienen varias voluntades pero con finalidad diferente y pretendiendo una situación jurídica colectiva;

Y

El Contrato que aunque no es un acto administrativo, sí es un acto de Derecho Administrativo.

En cuanto al acto agrario, podemos decir que es la manifestación concreta de la actividad agraria voluntaria, dirigida a producir efectos jurídicos agrarios. Los hechos en cambio pueden ser naturales y humanos y pueden o no producir efectos jurídicos agrarios. Pero en todos los casos, la generadora de hechos agrarios y de los actos agrarios sin excepción, es la actividad agraria en cualquiera de sus formas y especializaciones, para concluir, debemos de distinguir entre autoridad y órgano en cuanto a materia agraria se refiere, cabe aclarar que la primera tiene facultades tanto decisorias como ordenadoras y el segundo sólo las denominadas de tipo administrativo encaminadas estas a allegar los elementos necesarios que la autoridad puede cumplir con su función.

Ahora nos referiremos a las autoridades y órganos agrarios conforme a la Ley Federal de la Reforma Agraria.

1) AUTORIDADES AGRARIAS

A) PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, señala al Presidente como autoridad a la cual le está encomendada la aplicación de la Ley, especifica sus atribuciones en el Artículo 8o., aduciendo que es la suprema autoridad en materia agraria, a la vez que lo faculta para dictar las resoluciones definitivas e inmodificables en todos los procedimientos agrarios.

La autoridad del Presidente de la República, es tan amplia que no solamente se limita a dictar la última resolución como Juez supremo, sino que interpreta, modifica y legisla en materia agraria, estas facultades se localizan en la Ley Federal de la Reforma Agraria, siendo antecedentes de la misma el Código Agrario de 1942, mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas, además puede reglamentar todo lo referente a la cuestión agraria según los artículos 473 y 476 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, cuyos antecedentes encuadren en el Código Agrario de 1942.

B) GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y TERRITORIOS Y JEFE DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En el Artículo 2o. Fracción II, de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, se consideran como autoridades agrarias a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, al Jefe -- del Departamento del Distrito Federal, reglamentándose todas -- sus facultades en el Artículo 9o. de dicho ordenamiento y que -- son: Expresar mandamiento para dictaminar en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de explotación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer en lo administrativo cuando fuera necesario para la sustentación de los expedientes ejecución de los mandamientos en cumplimiento de las leyes locales o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; nombrar y remover libremente a -- sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; expedir -- los nombramientos de los miembros de los Comités Particulares -- Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes; poner en conocimiento del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, las irregularidades en que incurrir los funcionarios y empleados dependientes de esta área, Los Artículos 458 y 459 de la -- Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, prevén los casos en que los Ejecutivos Locales incurran en responsabilidad.

C) JEFE DEL DEPARTAMENTO AGRARIO

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es autoridad, conforme al Artículo 2o. Fracción III de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, Artículo 3o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, es la dependencia del -- Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y la ejecución de las mismas. Sus atribuciones se disponen en el Artículo 1Do. de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, y son:

Acordar con el Presidente de la República; Firmar junto con el Presidente de la República -- las resoluciones y acuerdos que con éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad; resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o señalamiento de las zonas de protección, ó, cualquier otra causa cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad; Informar al Presidente de la República los casos en que proceda la consignación de que trate el Artículo 461 de la Ley Federal de

la Reforma Agraria de 1971, nombrar y remover el personal técnico y administrativo del departamento, de acuerdo con las leyes de la materia; representar al Presidente de la República, en todo acto que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley Agraria salvo en casos expresamente reservados por la Ley a otra autoridad, marcar lineamientos generales de las actividades del Departamento Agrario, escatando instrucciones del Presidente de la República; y las demás que la Legislación Agraria designare. Fundamentalmente sus facultades se relacionan con la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos agrarios, la Ley Federal de la Reforma Agraria, en sus Artículo 460 y 461 prevee los casos en que incurren en responsabilidad el Jefe del Departamento Agrario.

C) SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Se le considera como autoridad al Secretario de Agricultura y Ganadería de acuerdo con el Artículo 2o. Fracción IV de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, en la actualidad muchas de las funciones son facultades del Secretario de la Reforma Agraria, siendo las principales: Las encaminadas a los asuntos económico-agrícolas, técnico-agrícola, actividades programáticas y coordinadores que de alguna manera se relacionan con las diferentes dependencias y respecto a las actividades Agrícolas.

E) COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

Se integran por un Secretario y tres vocales, siendo el Presidente el delegado de la Reforma Agraria en la Entidad Federativa de que se trate. El primer vocal será nombrado y removido -- por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el segundo vocal lo serán por el Ejecutivo Local, siendo el Tercero -- representante de los ejidatarios y comuneros, quien será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos -- Campesinos de la Entidad correspondiente. Las Comisiones Agrarias Mixtas deben de regirse por un reglamento interno que será expedido por el Gobernador de la entidad respectiva, previa opi

nión de la Reforma Agraria. Sufragarán los gastos de la comisión la Federación en no menos del cincuenta por ciento y el resto el Gobierno Estatal.

Las funciones son:

Sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas Dictamina en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandato del Ejecutivo Local; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y a cerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como los expedientes de inafectabilidad; resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de esta ley e intervenir en las demás cuyo conocimiento le esté atribuido; una de las reformas más importantes es la que se refiere a la facultad de las comisiones para opinar en los expedientes de inafectabilidad pues por medio de su intervención se pueden eliminar muchas de las irregularidades que se venían cometiendo en la expedición de los certificados correspondientes.

La anterior denominación es incompleta en cuanto a la denominación específica de la ley, pues el Artículo 27 Constitucional - menciona a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales, que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia, además los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones.

De manera muy especial mencionaremos las facultades de los Delegados, ya que la de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados Ejidales no contienen trascendencia para el presente trabajo. Dentro de este particular cabe destacar el error en que tradicionalmente se incurre, al señalar al Comisariado Ejidal como autoridad responsable en los juicios de amparo, siendo que dentro de estos actúa como órgano de dirección dentro de los ejidos correspondientes. Esto queda claramente manifestado dentro del criterio de la Corte al enunciar la jurisprudencia que se transcribe:

AGRAFIO, COMISARIADOS EJIDALES, NO SON AUTORIDADES.-
Es cierto que la fracción II del Artículo 4 del Código Agrario, incluye a los Comisariados Ejidales entre las Autoridades de los Núcleos de Población Ejidal y de las Comunidades que poseen tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el Artículo 43 del mismo Código les

marca, se desprende que no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes.

Quinta época;

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 61 (3).

Funciones que desempeñan los Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria:

- I Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de ésta.
- II Tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios de la competencia legal de éste.
- III Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a la ley y a las disposiciones agrarias vigentes.
- IV Dar cuenta al Secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de Comisiones Agrarias Mixtas.
- V Velar bajo su estricta responsabilidad por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales.
- VI Intervenir en los términos de la ley en las controversias que se susciten entre los ejidos y las co-

municipalidades.

- VII Supervisar el personal técnico y administrativo -- que la Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la delegación.
- VIII Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la delegación.
- IX Informar regular y periódicamente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramitan en la delegación y en todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales, y de las anomalías o de los obstáculos para la perfecta explotación de los bienes.
- X Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria sobre las anomalías que sufran los ejidos y comunidades ejidales, para la correcta explotación de los bienes y dentro de su circunscripción.

EN MATERIA DE ORGANIZACION Y DESARROLLO AGRARIO:

- I Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades eji

dales o comunales que les encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria en coordinación con otras dependencias locales y federales para lo que se dispondrá del número de promotores que se requieran - en el cumplimiento de sus funciones.

- II. Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización, control técnico y financiero de la producción ejidal.
- III Autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción.
- IV Coordinar sus actividades con las diferentes dependencias de la. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurren a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios, de los ejidos, comunidades, nuevos centros de explotación ejidal y colonias.

Para darnos una clara idea de la magnitud de los nuevos programas de la Secretaría de la Reforma Agraria a través de sus delegaciones, se mencionan los que en esta Entidad Federativa se -- llevan a cabo, mismos que se hacen consistir:

- 1.- Organización Integral.
- 2.- Regularización de la tenencia de la tierra.
- 3.- Seguridad Política. (Jurídica).

4.- Asentamientos humanos en coordinación con la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra. --
(CCRETT).

En cuanto a la organización integral nos abocaremos a la orientación que se lleva en diferentes núcleos de población ejidal, comuneros, zonas urbanas ejidales y con el fin de poner en conocimiento de los grupos antes mencionados todas y cada una de las obligaciones y derechos que tienen en cuanto al grupo se relacionen.

La regularización es tocante a los programas tendientes a concretizar todos y cada uno de los derechos ejidales, esto es, -- con el fin de obtener en un corto plazo el mayor número de conflictos resueltos.

En cuanto a la seguridad jurídica, podemos decir que ésta busca la garantía que representa la organización estatal en el ordenamiento del derecho agrario y a la consiguiente protección del individuo como ente de un grupo ejidal o como pequeño propietario acreedor a un certificado de inafectabilidad, de igual manera protege a la comunidad ejidal propiamente dicha.

2) ORGANOS AGRARIOS

A) CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Jurídicamente hablando es el Cuerpo Consultivo Agrario el único órgano que a la fecha se puede considerar con las características de tal, estando contemplado en la fracción XI inciso b del Artículo 27 Constitucional. Compuesto por cinco personas que es tén designadas por el Presidente de la República, mismas que de berán llenar los siguientes requisitos:

- a) Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.
- b) No poseer predios rústicos cuya extensión exceda a la superficie asignada a las propiedades inafectables.
- c) No desempeñar cargo alguno de elección popular.

LAS ATRIBUCIONES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO SON:

- a) Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su trámite haya concluido.
- b) Revisar y autorizar los planes y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.
- c) Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales, cuando haya inconformidad de los grupos a-

grarios, procurando un acuerdo previo entre las partes.

- d) Emitir opinión cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite acerca de las iniciativas de Ley o reglamentos que en materia agraria, formule el Ejecutivo Federal, así como los problemas que le sean planteados por aquél.

La Ley de la Reforma Agraria lo Reglamenta así:

El Cuerpo Consultivo Agrario, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario.

Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo Agrario actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad. - Sólo en caso de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia podrá uno de los secretarios generales suplir al Secretario en la presidencia del Cuerpo Consultivo Agrario, en el orden establecido en el reglamento interior.

Para concluir con este capítulo, mencionaremos el papel de la Secretaría de la Reforma Agraria dentro del Programa Nacional de Desarrollo dado a conocer el 30 de Mayo de 1983, mismo que se hace consistir en acciones en materia de desarrollo rural integral, reforma agraria, aguas, pesca, bosques y selvas. A

este respecto queda de manifiesto la situación crítica por la que atraviesa la economía mexicana y hace resaltar la importancia estratégica del desarrollo rural integral, ya que con él se pueden lograr trascendentes contribuciones al proceso de reordenamiento y cambio estructural agrario.

Estas políticas están contempladas en el programa de mediano plazo para el desarrollo rural integral.

Por lo que ve a la tierra, se buscará regularizarla y acabar con la corrupción en el campo, esto es, en esencia lo que el Programa Nacional de Desarrollo estructura en materia agraria.

- (1) Caso Angel.- "DERECHO AGRARIO" Prol. de Gonzalo Aguirre Beltran. México. Editorial Diana, 1980
- (2) Fraga Gabino.- Ob. Cit. Pág. 125
- (3) "REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA". Editada por la Procuraduría General de la República. Vol. II Número 7 y 8.

- (1) Caso Angel.- "DERECHO AGRARIO" Prol. de Gonzalo Aguirre Beltran. México. Editorial Diana, 1980
- (2) Fraga Gabino.- Ob. Cit. Pág. 125
- (3) "REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA". Editada por la Procuraduría General de la República. Vol. II Número 7 y 8.

C A P I T U L O I V

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

CARACTERISTICAS ESCENCIALES DE LOS TRIBUNALES
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

El objeto de incluir este tema dentro del presente trabajo, es el de dar una idea clara y precisa sobre los tribunales Contencioso Administrativos y una vez que se hayan analizado estos, valorar la posibilidad de crear Tribunales con estas características en materia agraria, ya que existe razón suficiente para la creación de éstos, fundándose en las reformas constitucionales publicadas a principios de 1983, mismas que se analizan en el siguiente capítulo.

Tal y como se ha dejado asentado en los capítulos anteriores, la materia agraria es esencialmente administrativa, y hasta hoy en nuestro país se encuentra dominada por los políticos de alto rango, que son los que vienen a ser los jefes supremos de toda la administración pública, los cuales no pueden hacer valer acertadamente el interés social de la Reforma Agraria, sino que se queda en un plano meramente administrativo. Se suma a lo anterior el régimen presidencialista en el que nos encontramos, generando que las autoridades en la materia que nos ocupa, no se preocupen por consultar a expertos en la materia.

Por otra parte la Legislación Agraria vigente, tan ambiciosa - en sus alcances como inoperante en sus resultados, y aún vio-- lenta en cuanto al respeto de las normas Constitucionales que-- desea abarcar, hace necesaria la creación de un poder jurisdic-- cional administrativo, que venga a reprimir las ambiciones de quienes manejan la cuestión agraria en México, y desbanque las atribuciones de las actuales autoridades agrarias.

Para comenzar con el estudio de los Tribunales Contencioso-Ad-- ministrativo, debemos explicar las cuestiones relacionadas al acto jurídico en sí y a tal efecto podemos decir que es impor-- tante la intervención de controles internos y externos dentro de la administración, aunque algunos autores no lo consideran de esta manera, ya que piensan en el autocontrol de la adminis-- tración, siendo aquí donde nos referirémos a las doctrinas que nos parecen más importantes.

ACTO JURIDICO.- Manifestación de la voluntad humana-- susceptible de producir efectos jurídicos; para que-- produzcan efectos, además de la capacidad para reali-- zarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con -- los requisitos legales previamente establecidos para cada caso.

ACTO ADMINISTRATIVO.- Declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública, de naturaleza - discrecional, susceptible de crear, con eficacia per-- ticular o general, obligaciones, facultades o situa--

ciones jurídicas de naturaleza administrativa.

Una vez hecha esta breve aclaración sobre los actos, podemos entrar en el estudio de las diferentes doctrinas, mismas que son:

Jeiro Duque Pérez, (1).- Control de la Actividad Administrativa. Manifiesta que el acto administrativo puede ser injusto, inconveniente o adolecer de una irregularidad de fondo o de forma. Aún la administración mejor organizada, puede incurrir en errores o violaciones en los derechos de los administrados en orden general, aun sin quererlo. De ahí que sea fundamental establecer los medios necesarios para que la administración pueda realizar sus propios actos y a la vez revisarlos sin obligar a los interesados a utilizar la Vía Contenciosa Jurisdiccional.

Existiendo para ese fin los recursos administrativos; el procedimiento que se sigue en la prosecución de estos recursos es eminentemente administrativo pues la autoridad actúa como tal en función administrativa.

La revocación directa de los actos administrativos es un recurso extraordinario del derecho administrativo y que según Sarris, por cuanto ve la misión de la actividad administrativa, no consiste en dar la certidumbre de cosa juzgada, ya que esta es una misión del acto jurisdiccional, sino en conseguir un resultado material útil para el estado, y dentro de los límites legales.

Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido, o por sus inmediatos superiores de oficio o a petición de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando se manifiesta su oposición con la Constitución o la ley;
- b) Cuando no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él y cuando con ellos se acuse agravio injustificado a una persona.

Ahora bien, la única manera de colocar la cuestión agraria de los órganos de la administración pública federal o estatal en el campo de la justicia, es la de proveer una ley que cree órganos jurisdiccionales agrarios que la fiscalicen.

Entendemos por función jurisdiccional, la actividad funcional del estado que ante las controversias jurídicas reales o formales planteadas, tiende a resolverlas mediante actos concretos e individuales y con autoridad de cosa juzgada.

Lo Contencioso Administrativo puede definirse como el sistema de garantías que el estado concede a los particulares en sus relaciones con la administración, y en concreto como el recurso o acción que el particular puede enderezar contra la administración, por haber cometido ésta un acto que viola el derecho subjetivo de que es titular.

Como sabemos, la administración está sometida a la ley y se dice que la función administrativa es de estricto derecho; por

ello debe de respetar la normatividad jurídico administrativa y cuando la desconoce o viola, se hace responsable y su acto es susceptible de acusarse en defensa del orden jurídico general, o del derecho subjetivo del particular.

El Principio de Legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo le más importante columna sobre la que se sienta el derecho administrativo. Así las cosas, la sumisión de la administración a los dictados de la ley, no es sino la expresión más patente de la existencia del derecho administrativo.

El Principio del que acabamos de hablar limita la competencia, en la actuación de los titulares de los Organos Administrativos a la ley previamente dictada, expresa la conformidad al derecho y es sinónimo de la regularidad jurídica de la administración.

El Principio de Legalidad es un postulado de la división de poderes. Indica que la actividad administrativa no puede realizar actos concretos, que no estén previstos en una disposición anterior, la cual debe tener las características de abstracción, generalidad, impersonalidad y permanencia; estos atributos del acto legislativo.

La consideración precedente indica que el Principio de Legalidad, tiene como consecuencia, derivado de la división de poderes:

- e) La sumisión de la actividad administrativa al Po

der Legislativo;

- b) Respeto a la ley; y
- c) Limitación al actuar de los funcionarios públicos que no pueden tomar decisiones que sean conforme a la ley.

La violación al Principio de Legalidad implica, incompetencia, - ilicitud o ilegalidad; por eso Serra Rojas afirma, que en tales casos el funcionario considera la ley indebidamente por los siguientes motivos: No la toma en cuenta; señala una indebida - interpretación; la aplica con exceso; reduce el campo de su -- aplicación y aplica otra ley más no la indicada para el caso.

El Principio de Legalidad de que tanto hemos hablado, genera seg - uridad jurídica para los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos, si la admi - nistración no estuviera ligada a normas jurídicas, y a la vez -- produce firmeza en la actuación administrativa que será conforme a los dictados de la ley, traduciéndose por tanto en una actuación coherente. (2)

De acuerdo con Gabino Frega, el Principio de Legalidad de la -- función administrativa se concreta en las siguientes reglas:

- a) La administración ha de ajustar su voluntad en -- cuanto a la actividad que desarrolla, tanto sus actos particulares como generales, a las leyes y actos con fuerza de ley.
- b) Las autoridades administrativas inferiores deben

ajuster su actividad, tanto decisiones concretas como generales, a las normas dictadas por la autoridad administrativa superior.

- c) Cualquier autoridad administrativa ha de ajustar su actuación concreta a las normas generales dictadas por ella misma, sin perjuicio de su facultad de derogarlas por vía general.

Las ventajas que se obtienen con el sometimiento de la actividad administrativa a control, son:

- 1) Evitar actos inconvenientes o jurídicamente irregulares.
- 2) Asegura cierta unidad administrativa, pues aunque los otros organismos administrativos proceden con relativa independencia, desde el punto de vista institucional, solamente el controlador hace posible la observancia de las normas fundamentales a toda administración.
- 3) El control posterior permite deslindar la responsabilidad de los funcionarios o agentes administrativos, y en consecuencia se puede depurar a la administración, removiendo a aquellos funcionarios que procedan irregularmente y modificando -- criterios contrarios con el interés general o particular de los administrados.

La fiscalización jurisdiccional no es solo una categoría de ne

cesidad l6gica, para obtener un control desde fuera, sino que es una categorfa de necesidad jurfdica, cual es la realizaci6n de la justicia administrativa.

La administraci6n tiene que someter su actuar jurfdico al control de la funci6n jurisdiccional, y esf instituyendo salas especiales de lo contencioso-administrativo en el seno de los tribunales jurisdiccionales.

Ya en este sentido la justicia administrativa es eficaz no s6lo en su manera actual, sino tambi6n potencial, porque su mera existencia ofrece la posibilidad de reclamar contra una autoridad administrativa, la violaci6n jurfdica cualquiera y esto no ha de durar m6s all6 de su fase contenciosa, habiendo de bastar para que en una organizaci6n debidamente ordenada, se pueden excluir infracciones jurfdicas intencionales y tambi6n servir de refuerzo para que las funciones administrativas rechacen sugerencias que vengan de factores polfticos.

Asf el control jurisdiccional por ofrecerse desde fuera de la administraci6n, da lftmites al poder discrecional de 6sta, siendo 6ste un poder residuo.

Ahora, volviendo a nuestro Derecho Agrario, cabe deducir que en 6l se han hecho esfuerzos especiales para orientar la justicia agraria, y para sefalarlos diremos que fue desde 1915, -- cuando la ley de 6 de enero faculte a la Comisi6n Nacional Agraria, Organismo Administrativo Especializado, de tramitar las solicitudes de dotaci6n, restituci6n, mediante un procedimiento

to administrativo, en el que intervieran los Gobernadores, la Comisión Nacional y el encargado del Ejecutivo Federal. Otro intento se gesta con la Procuraduría de Pueblos, pues ésta posee jurisdicción administrativa.

Se puede decir que con la Ley Federal de Reforma Agraria, los Tribunales de lo Contencioso Agrario son de urgente necesidad, ya que cuando las autoridades en esta materia no dan paso a -- los problemas, no hay medio de defensa para lograrlo. Así mismo, la ley vigente presenta defectos tales como el de que los órganos pueden ser juez y parte en algunos problemas de carácter ejidal, además del exceso de atribuciones que se adjudican y que violan y que de acuerdo con las leyes orgánicas les compete a otras dependencias del Ejecutivo.

Lo anterior da pauta a que se puedan crear tribunales de lo -- Contencioso Administrativo en materia agraria, y existe un fundamento legal y constitucional para su creación, mismo que se contempla en el Artículo 104 Constitucional fracción I, en el que se manifiesta se podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Siendo en este capítulo a lo que nos hemos referido.

Hasta aquí, lo concerniente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y solamente nos resta hacer un razonamiento, en cuenta a la posibilidad de que estos Tribunales puedan funcionar en Materia Agraria. A lo que en mi punto de vista expresa-

ría, que: aunque reglamentados en la Constitución, dadas las apremiantes necesidades en materia Agraria, sería difícil una aplicación con alto porcentaje de éxito, de este tipo de tribunales, esto por la experiencia que se ha notado en el Tribunal Fiscal, en que a todas luces denota una falta de operación.

Ahora, haciendo un análisis de lo que hasta aquí se ha expuesto, y tomando en cuenta la experiencia sufrida en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, es de analizarse en el siguiente capítulo la forma de reglamentar Tribunales Agrarios con características tan especiales que solo se dan por la impetiosa necesidad de las cuestiones relativas a la administración de justicia agraria en nuestro medio.

De esta manera en el siguiente y último capítulo trataremos de plasmar como ya dijimos, las necesidades apremiantes, mismas que se han hecho verdaderamente urgentes de solucionar y que sin lugar a dudas encuentran fundamentación Constitucional en las Reformas del mes de Diciembre del año de 1982, amén del apoyo que para ello se vierte con el Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer el 30 de mayo de 1983.

(1) Mendieta y Núñez Lucio.- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa, Tercera Edición. México 1975. Pág. 251

(2) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 260

C A P I T U L O V

NECESARIA CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

NECESARIA CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Como ya hemos visto en los Capítulos anteriores, la creación de los Tribunales Agrarios es de una necesidad apremiante y es por eso que en este Capítulo trataremos de explicar la situación actual en que se encuentra la jurisdicción agraria, para posteriormente dar a conocer una propuesta, que dadas las características esenciales de esta materia no pueden ser Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sino revestir aquellas características que les sean más favorables para la justa y pronta resolución de los conflictos agrarios, creando de esta manera un ambiente de seguridad jurídica, y dentro de un marco de legalidad Constitucional.

Recordemos ahora que la Revolución Mexicana, la hicieron los hombres del campo, para emanciparse del yugo del cacicazgo y de la política imperante. En este momento y específicamente a partir del Plan de Ayala es cuando se postula la creación de Tribunales Especializados en Materia Agraria para la repartición y debida explotación de los bienes agrarios, sosteniéndose de esta manera un mejor reparto por regiones. Si bien es cierto, lo mencionado anteriormente, no se ha llevado a cabo ya que en el devenir de la política agraria, se ha efectuado -

cambios constantes ocasionando de esta manera la clara inestabilidad agraria, en cuanto a órganos y autoridades se refiere, -- provocando de esta manera, que la justicia agraria no esté en manos de verdaderos tribunales en esta materia, sino en organismos de carácter político administrativo, que poco o nada se ocupan del agrarismo, esto por muy diferentes causas tales como la exagerada concentración de funciones en un solo poder, así como la concentración de los diferentes organismos agrarios en una determinada región de la República, razón por la cual, se provoca una tardía aplicación de la justicia, ya que al carecer de autoridad y decisión la Comisión Agraria Mixta, solo tramita -- los expedientes que ante ella se inician, y estos se ven retardados por el burocrático y lento sistema actual. No obstante a los últimos esfuerzos que en esta cuestión se han gestionado, -- existe en la actualidad un gran porcentaje de expedientes, los cuales solo están en espera de la resolución Presidencial respectiva, misma que por razones meramente administrativas no se dicta, provocando dentro de los campesinos peticionarios una atmósfera de inseguridad y descontento respecto de la justicia -- agraria.

Esta negación de justicia, es originada por factores de diversa índole siendo el principal, la deficiente administración pública, ya que el órgano federal de instrucción agraria, dispone de un aparato administrativo muy complejo por la excesiva concentración de funciones, provocando lentitud en el procedimiento y

por tanto en las resoluciones definitivas. Hay que hacer notar que el Cuerpo Consultivo Agrario sigue siendo en la actualidad un organismo circunscrito dentro del Distrito Federal, por lo que aunado a lo anterior resulta aún más inoperante. Este problema se trató de solucionar con el programa de desconcentración regional, creando las Salas Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario, con la finalidad de elaborar en el interior del país los proyectos para la resolución presidencial, provocando con esto una fluidez un poco más acelerada en cuanto a la sustanciación del procedimiento. Cabe aclarar que estas salas duraron muy poco tiempo ya que desaparecieron algunas y de esta manera se vino a consolidar una reducción quedando solamente las salas regionales del Cuerpo Consultivo Agrario de San Luis Potosí y Veracruz. No para aquí la reducción de estos órganos descentralizados dentro del marco de la administración anterior, es en este año de 1983 y específicamente a finales del mes de mayo cuando desaparecen por completo estos multitudinarios órganos, aduciendo falta de presupuesto dentro de la administración. Esta reducción de las alas regionales viene a dar marcha atrás en los avances procesales que su descentralización había provocado.

Ahora bien, para darnos una idea de como se encuentra la resolución de conflictos dentro del Sistema Agrario Mexicano, cabe aclarar que en el año de 1976 se inició en esta Ciudad un plan piloto para el desahogo del rezago agrario, con el cual quedó

extinguido el mismo, y es en ese momento cuando pasan los expedientes a segunda instancia. Ya en esta fase del procedimiento es decir, en Cuerpo Consultivo, es donde pudieramos llamarle -- así "los expedientes duermen el sueño de los justos", ocasionando con ello un grave perjuicio a los núcleos peticionarios, quienes no pueden hacer mayor cosa que esperar. Aclare también que en esto me refiero a la situación actual del sistema agrario.

Es por lo antes dicho que se hace necesario buscar mecanismos -- adecuados para la pronta resolución de los problemas agrarios existentes y qué mejor que la Creación de Tribunales Agrarios que tengan el poder de decisión, desahogando con esto al Ejecutivo de la Unión, ya que en nuestra Constitución se encuentra como facultad del Ejecutivo la resolución definitiva de Acciones Agrarias tanto individuales como colectivas con lo que como ya hemos dicho se retrasa notoriamente la impartición de -- justicia.

Antes de continuar y expresar lo que para nosotros sería una -- reglamentación e implantación de los tribunales agrarios, señalaré y comentaremos las reformas y adiciones al Artículo 27 -- Constitucional, publicadas en febrero de 1963, así como un breve análisis de la exposición de motivos correspondiente al mismo artículo, ya que en él se consagra y se justifica la creación de Tribunales Agrarios, con lo que creemos que el legislador sienta las bases precedentes para enseguida, tal vez propo-

ner con apoyo en las mismas y en el Plan Nacional de Desarrollo la creación de Tribunales en materia Agraria.

El establecimiento de estos preceptos Constitucionales, de medidas tendientes a dotar de tierras y ejidos a los núcleos de población que carezcan de ellos, así como integrar una dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias, que en este caso, es la Secretaría de Reforma Agraria.

Las Fracciones XIX y XX recientemente adicionadas al Artículo 27 Constitucional, pueden ser consideradas como postulados declarativos que requieren ser implementados en leyes secundarias y en medidas de organización dentro de la Administración Pública.

Es evidente que se atiende a una necesidad primaria de la Nación y a la satisfacción más urgente de la justicia, cuando se dispone en la nueva fracción XIX que el "estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria", así mismo, constituye la mejor aportación al resguardo de la garantía de seguridad jurídica y de apoyo a la producción agropecuaria, al señalar como prioridad inaplazable "la de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y se apoyará la asistencia a los campesinos".

En la fracción XX que se adiciona, se reitera expresamente el carácter de interés público que tiene la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de este princ

ner con apoyo en las mismas y en el Plan Nacional de Desarrollo la creación de Tribunales en materia Agraria.

El establecimiento de estos preceptos Constitucionales, de medidas tendientes a dotar de tierras y ejidos a los núcleos de población que carezcan de ellos, así como integrar una dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias, que en este caso, es la Secretaría de Reforma Agraria.

Las Fracciones XIX y XX recientemente adicionadas al Artículo 27 Constitucional, pueden ser consideradas como postulados declarativos que requieren ser implementados en leyes secundarias y en medidas de organización dentro de la Administración Pública.

Es evidente que se atiende a una necesidad primaria de la Nación y a la satisfacción más urgente de la justicia, cuando se dispone en la nueva fracción XIX que el "estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria", así mismo, constituye la mejor aportación al resguardo de la garantía de seguridad jurídica y de apoyo a la producción agropecuaria, el señalar como prioridad inaplazable "la de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y se apoyará la asistencia a los campesinos".

En la fracción XX que se adiciona, se reitera expresamente el carácter de interés público que tiene la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de este prin-

pio se desprende la obligación que se impone al estado de promover las condiciones del desarrollo rural integral, tener en cuenta la necesidad de que ésta actividad del Estado, se despliegue con respecto a las garantías Constitucionales con reconocimiento al esfuerzo de la sociedad para actuar en esta área y que al apoyo y esfuerzo del gobierno se ejerza sin suplantar personas y organizaciones intermedias que compartiendo el sentido de interés público de esta actividad, dediquen su mejor esfuerzo y empeño en un marco de absoluta garantía a sus derechos y libertades.

Por lo que ve a la exposición de motivos se basan éstos en los principios Constitucionales del Desarrollo económico Nacional estando referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de la relación del Estado y la sociedad así como nuevos mecanismos de participación social que llevan a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático. Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de Gobierno.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y Economía Mixta, establece un sistema de planeación democrática de desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral

y una mejor justicia agraria.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la Economía Nacional, así como aquellas de regulación y fomento; - al aprobarse esta iniciativa, se pensó proveer al ejecutivo con un conjunto de atribuciones consistentes, definidas en sus alcances, y con instrumentos económicos y jurídicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho, los nuevos conceptos económicos.

Hasta aquí lo relacionado a la exposición de motivos para las reformas y ediciones del Artículo 27 Constitucional.

Tomando en consideración todo lo anterior, podemos concluir que para la implantación de los Tribunales Agrarios, se debiera dotar a la Comisión Agraria Mixta de plena jurisdicción, para que resuelva en forma definitiva los expedientes agrarios referentes a derechos individuales, dejando en manos del Ejecutivo Federal la resolución de las Acciones Colectivas, quien a través del Cuerpo Consultivo Agrario realizará estas funciones.

(1) En cuanto al rezago agrario existente en la segunda instancia se propone que sea también el Cuerpo Consultivo Agrario dotado de plena jurisdicción y constituido como Tribunal Agrario de segunda instancia, quien resuelva las cuestiones tanto individuales como colectivas y a este efecto se otorgue un plazo no mayor de un año para la tramitación de las mismas, esto previa amplia publicación para que se presenten todas aquellas person-

nas o núcleos de población que se consideren interesados. El objetivo que con esto se persigue es determinar en forma definitiva qué propiedades resultarán afectables y de resultar lo contrario, expedir los certificados de inafectabilidad correspondientes creando así un ambiente de seguridad jurídica tanto a los pequeños propietarios como a los núcleos ejidales o solicitantes en la cuestión de la tenencia de la tierra.

En lo tocante al Cuerpo Consultivo Agrario como ya enunciamos anteriormente, se propone que sea éste, quien constituido como Tribunal Agrario de segunda instancia se aboque a la resolución de las acciones agrarias del orden colectivo, ya que estas merecen de mayor atención con lo que se descentralizaría al Ejecutivo - Federal de la resolución de Acciones agrarias individuales, haciéndose necesaria la reforma Constitucional correspondiente a la fracción XI inciso b del Artículo 27 Constitucional.

Por lo concerniente a Comisiones Agrarias Mixtas, convertidas en Tribunales Agrarios de Plena Jurisdicción, (tribunales materialmente jurisdiccionales aunque formalmente administrativos), se impone reformar la Fracción XI inciso c, del Artículo 27 -- Constitucional, para que una vez reguladas se aboquen al conocimiento de los derechos individuales, dentro de los cuales podrán resolver en forma definitiva.

Así mismo, resolverán también la primera instancia de las acciones colectivas, remitiendo el dictámen correspondiente a la segunda instancia para su trámite definitivo.

La implantación de los Tribunales Agrarios dentro de nuestro -- país hacen necesaria una revisión completa dentro de nuestra má xima ley así como la reglamentaria a lo mismo, expidiéndose por tanto una ley de justicia agrario que de seguridad jurídica a -- las situaciones que aquí se plantean.

- (1) Castro Zavaleta Salvador.- "55 AÑOS DE JURISPRUDENCIA MEXICANA 1917-1971". Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados de Circuito. México. Editorial Cárdenas. 1972. Volúmen I.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: Por lo que el rezago agrario se refiere, deben fijarse las medidas necesarias para la resolución definitiva, misma que concluye con la Resolución Presidencial, esto desde luego en segunda instancia. A estas medidas, deben de dárseles una gran publicidad en todo el territorio Nacional, con el fin de que todos los interesados concurren ante las autoridades respectivas a dirimir sus controversias.

SEGUNDA: Al crearse los Tribunales Agrarios, las Comisiones -- Agrarias Mixtas podrán asumir este carácter, debiendo se reformar la fracción XI inciso c, del Artículo 27 Constitucional. Las Comisiones Agrarias Mixtas constituidas en Tribunales Agrarios, solo podrán sustanciar los conflictos agrarios de carácter individual ya que dotados de plena autoridad decisoria, tendrán la facultad de resolver estas acciones, desahogando al Ejecutivo Federal del conocimiento de estos juicios, dejando únicamente a su competencia la resolución de -- las acciones colectivas. La reforma a que se refiere en este punto quedaria de la siguiente manera:

ARTICULO 27 Fracción XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- c. Un Tribunal Agrario compuesto de representantes iguales de la Federación, los Gobiernos Locales y los Campesinos, que tendrán las atribuciones de sustanciación y resolución definitiva en los conflictos agrarios de carácter individual; y solamente la sustanciación de primera instancia en los conflictos agrarios de carácter colectivo.

TERCERA: Las Comisiones Agrarias Mixtas integradas como Tribunales Agrarios sustanciarán la primera instancia de las acciones colectivas, remitiendolas al Cuerpo Consultivo Agrario para su trámite en segunda instancia.

CUARTA: Debe dotarse al Cuerpo Consultivo Agrario de plena jurisdicción para la sustanciación de los procedimientos de orden colectivo. Continuando con una dependencia directa del Ejecutivo Federal. Esto conlleva a la reforma del Artículo 27 Constitucional fracción XI inciso b. La reforma a que se refiere en este punto quedaría de la siguiente manera:

ARTICULO 27 Fracción XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:

- b. Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas -

que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones de decisión en los conflictos agrarios de carácter colectivo y los demás que las leyes Orgánicas Reglamentarias le fije.

- QUINTA: Las Resoluciones emitidas por los Tribunales Agrarios serán impugnables mediante el recurso de Revisión ante el Tribunal Agrario de Segunda Instancia.
- SEXTA: Las Resoluciones de los Tribunales Agrarios de segunda instancia solamente son recurribles con amparo directo.
- SEPTIMA: La creación de los Tribunales Agrarios provoca una revisión en los preceptos de derecho sustantivo y adjetivo en materia agraria.
- OCTAVA: Con la creación de Tribunales Agrarios se dará una mayor confianza y seguridad a las instituciones agrarias dando como resultado que los núcleos ejidales, peticionarios y pequeños propietarios disfruten de una amplia seguridad jurídica en cuanto a la distribución y tenencia de la tierra.
- NOVENA: Con todo lo anterior, sin dudar alguna que se daría cabal cumplimiento a la fracción XIX del Artículo 27 -- Constitucional, y quedaría satisfecho el ideal de aquellos hombres que iniciaron la contienda revolucionaria el cual, quedó plasmado en el Plan de Ayala, y una vez

más se ve reafirmado en la fracción que aquí se mencion
na misma que fue adicionada en el año de 1982.

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

- 1.- Caso Angel.- "DERECHO AGRARIO". Prol. de Gonzalo Aguirre Beltrán. Editorial Diana. - México. 1980.
- 2.- Chávez Padrón Martha "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS -- PROCEDIMIENTOS". Editorial Porrúa, S.A. México. 1974.
- 3.- Chávez Padrón Martha "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición México. 1974.
- 4.- Díaz Soto y Gama Antonio.- "LA REVOLUCION AGRARIA EN EL SUR Y EMILIANO ZAPATA SU CAUDILLO". Ediciones el Caballito. México. 1982.
- 5.- Díaz Soto y Gama Antonio.- "LA CUESTION AGRARIA EN MEXICO". Ediciones el Caballito. Segunda. Edición México. 1980.
- 6.- Fraga Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición. México 1980.
- 7.- Luna Arroyo Antonio.- "DERECHO AGRARIO" Editorial Revista de Derecho Privado. México. 1936.
- 8.- Martínez Garza Bertha Beatriz.- "EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA". Editorial Textos Universitario, S.A. México. -- 1975.
- 9.- Martínez Garza Bertha Beatriz.- "LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS". Editorial Porrúa, S.A. México. 1975.
- 10.- Mendieta y Núñez Lucio.- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México. 1975.
- 11.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. Décima Novena Edición. México. 1983.

- 12.- Tena Ramírez Felipe.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. 1978.

LEGISLACION CONSULTADA

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

"LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".

"DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA" Escriche. Editorial Buenos Aires. 1972. Volúmen 4

"55 AÑOS DE JURISPRUDENCIA MEXICANA 1917-1971".- Salvador Castro Zavaleta. Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados de Circuito México. Editorial Cárdenas. 1972.

OTRAS FUENTES

"REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA" Editada por la Procuraduría General de la República. Volúmen II. Número 7 y 8.