

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**“Procedimientos Auxiliares en la
Redistribución de la Tierra”**

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

LUCAS DELOYA ALVAREZ

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

Ciudad Universitaria, México, D. F.,

octubre, 1967.



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

DEDICATORIAS

**ESTA TESIS SE ELABORÓ EN EL SEMINARIO
DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE
DERECHO, BAJO LA DIRECCIÓN DEL SR. LIC.
ALVARO MORALES JURADO, SIENDO DIRECTOR
DEL MISMO, EL SEÑOR LIC. RAÚL LEMUS
GARCÍA.**

La ofrendo como un homenaje reverente y sempiterno a mi meccna Sr. don JORGE HENRIQUEZ GUZMAN, personaje ilustre y nobilísimo a quien debo y agradezco mi formación intelectual.

A mi dilecto amigo Ing. JORGE HENRIQUEZ DOMINGUEZ, al que me une una antiquísima y estrecha amistad la que constituyó un estímulo para la culminación de este modesto trabajo.

Al Sr. General de División don MIGUEL HENRIQUEZ GUZMAN, hombre bonduloso que me brindó atenciones durante mi infancia y posteriormente cuando cursé estudios superiores.

A mi Padre ADRIAN DELOYA CARDENAS, con la fidelidad de un hijo. De ti recibí una estricta disciplina y compartí antes de emigrar a esta capital variadas satisfacciones.

Dejo constancia del profundo agradecimiento para mi señora esposa PETRA LEYVA de DELOYA que con su abnegación y comprensión hizo realidad mi máxima aspiración.

A mi tío ARTEMIO quien mostró interés por mis problemas de estudiante.

En memoria de la Sra. FRANCISCA CARDENAS ROMERO (q.e.p.d.), madre abuela paterna, cuya férrea voluntad me encauzó por el buen sendero.

En recuerdo de la Sra. BERTHA Vda. de GONZALEZ (q.e.p.d.), mujer generosa que el adverso destino privó de su existencia en la plenitud de su vida.

*A mis condiscipulos de generaci3n: RICARDO MARTINEZ
GARCIA, VICTOR MANUEL ROSSI FLORES y LUIS AR-
TURO TINAJERO CONTRERAS.*

*Mi profundo reconocimiento para el Sr. Lic. y Magistrado
HECTOR TERAN TORRES y Lic. ALVARO MORALES
JURADO.*

*A mis amigos: JOSE FLORES CAMPUZANO, FRANCISCO
MARTINEZ CLARK y MAXIMO QUIROGA.*

*Con efusividad para la Sra. Ma. LUISA PACHECO de MO-
LINA, por sus mltiples consejos maternales referentes a mi
porvenir incierto en ese entonces, a1o de 1954.*

INTRODUCCION

Los son los motivos que en mí propendieron a elaborar este tema sobre la rama jurídica agraria; el Subjetivo y el Científico.

El primero, en virtud de ser esta disciplina esencialmente humana, puesto que se ocupa de la solución de necesidades estrictamente de subsistencia del sector campestre. Esta materia es compleja por propia naturaleza por inmiscuirse en su aplicación el factor interés creado, el que hace más dilatada su solución, sujetando a sus caprichos las resoluciones de los problemas del campo.

El segundo, por considerar que el ordenamiento Agrario vigente, está urgido de una revisión en sus diversas instituciones que él regula, para estar acorde con la evolución que se suscita en los diferentes aspectos y poder aplicar empíricamente el ideal revolucionario emanado de la Constitución y nominado de Justicia Social Redistributiva.

La supremacía de este Derecho Patrio, me ha inquietado, decidiéndome a introducirme en su fuente inagotable de conocimientos y aportar con pretensiones de perfectibilidad, más no de perfección, este modesto trabajo.

El Tema se intitula: PROCEDIMIENTOS AUXILIARES EN LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA.

En él analizo los principales derechos agrarios de índole colectiva e individual, reconocido por la doctrina del Derecho Agrario; iniciando en el Capítulo I, la exposición de los conceptos generales sobre el procedimiento y terminando por sustentar en una manera ágil los principios rectores del procedimiento agrario; en el Capítulo II, trato acerca del Procedimiento de Ampliación de Ejidos, institución fundamental como las siguientes que desarrollo para solucionar las indigencias de nuestro campesino.

En todos los demás procedimientos: de dotación complementaria, el seguido para conceder parcelas en un ejido con tierras cultivables; el de reacomodo de campesinos con derechos a salvo en parcelas vacantes; el de creación de nuevos centros de población agrícola y que sugiero denominarlo de población ejidal. En todos ellos propongo como antes he expresado modestas inovaciones, que producirán sin duda alguna, discrepancia de criterios entre el honorable jurado, docto en esta materia, al cual con el debido respeto me someto para dialogar sobre esta cuestión.

CAPITULO I

Antecedentes del Procedimiento en la Distribución de la Tierra en Materia Agraria

1. CONCEPTOS GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO.
2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

I. CONCEPTOS GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO.

Antes de empezar a tratar sobre el procedimiento que se ha seguido en la redistribución de la tierra en México, nos proponemos previamente precisar qué se entiende por Procedimiento en el campo del derecho. Al efecto nos explican los doctores Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, que, “en el lenguaje corriente, procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas —técnicas, legales, etc.—, que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense, la palabra procedimiento se emplea, impropriamente, como sinónima de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, esta palabra tiene una significación clara y específica; expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben ajustarse.

Continúan exponiendo estos prestigiados tratadistas, diciendo: “No debe confundirse, por tanto, el proceso con el procedimiento, pues son conceptos distintos, aunque muy estrechamente relacionados. Prácticamente, no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no manifieste la existencia de un proceso”.¹

Es indubitable la nitidez y precisión de que hacen gala los autores en cita.

Estas instituciones Jurídicas —proceso y procedimiento— a no pocos estudiosos del derecho han confundido, al extremo de concebirlas como una sola.

En la explicación que antecede se hace referencia a la existencia de diferencia entre el proceso y el procedimiento, sin señalar en qué estriba.

No es de refutarse la afirmación vertida dada su veracidad, muy por el contrario es de prohiarse; con la intención de cumplimentar doctrinalmente la aseveración sustentada, expongo a continuación las diversas definiciones que sobre el particular han elaborado connotados tratadistas de esta disciplina jurídica.

“El proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglados,

1. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Pág. 341 y 342. Editorial Porrúa, S. A. México, 1954.

encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional".²

Se advierte que el proceso se integra por el complejo de actos tanto del juez como de las partes y aún de terceros, orientados a la realización del derecho objetivo o dicho de otra manera, a la obtención de una resolución favorable.

Más ilustrativo sobre esta cuestión el doctor Eduardo Pallares, nos dice en su obra Derecho Procesal Civil, que, "el proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia.

Procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función".³

Prosigue este autor diciendo en la obra que citamos, que el procedimiento civil es esencialmente formal, que por ello está sujeto a determinadas formalidades para que sea eficaz, es decir, para que se garanticen los intereses eficientemente de las partes interesadas en que se les haga justicia.

Por su parte el distinguido procesalista italiano Chiofenda nos habla de las Formas Procesales, diciendo que "los actos de las partes y de los órganos jurisdiccionales, mediante los que la litis procede desde su comienzo hasta su resolución, y cuyo conjunto se denomina procedimiento, deben someterse a determinadas condiciones de lugar, de tiempo, de medios de expresión. Estas condiciones se llaman formas procesales en sentido estricto".⁴

En las ideas expuestas acerca del procedimiento por el aludido tratadista, nos menciona cómo el procedimiento civil que siendo eminentemente formal, se integra por los actos de las partes, de la intervención de los órganos jurisdiccionales; de cómo desde el comienzo de esos actos se va estructurando lo que ha de culminar en la llamada litis que dará base para la resolución de la controversia. Además, en estas mismas ideas se hallan señaladas condiciones de lugar para el efecto de determinar la jurisdicción territorial; también se requieren requisitos de tiempo y medios de expresión, o sea que para hacer valer un derecho dentro del proceso es necesario ejercitarlo a su debido tiempo. El mismo procedimiento en su desarrollo está condicionado a períodos precisos. Igualmente los medios de expresión para que se inicie un procedimiento y durante la secuela del mismo, deben ser adecuados y por ende fundados debidamente en derecho.

2. RAFAEL DE PINA y JOSE CASTILLO LARRAÑAGA. Obra Citada. Pág. 163.

3. DERECHO PROCESAL CIVIL. Pág. 69.

4. INSTITUCIONES. T. III, pág. 107, citado por *Eduardo Pallares*. Opus cit.

De lo expresado por el jurista italiano podemos afirmar que las formas procesales en su conjunto integran la institución del procedimiento, ya que ellas, las formas procesales, representan regulaciones establecidas para los actos del proceso. Recordando lo sustentado por los doctores De Pina y Larrañaga “estos actos, considerados en su aspecto exterior y puramente formal, constituyen el procedimiento”.⁵

Se impone la necesidad de la concisión en el enfoque de esta cuestión y para hacerlo debe señalarse la existencia de diversas clases de procesos jurídicos, apuntando el doctor Eduardo Pallares que entre otros existen “el administrativo, el legislativo, el fiscal, y así sucesivamente, pero el que tiene más importancia, es el llamado proceso jurisdiccional que es el que estudia el derecho procesal —agrego yo el derecho procesal civil— lo propio de él es que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales que son los encargados de administrar justicia.

Su importancia es tan grande que Carnelutti no vacila en llamarlo proceso por antonomasia”.⁶

La apreciación emitida por este jurisconsulto es del todo razonable; nos permite colegir que el proceso jurídico en general es una figura que en las distintas ramas del derecho se configura con los atributos propios de dicha disciplina. Así en el momento en que se presenta la satisfacción de pretensiones o la resolución de un conflicto de intereses, el proceso aparece como una actividad que deberá examinar esa pretensión o declarar ese interés y ser derimido por un acto de autoridad.

A continuación expongo valiosos conceptos que campean en la esfera del Derecho Administrativo referentes al Procedimiento.

Esto atento a que los Tribunales Agrarios son de índole administrativa, según la conformación que les imprime nuestro régimen jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, fracción XI y en el artículo 6 del Código Agrario, transcritos:

XI. “para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

5. RAFAEL DE PINA y JOSE CASTILLO LARRAÑAGA. Obra citada. Pág. 163.

6. EDUARDO PALLARES. Obra citada. Pág. 67.

- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos”.

Artículo 6. “El Departamento Agrario es la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargado de aplicar este Código y las demás leyes agrarias, en cuanto la ley no atribuya expresamente competencia a otros órganos”.

El doctor Andrés Serra Rojas define el procedimiento: “Como las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la solución de un proceso”.

Es innegable que toda actuación ante la administración está revestida de un mínimo de formalidades y otros elementos por medio de los cuales se proporciona a la autoridad, que a la postre es la autora del acto, la información e ilustración necesaria, fundamentales para guiar su decisión. De no ser así, la autoridad administrativa que tiene conocimiento de la cuestión no tendría fundamentos suficientes para emitir el fallo definitivo y estarían las partes interesadas sujetos al albedrío de los tribunales de esta naturaleza.

Con toda propiedad se ha expresado al respecto el conocido administrativo, doctor Gabino Fraga, manifestando que “ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimien-

to judicial".⁸

Los conceptos acerca del procedimiento vertidos por estos reputados autores, coinciden substancialmente.

Pues bien, actualmente no hay desconfianza de los particulares, sobre si los tribunales administrativos dictan sus resoluciones observando las garantías esenciales tendientes a asegurar el interés general y el de los particulares; la Suprema Corte de Justicia a dictado ejecutorias en materia de procedimiento administrativo.

AUDIENCIA, GARANTIA DE, EN MATERIA ADMINISTRATIVA. "Si algún valor tiene la garantía del artículo 14 Constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al poder legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se dé oportunidad de defenderse".⁹

GARANTIAS DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA. "Si ni del contenido del acuerdo reclamado, ni de ninguna otra constancia, se desprende que se hubiera seguido en contra de la quejosa algún procedimiento en el cual fuera oída para que presentará su defensa, ni tampoco se invoca ninguna disposición legal que sirviera de fundamento para dictar dicho acuerdo, es patente la violación de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, puesto que se priva a la quejosa de sus propiedades, posesiones y derechos, sin haberse seguido en su contra procedimiento alguno en que fuera oída, ni tampoco existe mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".¹⁰

El doctor don Lucio Mendieta y Núñez en su obra el Sistema Agrario Constitucional, utiliza el término *procesos*, para referirse al procedimiento, al decir: "Se establecen plazos perentorios en los procesos de dotaciones y restituciones de tierras ante las comisiones agrarias y ante la dependencia directa de la presidencia".¹¹

8. DERECHO ADMINISTRATIVO. *Cabino Fraga*. Pág. 276.

9. SEM. JUD. DE LA FED. Tomo 102, pág. 494.

10. SEM. JUD. DE LA FED. Tomo 118, pág. 71.

11. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. *Lucio Mendieta y Núñez*. Pág. 183.

Es menester para finalizar concretar las conclusiones siguientes:

1. El procedimiento expresa la forma exterior del proceso.
2. El proceso es una institución cuya finalidad es realizar la función de administrar justicia.
3. El procedimiento es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función de administrar justicia.
4. El conjunto de formas procesales constituye el procedimiento.
5. Existen los procesos jurídicos tanto en materia administrativa como en legislativa y fiscal, etc., siendo todos ellos formales; pero el jurisdiccional es rigurosamente formalista.

Es de inferirse que el Proceso Agrario es generador de actos, que están jurídicamente reglados y encaminados a obtener una determinada resolución: que cada proceso se integra de actos realizados por las autoridades y por los interesados, aunque no siempre.

6. Repitiendo el pensamiento de Chiovenda, el procedimiento se cumple llenando las formas procesales: de lugar, de tiempo y de medios de expresión. En materia agraria estos requisitos se cumplimentan tanto en primera como en segunda instancia.

También en los procedimientos agrarios encontramos la figura procesal de la litis.

Hemos de precisar que en las formas procesales agrarias se presenta la litis cuando se trata de la restitución, la dotación de ejidos, de la ampliación de los mismos y cuando se trata de la creación de nuevos centros de población ejidal.

Igualmente encontramos el fenómeno jurídico de la litis en las acciones de confirmación de terrenos comunales en la vía de conflicto, así como en los juicios de inconformidad promovidos ante la suprema corte de justicia de la nación.

En cambio la litis no se puede decir que exista en los procedimientos de expropiaciones ejidales; en los expedientes de fraccionamientos o parcelamientos de ejidos; en las permutas en que estén de por medio terrenos ejidales; en las de fusión y división de ejidos; en las de segregaciones de terrenos ejidales; en las de acuerdos presidenciales que tienen por objeto el reconocimiento de terrenos correspondientes

a una pequeña propiedad agrícola o ganadera, o de concesión ganadera. Tampoco hay contienda en cuanto se trata de terrenos comunales que les son confirmados y titulados a la comunidad que los viene poseyendo.

También se considera que en las acciones de privación de derechos ejidales de los pueblos no existe la litis, ya que esto sucede cuando los núcleos de población han abandonado las tierras.

Por el contrario si encontramos la litis en los juicios de privación y de reconocimiento de derechos individuales ejidales.

Desde otro aspecto y en materia de tierras y cuando se trató de aplicar la Ley de terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías, en tanto se trató de aplicarse para conceder tierras Nacionales, ya fuera a título gratuito u oneroso, tampoco se presentó el caso de la litis, ya que hemos de recordar que este momento de un juicio consiste en evaluar las pruebas que aporten los contendientes para saber cuales son los puntos de acuerdo y los que se diferencian y de quién probablemente tenga el derecho.

2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

Podemos afirmar que las investigaciones realizadas por los tratadistas en el campo del Derecho Procesal Civil, han sido acogidas por los estructuradores del Derecho Agrario, trasladando gran parte de esas indagaciones a la esfera de esta nobilísima rama jurídica. Nos concretaremos exclusivamente a su estudio en virtud de que el objeto de esta Tesis se circunscribe al ámbito de lo agrario, a los distintos procedimientos de naturaleza agraria de los que pueden prevalecer los núcleos de población rural carentes de los medios para subsistir; es decir, de tierras, bosques y aguas.

Pese a lo circunscrito de este trabajo, consideramos necesario que con antelación a la suscita exposición de los diversos principios que regulan al Procedimiento en materia Agraria, pongamos de relieve que el procedimiento en general está regido por dos principios fundamentales a los que es apropiado cualificar "de supremos" y que la doctrina les reconoce validez jurídica universal; estos dos supremos principios son: el de audiencia previa y el de legalidad.

Estos principios —Audiencia previa y legalidad— tienen su origen en los inicios del siglo XIII (en el año de 1215), época en que los barones ingleses obligaron al rey Juan Sin Tierra a firmar la carta magna, documento político en el que se plasmaron los derechos y libertades de los ciudadanos de la Gran Bretaña.

La garantía de audiencia suele ser designada por la corriente norteamericana por conducto de la enmienda quinta a la Constitución del vecino país del norte, "con la expresión debido proceso legal —due process of law—, cuya generalidad, amplitud y vaguedad hacen a dicha disposición inferior a la norma correspondiente de nuestro artículo 14 Constitucional".¹²

Esta garantía tiene una importancia capital dentro del régimen jurídico universal; implica la primordial defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, se encuentra consignada en el párrafo segundo del artículo 14 de nuestra Constitución que ordena:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Este precepto ha evolucionado por la interpretación que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta interpretación es limitada y sujeta a frecuentes revisiones, en lo que se refiere a su aplicación en materia administrativa, aseveración un tanto más consistente si se tiene presente que el procedimiento administrativo propiamente dicho, es nóbél, y que su configuración se generó en el pasado siglo.

Estamos viviendo un régimen de derecho en el cual se respetan plenamente las garantías constitucionales consabidas; de no ser así se recurre a la interposición del juicio Constitucional.

En páginas precedentes señalé que nuestro máximo tribunal de justicia ha sustentado ejecutorias en las que con exactitud a dispuesto:

Que las autoridades administrativas ineludiblemente deben someterse a ley concediendo a las partes la posibilidad de ser oído y vencido en juicio mediante el procedimiento adecuado.

"Los principios rectores del procedimiento determinan la finalidad del proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales".¹³

12. IGNACIO BURGOA O. *Las Garantías Individuales*. Pág. 74. 1964.

13. EDUARDO PALLARES. Obra citada. Pág. 69.

En el procedimiento civil entre otros principios son de citarse por ser esenciales los siguientes:

- a) El de adaptación del proceso.
- b) El de impulsión Procesal.
- c) El de igualdad procesal.
- d) El de adquisición procesal.
- e) El de consumación procesal.
- f) El del contradictorio.
- g) El de intermediación o inmediatez.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, y bajo la inspiración del derecho procesal civil, se le han señalado los caracteres a continuación enumerados:

Primero. El principio de la audiencia de las partes.

Segundo. Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.

Tercero. Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.

Cuarto. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

Quinto. Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

Sexto. Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares. Y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular, debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja".¹⁴

Una vez expuesto sumariamente los principios que rigen al procedimiento civil y al procedimiento administrativo en general, procederemos a explicar los principios rectores del procedimiento agrario cuya explicación se efectúa indefectiblemente

14. ANTONIO CARRILLO FLORES, Citado por *Alfonso Nava Negrete*. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 77 y 78.

en su substanciación.

Son notas distintivas de esta rama jurídica las cuales deben predominar a fin de que exista una impartición de justicia y consecuentemente impere la confianza, la tranquilidad y la equidad en el sector campesino y sea asequible en la realidad el postulado de justicia social, paradigma de nuestro movimiento social de 1910.

A) EL PRINCIPIO DE FORMALIDAD

Por medio de él se garantizan los derechos del ciudadano, ya que se cumple con las formalidades esenciales del procedimiento consagradas en nuestras disposiciones constitucionales; por otra parte, el Código Agrario vigente en su artículo 217 prescribe que, "las solicitudes de restitución dotación o ampliación de ejidos se presentarán por escrito ante el gobierno de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, debiendo éste mandar copia de dicha solicitud a la Comisión Agraria Mixta. El Ejecutivo Local deberá mandar publicar la solicitud y turnarla a la Comisión Agraria Mixta, dentro de un plazo de diez días; de no hacerlo así, la Comisión iniciará el expediente, con la copia que le haya sido remitida.

Los campesinos deben cuidar que la publicación de sus solicitudes se hagan lo más pronto posible y obtener y conservar un ejemplar del periódico oficial en que se publiquen. Esto es muy importante porque, a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, no podrán dividirse o fraccionarse en perjuicio de los solicitantes de tierras, las propiedades legalmente afectables, según lo dispone el artículo 62 de este Código".

Este principio además de consagrar las formas esenciales de un juicio que se desarrolla ante las autoridades administrativas, las agrarias; contiene la expresión nítida por el precepto antes transcrito, de imperatividad de la forma escrita para que la arbitrariedad no triunfe sobre la legalidad y la justicia. La forma escrita tiene como principal finalidad formar la historia del proceso y así demostrar su estricto apego a la ley. Además y esta es una característica distintiva del procedimiento agrario, "la solicitud" es equivalente a la demanda del procedimiento civil, diferenciándose de esta última en que no tiene que llenar requisito alguno de forma.

Este espíritu proteccionista por parte del legislador obedece a factores socioeconómicos, de incultura de nuestro sector campesino y a su precaria condición económica que le impiden acudir a personas letradas que puedan patrocinarlos.

Consciente de estos factores estatuye en el artículo 218 que “para que se tenga por iniciada la tramitación de un expediente dotatorio o restitutorio, bastará que la solicitud respectiva exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio”. Si la solicitud fuere poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por la vía de dotación”.

Glosa este artículo el señor Licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, afirmando “cualquier campesino que sepa escribir puede formular una solicitud de restitución o dotación. Basta que se dirija al Gobernador del Estado una carta o comunicación indicando el poblado o lugar donde se encuentren los solicitantes, y el municipio a que pertenece y pidiendo que se le restituyan las tierras que en su concepto les pertenecen o se les dote de las que les hagan falta. Los solicitantes que no sepan firmar estamparán su huella digital. Pueden dar al Gobernador los nombres de tres o más campesinos y proponerlos para que integren el Comité Ejecutivo Agrario, cuidando que llenen los requisitos que fija el artículo 14 de este Código.

Los propios solicitantes deben cuidar de que el Gobernador o, en su defecto, la Comisión Agraria Mixta hagan pronto la designación del Comité Ejecutivo Agrario y expidan las credenciales que acrediten la personalidad de sus componentes”.¹⁵

Debemos así mismo decir que con este principio se satisface la garantía de audiencia de las partes en el procedimiento administrativo en general y en el procedimiento civil. Satisfaciéndose por ende la finalidad de la seguridad jurídica a la que propende todo sistema jurídico.

No obstante esto que se enuncia con facilidad, no se logró tan simplemente, ni en tan breve tiempo como podría imaginarse. Fue una tarea ardua de los investigadores y estudiosos de esta rama jurídica; de ahí la prolija legislación agraria del año de 1917 al año de 1932.

El perinquito maestro y licenciado Don Narciso Bassols, creador de la Ley Bassols, logró implantar las características del juicio en el procedimiento agrario, “juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores; los grandes propietarios, presuntos afectados, el papel de demandados; las Comisiones Agrarias Mixtas, el de Tribunales instructores del procedimiento y los Gobernadores de los Estados y el Presidentes de la República, el de jueces sentenciadores”.¹⁶

15. MANUEL HINOJOSA ORTIZ. Ordenamiento comentado citado. Pág. 196.

16. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO. Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 192. 1959.

Finalmente, es de sostenerse que este importante principio implica a los del procedimiento civil que en su parte correspondiente mencionamos y que son: el de adaptación del proceso y el de impulsión procesal. No es pauta indeclinable del derecho agrario, de que la tramitación del procedimiento desde su inicio hasta su culminación sea a iniciativa de las partes. Nuestro ordenamiento, buscando beneficio al campesino, especialmente a los más desvalidos que son el comunero y al ejidatario, contiene el principio procesal inquisitivo o de tramitación de oficio; por medio de él a la autoridad se le encomienda el ejercicio de la acción y su impulsión procesal posterior; atento al directo interés que tiene la Sociedad y el Estado en que se administre eficaz y expedita justicia.

Esto es de corroborarse por lo dispuesto en el artículo 219 del Código Agrario al tenor siguiente.

“Si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo *se seguirá de oficio* el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente”.

Así como por la nueva etapa que estamos viviendo en el desarrollo de la Reforma Agraria Integral denominada planeación agraria, que está en plena ejecución a través de programas agrarios regionales, estatales y zonales que se están llevando a feliz término en distintos lugares de nuestro país por el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización. Esta actuación la ha decidido el Estado llevar a cabo para resolver el problema medular que aqueja al sector rural y cómo de todos es conocido es el problema agrario.

Con todo rigor científico lo expone en su reciente obra el señor licenciado don Víctor Manzanilla Schaffer, “a medida que estos trabajos se desarrollen, podemos cuantificar la tierra legalmente repartible; definir con mayor claridad los derechos agrarios y saber a ciencia cierta cuáles son las superficies verdaderamente inafectables. De la acción que están desarrollando las diversas brigadas compuestas por ingenieros, técnicos y personal de campo, dependerá la consolidación de la estructura agraria del país; la seguridad y la certeza en la propiedad de la tierra.

Mientras el ejidatario, el comunero o el pequeño propietario no tengan seguridad y certeza en la que poseen, no podrán emprender con éxito, ni el aumento de la productividad, ni las etapas superiores de industrialización de los productos agropecuarios.

La planeación de la acción agraria supone el conocimiento de dos factores: la disponibilidad de tierra, su clasificación y extensión, y, por otra parte, el número de quienes la soliciten por carecer de ellas".¹⁷

No requiere explicación alguna de tipo doctrinal la actuación del Estado oficialmente en lo que al procedimiento se refiere; es evidente que es el medio de coadyuvar a realizar la justicia social redistributiva.

B) EL PRINCIPIO DE LA ORALIDAD

La doctrina y la historia nos muestran, en relación con la forma de la actividad procesal, dos tipos de proceso: el escrito y el oral. Sin embargo, todo proceso moderno es mixto, calificándose de oral o de escrito conforme a la importancia que en el mismo se le dé a la oralidad o a la escritura.

Mucho se ha especulado acerca de las ventajas y desventajas que muestran los sistemas de la oralidad y de la escritura.

Anticipándonos a lo que más adelante expresaremos, somos de la opinión que la oralidad representa ventaja de gran utilidad en el procedimiento agrario; evita maniobras tanto de los afectados que asumen la calidad de demandados, cómo por las autoridades que en muchos casos se coluden con los anteriores para evitar le sean tocadas sus propiedades; además imprime una mayor rapidez a los juicios y se evitan daños a las partes contendientes y al país en el aspecto social y económico.

Con mucha diafinidad señala el maestro italiano Giuseppe Chiovenda, diciendo "hoy el proceso no puede ser puramente oral o escrito; exclusivamente oral sólo puede ser un proceso primitivo".¹⁸

Este pensamiento está acorde con la realidad imperante; mediante el principio de la oralidad, el juez —la autoridad en nuestro caso específico— escucha de viva voz a los interesados en el juicio, con el deliberado objeto de percibir conceptos e ideas que no se presentaron por escrito o bien que no es posible o no es aconsejable asentar por medio de cursos.

Entonces el juzgador —repito autoridad, que en la primera instancia le denomina la ley Ejecutivo Local y en la segunda, Presidente de la República— al emitir

17. VICTOR MANZANILLA SCHAFFER. *Reforma Agraria Mexicana*. Págs. 155 y 156. 1966.

18. GIUSSEPPE CHIOVENDA. Citado por los doctores *Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga*. Opus Cit. Pág. 166.

su fallo deberá tomar en consideración aquellos elementos transmitidos verbalmente tanto por los actores como por los demandados.

Advertimos que en los procedimientos de restitución, dotación, ampliación de ejidos, de nuevos centros de población y de confirmación de bienes comunales, con toda claridad encontramos dicho principio perfectamente cumplido, por ejemplo, cuando el personal de campo se presenta al poblado a cerciorarse sobre si efectivamente tiene esta entidad necesidad de las tierras que reclaman. Ahí los campesinos por propia voz, manifiestan al comisionado esa necesidad y otras muchas más que no es posible englobar en el acto correspondiente. Posteriormente los campesinos comparecen ante el C. Gobernador del Estado y a la Comisión Agrario Mixta de la entidad federativa competente; más tarde ante los correspondientes Directores y consejeros encargados de informar y dictaminar respectivamente. En otras ocasiones se apersonarán los campesinos o sus representantes ante el C. jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización y no pocas veces ante el Primer Magistrado de la Nación.

Para culminar la elucidación de este primordial principio, es de decirse, que comprende consecuentemente los principios de inmediatez y de concentración.

El primero, el de inmediatez, ya lo indicamos es el contacto directo e inmediato que tiene el juzgador (la autoridad) con los propios interesados en el juicio; dicho en forma distinta, es la identidad física del juez —de la autoridad— con las partes interesadas.

En el ejemplo citado dijimos que el comisionado se dirige al poblado solicitante para comprobar que realmente carecen de tierras y que existe una necesidad de ellas; que son campesinos mexicanos, capacitados y que viven en condiciones económicas difíciles.

Ya lo sugerí antes, este principio de la oralidad tiene plena y justificada razón de su existencia; podríamos seguir desmenuzándolo a través de las prácticas llevadas a cabo por las autoridades agrarias en el procedimiento hasta dictar la resolución presidencial y su ejecución; pero para ilustración pienso que es suficiente.

El segundo de los principios, el de concentración, consiste en que deben reunirse o concentrarse las cuestiones litigiosas para ser resueltas todas ellas en la resolución final o definitiva, evitando con ello paralización del juicio.

En materia agraria no presenta mayores dificultades como sí sucede a menudo

en la rama del derecho procesal civil, en los juicios sucesorios los cuales son considerados atractivos y universales. Esto se entiende con toda sencillez copiando lo sustentado por don Eduardo Pallares a propósito de los juicios sucesorios, "son juicios universales porque tienen por objeto liquidar el patrimonio dejado por el autor de la herencia o lo que es lo mismo, se refieren a una universidad jurídica y no tan sólo a determinadas relaciones jurídicas o a determinados bienes.

Son juicios atractivos porque deben acumularse a ellos todos los juicios relativos al patrimonio hereditario en los términos que previene el Art. 778 del Código de Procedimientos Civiles".¹⁹

De lo anterior cabe colegir que si se está ventilando un juicio sucesorio en determinado juzgado, todas las demandas que se enderecen contra esa sucesión tendrán que acumularse al mismo, remitiéndose las actuaciones al juzgado que conoce de esa sucesión.

Esto lo traje a colación para consignar que en materia agraria también se satisface, es decir se cumple con el principio de concentración.

En el supuesto que se promueva la incoación de un expediente de dotación y por otro se esté tramitando un expediente de inafectabilidad agrícola para una presunta pequeña propiedad; de acuerdo con el principio que tratamos el expediente de inafectabilidad debe acumularse al de dotación para que se esté en posibilidad de decidir, sí se afecta o no esa propiedad.

C) EL PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL

Es de una gran trascendencia en el ámbito jurídico agrario; se encuentra de manera expresa regulado en gran parte del articulado del Código de esta materia, pero principalmente en el apartado destinado a los Procedimientos. Aquí es todo lo contrario del Código de procedimientos civiles; los procedimientos que por él se reglamentan son dilatadísimos como son en su sustanciación los juicios civiles ordinarios. Con las recientes reformas introducidas al ordenamiento consabido esperamos sea menos lento en su tramitación.

El procedimiento agrario es sumamente sencillo, lo que ya he anotado con antelación. Lo que es esencial, es que los procedimientos de redistribución de la tierra sean breves en su tramitación de lo contrario se lesionan los intereses de las partes

19. EDUARDO PALLARES. Opus cit. Pág. 636. 1965.

y el Estado reciente perjuicios de diversa índole.

Patente es la intención del Legislador plasmada entre otros preceptos en el 219 y 221 en sus partes relativas.

219. "si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente".

221. "si la solicitud es de dotación y antes de que se dicte resolución presidencial se solicita restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía, dotatoria y restitutoria.

En este caso, se hará nueva notificación a los presuntos afectados". Esta institución interesante del procedimiento agrario es la llamada doble vía ejidal. Establecida previendo lo extraordinariamente difícil para los pueblos el comprobar la propiedad y el despojo de sus tierras, por lo que la gran mayoría de las veces resulta infructuoso el ejercicio de la acción restitutoria; a esto agregamos que su trámite tarda años; resultaba que finalmente después de muchos años perdidos tenían que solicitar las tierras que necesitaban por vía de dotación y reiniciar otro procedimiento dilatado.

Para evitar estas anomalías se dispuso desde leyes anteriores, que cuando los campesinos soliciten restitución de tierras debe abrirse al mismo tiempo, de oficio, un expediente de dotación. Esta medida se tomó a fin de no causarle pérdidas de tiempo a nuestro campesinado los que necesitan con urgencia la tierra para vivir. Y por otra parte no están en condiciones de hacer erogaciones dada su precaria condición económica.

La experiencia nos demuestra la razón de los artículos arriba transcritos. Nos relata el licenciado José María Suárez Téllez", que al pueblo de Tlacotepec, Municipio de Heliodoro Castillo, Estado de Guerrero, cuya solicitud de restitución fue presentada el 19 de octubre de 1919, vino a dictarse la resolución presidencial respectiva hasta el 6 de febrero de 1963. Cuarenta y tres años, durante los cuales desapareció la riqueza forestal de aquellas tierras comunales para provecho de los señores taladores".²⁰

Culmino este apartado haciendo resaltar que en el procedimiento agrario existe una

20. JOSE MARIA SUAREZ TELLEZ. *Espinas Agraristas*. Pág. 108. 1965.

absoluta seguridad jurídica; hay un caso en el que no se observa el cumplimiento del principio de audiencia, éste es el de la expropiación ejidal; no se cumple con toda certidumbre por un interés público superior de carácter Nacional.

El artículo 187 del Código Agrario vigente estatuye "Los bienes ejidales y los comunales, sólo podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública que en seguida se enumeran:

- I. Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. Apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;
- III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, o de producción de semillas cuando sea factible establecerlos en terrenos no ejidales;
- IV. Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- V. Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- VI. Explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;
- VII. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc., y
- VIII. Las demás previstas por leyes especiales.

CAPITULO II

El Procedimiento Seguido en la Ampliación Ejidal

1. REQUISITO PREVIO, LA EXISTENCIA DE UN NÚCLEO DE POBLACIÓN.
2. REQUISITO DE PROCEDIMIENTO PARA INICIAR LA AMPLIACIÓN DE UN EJIDO.
3. DIFERENTES ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO PARA LA AMPLIACIÓN DE TIERRAS DE UN EJIDO.
4. LOS FALLOS QUE DAN FIN AL PROCEDIMIENTO.

1. REQUISITO PREVIO, LA EXISTENCIA DE UN NUCLEO DE POBLACION

Es muy conveniente tener presente que el Derecho Agrario como rama jurídica autónoma en nuestro país es de creación muy reciente. Auxiliándonos por la historia es dable expresar que desde tiempos inmemoriales (época precortesiana) nuestros antepasados, la mayor parte de su población se dedicó a actividades agrícolas; por desgracia ni en esa época ni en las posteriores, se le concedió a esta actividad especial compleja la importancia que era menester, sin duda alguna por los grandes intereses en juego que en la solución de los problemas de este tipo siempre han intervenido.

Por fortuna nuestro movimiento Revolucionario creó mediante el decreto de 6 de enero de 1915 y más tarde por el artículo 27 constitucional, la etapa denominada de la Reforma Agraria y con ella las instituciones toman un cariz social y económico y una importancia fundamental en la vida nacional.

Por eso mismo, los ordenamientos citados se avocaron a la solución de este gran problema, siendo su primera preocupación la de proporcionar medios de subsistencia a la clase campesina, pero para que esto fuera posible, se exigió que éstos integraran un grupo, una necesidad real, la que causó gran preocupación a nuestro constituyente. Por ello se estableció y aún prevalece el requisito para conferirle los beneficios de los distintos derechos agrarios, que existiera con antelación como núcleo de población, que careciera o que carezcan de los elementos necesarios de vida; tierras, bosques o aguas; o bien que no las poseyeran o posean en cantidad suficiente para la satisfacción de las vitales necesidades, adicionándosele la exigencia de otros más requisitos que son esenciales.²¹ Extendiéndose además la protección a las entidades de individuos que hayan sido o sean privados de los elementos vitales ya aludidos, mediante los actos injustos referidos tanto en la ley del 6 de enero de 1915 y actualmente en el precepto 27 constitucional y en los correspondientes del Código Agrario en vigor.

21. CODIGO AGRARIO VIGENTE. Artículos 46, 50, 52, 53 y 54.

Así pues, el núcleo de población es el titular de los derechos agrarios de naturaleza colectivos a los cuales corresponde la acción respectiva y que se deduce por éste mediante los procedimientos que establece el Código Agrario. Estos derechos agrarios son:

1. De Restitución de tierras aguas y bosques.
2. De Dotación de tierras aguas y bosques.
3. De Ampliación de los mismos elementos.
4. De Creación de nuevos centros de Población Agrícola.
5. El que cambia el Régimen jurídico interior del ejido.
6. El que modifica el Régimen comunal ejidal.
7. El de División de ejidos.
8. El de fusión de ejidos.
9. El de parcelamiento ejidal.
10. El de privación de derechos ejidales a los pueblos.
11. El de permutas ejidales y confirmación de tierras comunales.
12. El de elección de comisariados ejidales y de bienes comunales.

Al núcleo de población se le designaba por leyes agrarias precedentes, poblado,²² cuya creación se debe a factores de tipos demográficos, socio-económicos y con las características y elementos propios de dicho derecho.

Hemos hecho una adición de derechos agrarios a los colectivos clásicamente conocidos, por considerar que todos y cada uno de éstos sólo tienen eficacia en tanto y en cuanto tenga vivencia jurídica el núcleo de población ejidal; en todos esos derechos, tiene preponderancia la expresión del conglomerado componente del grupo, que consta en una acta teniendo por éste solo hecho ineluctablemente el ente de naturaleza colectivos. Concebimos al núcleo de población como una realidad sociológica objetiva; debemos advertir que para que tenga vida jurídica es indispensable que reúna ciertos elementos, que pueden catalogarse en de forma y de fondo. Las exigen-

22. LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Manuel Fabila. Pág. 449.

cias de fondo son los ordenamientos sustantivos que autorizan su creación o expresado con mayor claridad es el fundamento jurídico de su existencia, es decir su configuración legal; las exigencias de forma las constituyen las disposiciones adjetivas por medio de las cuales el ente jurídico colectivo, núcleo de población, recurre ante las autoridades agrarias solicitando se les dote, restituyan, amplíen o se lleve a cabo la creación de un nuevo centro de población; con las tierras, bosques o aguas para dar satisfacción a sus múltiples necesidades.

Esto está preceptuado por nuestra carta magna en su artículo 27 y en el Código Agrario en sus artículos 46 y 50.

En consecuencia un núcleo de población se constituye por las acciones de: Restitución, dotación y la de creación de nuevos centros de población agrícola, derechos agrarios por virtud de los cuales cobra vida la noble institución del ejido.

Para no apartarme de los límites de este trabajo y en vista de que existe relación estrecha entre las formas jurídicas citadas de las que me ocuparé en otros capítulos; asiento aquí que el procedimiento de ampliación de ejidos es operante en aquel supuesto en que los elementos de vida que constituyen al ejido son insuficientes para saciar las necesidades en virtud de nuevos miembros del núcleo de población, que ha aumentado.

De lo expuesto se colige que para que prospere la acción de ampliación de ejidos es requisito fundamental que previamente exista un ejido y en él se geste la serie de circunstancias que a continuación se comentan.

2. REQUISITOS DE PROCEDIMIENTO PARA INICIAR LA AMPLIACION DE UN EJIDO

Hemos con antelación consignado que es condición sine qua non para la procedencia de la acción de ampliación de ejidos, la existencia de un núcleo de población ejidal.

Sobre el particular el doctor Lucio Mendieta y Núñez nos explica que "la parte final del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional establece la necesidad de conceder tierras y aguas a los pueblos que la necesiten y que de este mismo precepto se deriva el derecho de ampliación, porque no pone límite alguno, en el tiempo, a la satisfacción de las necesidades agrarias y es claro que cuando un pueblo ha sido ya dotado de tierras; pero por aumento de su población o por defecto en los procedimientos dotatorios, llega a tener un grupo de campesinos sin elementos de vida,

puede volver a solicitar otra dotación que el Código Agrario denomina ampliación".²³

Es de absoluta evidencia la aseveración de este tratadista, desde sus orígenes esta rama del derecho se ha preocupado por el sujeto desamparado del agro por carecer de recursos para subsistir. Si tenemos en cuenta lo dicho por esta autorizada personalidad y lo estatuido por la legislación agraria es indudable este acierto; más aun si recordamos que el Código Agrario actual no señala el transcurso de un término mínimo para conceder la ampliación de ejidos. En cambio la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 en su capítulo Décimocuarto, intitulado, de las ampliaciones; en su artículo 191 disponía:

"Sólo transcurridos diez años de la fecha en que por resolución presidencial haya recibido un poblado, por dotación o restitución, tierras o aguas, podrá tramitarse un nuevo expediente agrario de dotación, relativo al mismo núcleo".

En contraste con esta disposición; más acorde con la época y el medio ambiente que priva en el medio rural, el artículo 97 del Código Agrario vigente dice que "los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan la totalidad de las tierras de cultivo y que aprovechan también totalmente las tierras de uso común que posean".

En esta disposición se está precisando u ordenando los lineamientos para cumplimentar con lo establecido por el citado artículo 27 Constitucional; la urgente actuación por parte del Estado para que con la mayor rapidez posible se entreguen tierras a los núcleos de población que teniéndolas ya, les sean insuficientes.

De la lectura del precitado artículo, se infiere que los requisitos para la iniciación, del procedimiento de ampliación de ejidos son:

- a) La Existencia de un ejido con resolución presidencial o resoluciones presidenciales.
- b) Que las tierras de este núcleo de población sean insuficientes para saciar sus necesidades.
- c) Que esta situación de insuficiencia se presente una vez que se efectúe el aprovechamiento total de las tierras de cultivo y de uso común que posean.

23. DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Opus cit. Pág. 228.

Este mismo ordenamiento, con todo acierto lo comenta el señor licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, diciendo que el mismo "se refiere exclusivamente al ejido agrícola que recibe la dotación de tierras de cultivo para cada uno de los jefes de familia y la dotación de pastos y montes como terrenos de uso común.

Considera que si un núcleo de población no cultiva o aprovecha las tierras que les han sido dotadas, no hay razón para que se les entreguen otras en calidad de ampliación. Sin embargo, no debe hacerse una aplicación estricta y literal de este precepto porque bastaría un fragmento de parcela o de terreno comunal sin cultivo o aprovechamiento para negar la ampliación. Este artículo supone que no procede la ampliación cuando se trata, por ejemplo, de un ejido en gran parte abandonado, donde hay numerosas parcelas vacantes.

Así es que cuando todas las tierras de labor estén adjudicadas, en posesión provisional o definitiva, a los campesinos con derechos y los terrenos comunales se aprovechan de acuerdo con los usos y costumbres propios de la región, la ampliación debe declararse procedente aun cuando haya excepciones respecto al cultivo total de los terrenos".²⁴

En relación con la ampliación de ejidos, fue expedido el decreto de 23 de junio de 1948, publicado el 7 de julio del mismo año; cuyo tenor es el siguiente:

"CONSIDERANDO que la iniciación de expedientes de ampliación de ejidos promovida por núcleos de población que no aprovechan debida y eficientemente los recursos de que fueron dotados con anterioridad, así como la insistencia en la dotación o ampliación de ejidos que se han negado ya por imposibilidad material, debido a que dentro del radio legal de afectación no existen fincas afectables, da lugar a un gran recargo de trabajo para las autoridades agrarias, que redundan en perjuicio de otros núcleos peticionarios al llevarse a cabo trabajos legalmente innecesarios; se estima indispensable fijar la correcta interpretación de los artículos 50, 52 y 97, en relación con el 232 del Código Agrario y dictar las disposiciones reglamentarias correspondientes, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente DECRETO:

ART. PRIMERO. Cuando se promuevan solicitudes de ampliación de ejidos fundadas en lo dispuesto por el artículo 97 del Código Agrario, las comisiones agrarias mixtas, una vez publicada la solicitud correspondiente, procederán, desde luego, a comisionar al personal necesario que investigue si se explota la totalidad de las

24. CODIGO AGRARIO. Comentado por el Lic. Manuel Hinojosa Ortiz. Pág. 65.

tierras de cultivo y si se aprovechan totalmente las de uso común de que disfruta el núcleo, dadas en posesión por resolución presidencial dictadas con anterioridad.

ART. SEGUNDO. Cuando la investigación a que se refiere el artículo anterior se llegue al conocimiento de que el núcleo de población ejidal solicitante no explota la totalidad de los terrenos de cultivo y no aprovecha, también totalmente, las tierras de uso común que posee, las comisiones agrarias mixtas dictaminarán, desde luego, "sobre la acción intentada, sometiendo su dictamen a la consideración del Ejecutivo local correspondiente, para los efectos relativos".

ART. TERCERO. "Las comisiones agrarias mixtas", una vez publicada la solicitud de dotación o ampliación de ejidos presentada a nombre de núcleos de población que con anterioridad hayan sido objeto de resolución presidencial negativa, fundada en imposibilidad material de conceder tierras por falta de predios afectables, procederán de inmediato a precisar si prevalecen las mismas circunstancias que sirvieron de fundamento a la resolución respectiva y, comprobado lo anterior, dictaminarán sobre las peticiones formuladas, sometiendo sus dictámenes a la consideración del Ejecutivo local para los efectos del artículo 238 del Código Agrario.

ART. CUARTO. El Departamento Agrario complementará los expedientes que reciba tramitados en los términos de los artículos anteriores, cuando se compruebe por los interesados, ante el mismo, que obran circunstancias distintas a las consideradas en los fallos dictados por los ejecutivos locales. En caso contrario, los turnará, desde luego, al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen, acompañados del proyecto de resolución correspondiente".⁴⁵

Este decreto fija la correcta interpretación que debe darse a los artículos 50, 52 y 97 del Código Agrario vigente en concordancia con el precepto 232 del mismo Código legal.

Sin reserva alguna externamos nuestra absoluta conformidad por lo dispuesto por dicho decreto. Se tiene conocimiento que se presentaron casos en que campesinos sin tierras que pertenecían a un núcleo de población ejidal en el cual no se trabajaban todas las tierras cultivables del consabido ejido; además de que a esos nuevos campesinos que no tenían tierras en ese ejido se les podían conceder admitiéndolos como ejidatarios, solucionando así este problema; sin embargo, no se acudía a la solución más factible por ser la más conveniente por razonable y justa, sino que solicitaban

una "ampliación de ese ejido", solamente porque se les antojaba afectar una propiedad vecina la cual tenía buen cultivo con perspectivas de buenas cosechas y que indudablemente esto existía por la inversión por parte del propietario; lo que originaba una zozobra entre los dueños de esas heredades a las que explotaban con el mayor interés y responsabilidad. Por eso considero que este decreto se expidió oportunamente por ser un medio adecuado para impedir que campesinos y ejidatarios audaces amenazaran fundos florecientes sólo por el hecho de sentir envidia de ellos.

La verdadera interpretación que debe darse a este decreto y al contenido del artículo 97 del Código Agrario es la sustentada por el jurista Manuel Hinojosa Ortiz, "en el sentido de que no por el hecho de que una mínima porción de terreno ejidal no se trabaje, no por eso debe dejar de dárselas las tierras que solicitan los campesinos que carecen de ellas".

En el procedimiento seguido en la ampliación de ejidos, se tiene el artículo 270 del Código Agrario cuyo tenor preceptúa:

"Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de ampliación".

Lo que indica que las autoridades agrarias al ejecutar la resolución presidencial que les concede tierras a un determinado núcleo de población, al percatarse que esas tierras son insuficientes porque hay un crecido número de campesinos del lugar sin tierras y de que, hay la posibilidad de afectarlas dentro del radio legal de afectación, se iniciará y tramitará de oficio el respectivo expediente de ampliación.

Igualmente el decreto antes transcrito, prevé el procedimiento de que la ampliación de ejidos se pueda iniciar a petición de los interesados siguiéndose en ambos los trámites que se señalan en el Código de la materia tanto en la primera como en la segunda instancia.

3. DIFERENTES ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO PARA LA AMPLIACION DE TIERRAS DE UN EJIDO.

Acerca de los distintos aspectos del procedimiento para la ampliación de tierras y aguas de un ejido, por lo brevemente apuntado con anterioridad, podemos decir que la institución de la ampliación de tierras a un ejido se le puede contemplar desde el aspecto de su primera y segunda instancia. Excepcionalmente en única instancia, como es el caso de la ampliación automática.

También hemos consignado que para ejercitar la correspondiente acción de ampliación de ejidos, se necesita como en la restitución y la dotación que el núcleo de población solicitante tenga un mínimo de veinte individuos capacitados necesarios de tierras.

El artículo 52 del Código Agrario vigente estatuye: "tienen capacidad para solicitar la ampliación de sus ejidos los núcleos de población que tengan veinte o más individuos carentes de unidad de dotación o de parcela".

Es peculiaridad de esta acción que la secuela de procedimiento se lleva a cabo en la misma forma en que se establece en el Libro Cuarto, Título Primero, Capítulo III del Código Agrario en vigor, respecto de la primera instancia para la dotación y restitución de tierras, así como el Capítulo IV, que rige la segunda instancia del mencionado procedimiento.

El precepto 232 decreta que la solicitud presentada, una vez publicada, a partir de ese momento la Comisión Agraria Mixta, intervendrá en la formación del censo Agrario y pecuario del núcleo peticionario; que levantará un plano que contenga la zona de urbanización, terrenos afectables, terrenos comunales dentro del radio de siete kilómetros, donde se especificará: extensión, calidad de las tierras, cultivos que las ocupan, su producción y datos de clima, condiciones agrológicas y económicas de la localidad. Sin omitir los informes que sobre las fincas afectables proporcione el registro público de la propiedad y de las oficinas fiscales.

Los trámites que continúan son como lo indicamos idéntico al dotatorio y restitutorio; es decir, que la ampliación de ejidos en estudio presenta en su procedimiento el aspecto que se sigue en la dotación. Pero aparte de las diferencias que anotamos es menester puntualizar aquellas referentes del decreto presidencial que ya con antelación transcribimos en el apartado segundo de este capítulo, para que proceda la ampliación de ejidos; consistentes, en que deben de estar todas las tierras cultivadas y trabajadas, requisito esencial que ya expresamos en dicho lugar y que lo justificamos porque los prohijamos.

Completamente diferente del que analizamos en páginas precedentes y que se reguló por la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras de 1927 reglamentaria del artículo 27 Constitucional; era necesario que transcurrieran forzosamente diez años para que procediera una ampliación de ejidos. Este derecho agrario presentó un inconveniente de consecuencias graves: ponía límites en el tiempo a la satisfacción de las necesidades agrarias, por fortuna se reformó la ley citada y ahora la

legislación actual está pendiente de las necesidades del campesino.

Era el caso que al dotarse de ejido a un núcleo de población numeroso había muchos campesinos jóvenes que tenían en esa fecha quince años de edad, era natural que al siguiente año tenía la capacidad individual en materia agraria conforme lo establecía el ordenamiento positivo agrario en vigor y para concederse la ampliación tenían que esperar nueve años, lo cual era indudablemente contrario a la esencia del derecho agrario, el que tiene como fin último dar tierras a todos los campesinos que la soliciten ya que procura que estos tengan los medios necesarios para su subsistencia.

Otro aspecto más que subrayamos en la ampliación de ejidos, es que termina al igual que la dotación de ejidos, por medio de una Resolución Presidencial, la que viene a resolver la acción de ampliación solicitada por el núcleo de población.

Otra faceta interesante en la acción de ampliación de ejidos es la referente a la ampliación automática a que remite el ordenamiento 270 del Código Agrario, el que dispone, "si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de ampliación".

En efecto esta ampliación de ejidos nosotros la denominamos automática porque inmediatamente, de oficio se le da trámite cuando cercioradas las autoridades de que las tierras dotadas o restituidas no son lo suficientes para ese núcleo de población. Se tramita para satisfacer las necesidades pero dentro del radio de siete kilómetros.

El ingeniero ejecutor de la resolución presidencial, al dar posesión de las tierras, aguas y montes en cumplimiento de la resolución dotatoria y restitutoria, encuentra que hay gran número de campesinos necesitados, entonces toma nota para los efectos de que se tramite esa ampliación de ejidos puesto que es de oficio; trámites que se terminan con la resolución presidencial que en el caso se dicta, ya que no puede concederse tierras a campesinos carentes de ellas sin la previa resolución presidencial en los términos previstos por el Código Agrario.

4. FALLOS QUE DAN FIN AL PROCEDIMIENTO.

Dejamos sustentado en el primer apartado del primer capítulo de esta tesis, que los tribunales agrarios son de naturaleza administrativa. Fundamos dicha aseveración en la disposición Constitucional y reglamentaria de ésta en ese lugar invocada.

Sabemos perfectamente que el Ejecutivo Federal es el máximo representante en esta rama jurídica por designación Constitucional; más si analizamos los distintos procedimientos agrarios, concluimos que él es el que les pone fin con su resolución.

Esto lo corroboramos recurriendo a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 27 de nuestra carta suprema que a su tenor reza; "La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y, con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria".

El artículo 33, del Código Agrario vigente, reitera este aserto agregando, como consecuencia, que "sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

"Se entiende por resolución definitiva para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

- I. De restitución o de dotación de tierras o aguas;
- II. De ampliación de las ya concedidas;
- III. De creación de nuevos centros de población agrícola;
- IV. De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y
- V. De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código".

El licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, hace el siguiente comentario a esta disposición diciendo que "solamente menciona cinco tipos de resoluciones presidenciales que tienen el carácter de definitivas. La enumeración es incompleta porque también son resoluciones presidenciales definitivas las siguientes: las que deciden sobre expropiaciones agrarias, división de ejidos, fusión de ejidos, establecimiento de zonas urbanas ejidales y las que cambian el régimen jurídico interior del ejido.

Transformando, por ejemplo, antiguos terrenos de uso común en terrenos susceptibles de adjudicación individual".

Por otra parte conviene analizar la fracción V que alude a las resoluciones de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable. La inafectabilidad puede

ser temporal o por tiempo indefinido; puede ser agrícola o ganadera. Es indudable que la fracción V no se refiere a las concesiones temporales de inafectabilidad, pero, de todos modos, conviene aclarar su alcance respecto a la propiedad ganadera inafectabilidad y aún a la pequeña propiedad agrícola. En efecto, la desaparición del ganado puede ser causa de derogación de una inafectabilidad ganadera y el cambio de calidad de la tierra en virtud de obras o inversiones hechas por el gobierno, puede también determinar una justificada reducción de la superficie declarada inafectable cuando estaba constituida por terrenos de temporal, agostadero o monte. En consecuencia, las resoluciones a que alude esa fracción V pueden ser modificadas de acuerdo con lo que este Código dispone".²⁶

Por nuestra parte manifestamos en cuanto se refiere a este tema que no solamente los fallos que dan fin a un procedimiento agrario son a los que se refiere el artículo 33 del Código Agrario, ni tampoco solamente a los que hace referencia el licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, ya que en ambos casos se trata de fallos que afectan o que interesan a entidades colectivas agrarias sino también a las de carácter individual, puesto que como lo ordena el artículo 334 del Código Agrario; 'La propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas en la aplicación de este Código, los cambios que sufra que aquella de acuerdo con el mismo y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional'. Es obvio que cuando se trate de cualquier acto que tenga por objeto la aplicación del Código Agrario, que modifique la situación jurídica de una propiedad rústica, es obligatoria su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Así lo estatuye expresamente el artículo 338 del Ordenamiento de la materia.

'Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I. Las resoluciones presidenciales de dotación, restitución, confirmación o ampliación de tierras, bosques o aguas;
- II. Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población agrícola;
- III. Las resoluciones presidenciales sobre nulidad de fraccionamientos;
- IV. Las resoluciones presidenciales sobre titulación de bienes comunales y las que resuelvan los conflictos por límites de ellos;

²⁶ CODIGO AGRARIO. Comentado por el Lic. Manuel Hinojosa Ortiz. Pág. 16.

- V. Las ejecutorías de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se dicten en los juicios de inconformidad por conflictos de límites de bienes comunales;
- VI. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;
- VII. Los certificados de derechos agrarios;
- VIII. Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamientos ejidales;
- IX. Las resoluciones presidenciales relativas a conflictos de límites en las comunidades, cuando hayan sido ejecutadas;
- X. Los títulos de propiedad de las parcelas ejidales;
- XI. Los títulos primordiales de derechos o de propiedad sobre solares de las zonas urbanas;
- XII. Las listas de sucesión sobre derechos ejidales;
- XIII. Los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamientos de superficies inafectables;
- XIV. Los decretos que otorguen concesiones de inafectabilidad ganadera y aquellos que los modifiquen;
- XV. Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación del Código Agrario;
- XVI. Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en el artículo 110 de este Código;
- XVII. Todos los demás documentos que disponga este Código y sus reglamentos.

Al inscribirse en el Registro Agrario Nacional los acuerdos presidenciales que declaren la inafectabilidad de pequeñas propiedades agrícolas, se anotará una referencia que contenga los datos de la inscripción, en los planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acrediten la propiedad”.

En este precepto están incluidos otros procedimientos que del mismo estatuto

comentando se derivan.

Nos permitimos aclarar que tanto las listas de sucesión de derechos ejidales (fracción XII), así como los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos, etc., a que se refiere la fracción XVI, no dan origen a una resolución presidencial.

RESOLUCION sobre ampliación de ejido al poblado Panales, en Tolimán, Qro.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos. México. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

VISTO para resolver en definitiva el expediente relativo a la ampliación de ejido solicitada por vecinos del poblado denominado Panales, del Municipio de Tolimán, del Estado de Querétaro; y

RESULTANDO PRIMERO. Por escrito de 14 de abril de 1964 vecinos del poblado de que se trata solicitaron del C. Gobernador del Estado ampliación de tierras por no serles suficientes para satisfacer sus necesidades las que actualmente disfrutaban. Turnada la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, este organismo inició el expediente respectivo, publicándose la solicitud en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 23 de julio de 1964, surtiendo efectos de notificación; la diligencia censal se llevó a cabo con los requisitos de ley el 26 de septiembre del mismo año, arrojando un total de 40 capacitados en materia agraria, anotándose además 110 cabezas de ganado mayor y 150 de menor; procediéndose a la ejecución de los trabajos técnicos de localización de predios afectables.

RESULTANDO SEGUNDO. Terminados los trabajos mencionados en el resultado anterior, la Comisión Agraria Mixta emitió su dictamen el 10 de diciembre de 1964 y lo sometió a la consideración del C. Gobernador del Estado, quien el 16 del mismo mes y año, dictó su mandamiento ampliando al ejido de que se trata con 367.50 hectáreas de agostadero que se tomaron como sigue: de las tierras adquiridas por el Gobierno del Estado 171.10 hectáreas; y de los terrenos excedentes de la ex hacienda de Panales 196.40 hectáreas, tierras que se destinarían para usos colectivos del poblado solicitante, dejándose a salvo los derechos de los 40 capacitados que arrojó el censo por lo que respecta a tierras de labor, a fin de que los ejercitaría conforme a la ley. La posesión provisional se ejecutó en forma total el 15 de febrero de 1965.

RESULTANDO TERCERO. Revisados los antecedentes y analizadas las cons-

tancias que obran en el expediente respectivo se llegó al conocimiento de lo siguiente: que por Resolución Presidencial de 14 de marzo de 1963 se dotó al poblado de que se trata con una superficie de 1,033 hectáreas que dichas tierras están totalmente aprovechadas; que dentro del radio de 7 kilómetros resulta afectable una superficie de 367.50 hectáreas de agostadero, que se puede tomar como sigue: de los terrenos adquiridos por el Gobierno del Estado de Querétaro 171.10 hectáreas y de las tierras excedentes de la ex hacienda de Panales propiedad de la Nación, 196.40 hectáreas; y que efectivamente son 40 los capacitados con derecho a la acción intentada, cuyos nombres son los siguientes: 1, Felipe Montoya B.; 2, Clemente Flores Pérez; 3, Trinidad Flores Pérez; 4, Angel Flores Pérez; 5, Apolinar Baltazar; 6, Ranulfo Ramírez S.; 7, José Gudiño A.; 8, José Gudiño R.; 9, Guadalupe Cudiño R.; 10, Juan Gudiño Flores; 11, Esteban de León F.; 12, Vicente Montoya Pérez; 13, Socorro Montoya P.; 14, Jesús Bosques R.; 15, Aurelio Flores B.; 16, María de León Vda. de P.; 17, Jesús Baltazar de León, 18, Martín Gudiño R.; 19, Juan Martínez; 20, Enrique de Santiago G.; 21, Angel de Santiago G.; 22, Feliciano de Santiago G.; 23, Donato Reséndiz; 24, Isidora Morales Vda. de H.; 25, Ignacio Reséndiz M.; 26, Alfonso de Santiago B.; 27, Agustín Rodríguez R.; 28, Francisco Reyes; 29, Fabián Hernández de S.; 30, José Hernández de S.; 31, Candelario de León G.; 32, Rodrigo Baltazar de S.; 33, Jacinto Reséndiz B.; 34, Guadalupe Pérez de S.; 35, Florentino Jiménez B.; 36, Felipe Sánchez Estrada, 37, Francisco Bosques R.; 38, Fabián Pérez Reséndiz; 39, Pedro Baltazar de Santiago; 40, J. Jesús Morales C.

Con los elementos anteriores el H. Cuerpo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de esta resolución; y

CONSIDERANDO PRIMERO. El derecho del poblado peticionario para obtener la ampliación de su ejido, ha quedado demostrado al comprobarse que en el mismo radican 40 capacitados que carecen de las tierras indispensables para satisfacer sus necesidades; y que las que le fueron concedidas por dotación están totalmente aprovechadas.

CONSIDERANDO SEGUNDO. Atendiendo a que las fincas legalmente afectables en este caso son las mencionadas en el resultando tercero de esta resolución; atendiendo asimismo a la extensión y calidad de sus tierras y a las demás circunstancias que en el presente caso concurren, procede fincar en dichos predios la ampliación definitiva de ejido en favor de los vecinos del poblado denominado Panales con una superficie de 367.50 hectáreas de agostadero, que se destinarán para uso colectivo del núcleo solicitante debiéndose dejar a salvo los derechos de los 40 capacitados

que arrojó el censo, por lo que respecta a tierras de labor, a fin de que los ejerciten conforme a la ley, y confirmarse en los términos anteriores el mandamiento del Gobernador del Estado.

Por lo expuesto y de acuerdo con el imperativo que al ejecutivo de mi cargo impone la fracción X del artículo 27 Constitucional y con apoyo además en los artículos 50, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 75, 80, 81, 97; lo transitorio y demás relativos del Código Agrario en vigor se resuelve:

PRIMERO. Se confirma el mandamiento del Gobernador del Estado de fecha 16 de diciembre de 1964.

SEGUNDO. Se concede a los vecinos solicitantes del poblado denominado Panales Municipio de Tolimán, del Estado de Querétaro por concepto de ampliación definitiva de ejido, una superficie de 367.50 Hs. (trescientas sesenta y siete hectáreas, cincuenta áreas) de agostadero, que se tomarán como sigue: de los terrenos adquiridos por el Gobierno del Estado de Querétaro 171.10 Hs. (ciento setenta y una hectáreas, diez áreas) y de las tierras excedentes de la ex hacienda de Panales propiedad de la Nación 196.40 Hs. (ciento noventa y seis hectáreas, cuarenta áreas), extensión que se destinará para usos colectivos del núcleo solicitante; decretándose la expropiación correspondiente a los terrenos propiedad del Estado de Querétaro, que se afectan en esta resolución.

La anterior superficie deberá ser localizada de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y pasará a poder del poblado beneficiado con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres.

TERCERO. Se dejan a salvo los derechos de los 40 capacitados que arrojó el censo por lo que respecta a tierras de labor a fin de que los ejerciten conforme a la ley.

CUARTO. Al ejecutarse la presente resolución deberán observarse las prescripciones contenidas en los artículos 111 y 112 del Código Agrario en vigor y en cuanto a la explotación y aprovechamiento de las tierras concedidas se estará a lo dispuesto por el artículo 206 del citado ordenamiento y a los reglamentos sobre la materia instruyéndose ampliamente a los ejidatarios sobre sus obligaciones y derechos a este respecto.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, e inscribáse en el

Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, la ampliación de ejidos que en definitiva se concede a los solicitantes del poblado denominado Panales, Municipio de Tolimán, de la citada Entidad Federativa, para los efectos de ley; notifíquese y ejecútese.

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los diez días del mes de enero de mil novecientos sesenta y siete.—Gustavo Díaz Ordaz.—Rúbrica.—Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.—Cúmplase: Norberto Aguirre.—Rúbrica.—Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Las resoluciones presidenciales sobre ampliación de ejidos en su aspecto formal son idénticas a las de restitución, dotación y de nuevos centros de población ejidal, por cuanto contienen los puntos de la parte de Resultandos luego los referentes a los Considerandos y por último por lo que toca a los Puntos Resolutivos, pero difieren en cuanto que en las resoluciones presidenciales de ampliación, generalmente se hace mención en éstas, que el núcleo solicitante de tierras por concepto de ampliación ejidal, ya tiene una superficie determinada de terrenos ejidales, entendiéndose que se dotó de ellas por resolución presidencial y que fue ejecutada en sus términos, pero que en ese lugar campesinos sin tierras con capacidad para ser dotados con ellas y que además el núcleo de población está integrado por un número mayor de 20 solicitantes. Este nuevo núcleo de población ya dotado de ejidos tendrá derecho a nombrar un nuevo comisariado ejidal, o reconocer si así lo prefieren al que ya está designado con motivo de la dotación de ejidos de que ya fue objeto el núcleo de antigua existencia.

CAPITULO III

Procedimiento sobre la Dotación Complementaria

1. EN QUE CASO OPERA SU PROCEDENCIA.
2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN AGRARIA MIXTA.
3. PROCEDIMIENTO EN LA SEGUNDA INSTANCIA.
4. LA EXTENSIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LA PARCELA EN EL PROCEDIMIENTO.

1. EN QUE CASO OPERA SU PROCEDENCIA.

La dotación complementaria es una acción accesoria a la acción principal de restitución. Prospera en los casos en que obtenida una resolución restitutoria no es posible que los individuos integrantes del poblado o núcleo de población que acreditaron sus derechos, recibieran tierras laborables en la superficie mínima en que lo señala el Código Agrario y puedan reanudar sus actividades agrícolas que habían interrumpido con motivo del acto inicuo cometido por parte de los despojantes coludidos con las autoridades a que se refiere la fracción VIII del artículo 27 de nuestra Constitución.

Estos actos ilegales a todas luces; fueron producto de la arbitrariedad; sus antecedentes se remontan a la época de la colonia, los conquistadores españoles los realizaron con todo lujo de fuerza y sin impedimento alguno; tuvieron un índice de realización máxima a fines del siglo XIX y a principios del que está transcurriendo en el gobierno del general don Porfirio Díaz.

Es explicable el categórico espíritu revolucionario y de justicia social de nuestro actual régimen jurídico agrario, quien tiene como principal aspiración la elevación material y moral de las masas campesinas.

El caso en que opera la Dotación Complementaria, lo determina con absoluta precisión el precepto 231 en el párrafo primero del Código Agrario, el que a continuación literalmente cito.

“Cuando los terrenos de labor o laborables restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a dotación. Este expediente se iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta”.

Es aceptable interpretar que en el supuesto jurídico de la disposición transcrita, no es fundamental que exista un grupo de 20 individuos con derecho, que no hayan alcanzado terrenos laborables en la extensión de la unidad de dotación, es bastante,

que parte de los miembros del núcleo de población que haya sido privado de esas tierras, estén impedidos de obtenerlas por su insuficiencia, para que proceda la acción que en la página precedente he designado "accesoria de dotación complementaria". Lo que se persigue con ella es evitar el desamparo socioeconómico del hombre del campo, él que en épocas que antecedieron a nuestra reforma agraria vivió en el ámbito del olvido y de la miseria; no se busca la justicia teórica, no, aquí el legislador fue realista en el sentido estricto de la palabra disponiendo: que sean devueltas las tierras de que fue despojado su dueño que en este caso específico es el núcleo de población. Si estas disminuyeron superficialmente por haber sido transmitidas por el despojante, se complementan preferentemente con las superficies laborables propiedad del expoliador o bien con las propiedades susceptibles de afectación que se encuentren ubicadas en el radio legal de afectación. Con la finalidad repito, de que se posean estos medios de vida por los individuos que hayan sido privados por los actos inicuos ya referidos.

Hemos de agregar que es preciso distinguir entre la ampliación automática y la dotación complementaria, pues en tanto que la primera sólo procede en la segunda instancia y solamente en el caso de ejecuciones de resoluciones presidenciales, ya sean de restitución o dotación, en las que se requiere el procedimiento especial, para lo que el ingeniero ejecutor al realizar los trabajos de apeo y deslinde de las tierras que por resolución presidencial entrega al pueblo, encuentra que hay más campesinos del lugar capacitados para recibir tierras y que no las tienen cada uno en una superficie equivalente a una parcela legal o sean de 10 hectáreas de tierras de riego o 20 de temporal, etc., y que además haya tierras suficientes para afectarse, entonces con el informe que sobre este caso él formulé se iniciará de oficio el procedimiento, que consistirá en mi concepto, tomar en cuenta el censo levantado por el propio ingeniero ejecutor, superficie de las tierras y calidad de las mismas, así como los demás trámites que para conceder tierras en estos casos se requieren, variando este tipo de ampliación solamente por lo que toca a que estos campesinos a quienes se les conceden tierras, no podrán designar un nuevo comisariado ejidal ni estar separado del núcleo principal de población, sino que pasarán a formar parte, por ser una ampliación automática del mismo ejido.

Por lo que se refiere a la dotación complementaria, el artículo 231 del Código Agrario, ya transcrito, nos da a entender que ésta sólo procede en la primera instancia ya que se da facultad a la Comisión Agraria Mixta de la respectiva entidad para tramitar de oficio el expediente de dotación complementaria, cuando note que los terrenos laborables restituidos no han sido suficientes para la población del lugar,

y que desde luego existan también tierras que dotar; expediente que se iniciará con la publicación en el periódico oficial del Estado del acuerdo de la misma Comisión Agraria Mixta, en este caso y en nuestro concepto, los nuevos ejidatarios que han sido beneficiados con la dotación complementaria, no podrán elegir un nuevo comariado ejidal, puesto que tanto ellos como sus tierras concedidas por dotación complementaria, en realidad son un complemento del mismo ejido.

También nos permitimos expresar que no estamos conformes con la redacción del artículo 231 citado, al decir que se tramitará un expediente de dotación complementaria a los pueblos que se les haya restituido sus tierras, porque la acción de dotación tiene su génesis en la necesidad de tierras por carecer los pueblos de las necesarias.

La acción de restitución de ejidos procede en virtud de haber sido despojado el poblado por actos ilegales antes enunciados, pero que pertenecían en propiedad al núcleo aludido.

La sugerencia que hemos propuesto para que se conceda la dotación complementaria, cuando haya un número de campesinos, aunque sea menor su número de veinte y claro está cuando haya tierras que afectan dentro del radio legal de 7 kilómetros, es que habiendo ya formado un pueblo ejidal con tierras propias que se le devolvieron, justo es que aquellos campesinos del lugar que no alcanzaron tierras, se les concedan, puesto que estando ya la existencia de ese pueblo, los nuevos ejidatarios pasarán a formar parte del poblado ya restituido. De no procederse así se perjudicaría aún más al campesino despojado sólo por no estar dentro de la hipótesis de la Ley.

Tratándose de la dotación complementaria el artículo 231 en su primer párrafo estatuye:

ART. 231. Cuando los terrenos de labor o laborables restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a dotación. Este expediente se iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta.

Este precepto deberá quedar en la siguiente forma:

ART. 231. "Cuando los terrenos de labor o laborables restituidos no sean sufi-

cientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a dotación, aunque no se alcance el mínimo de campesinos que esta instancia exige. Este expediente se iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta.

.....

.....

.....

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

Es requisito indefectible para la incoación del expediente de dotación complementaria ante este órgano agrario, que medie una constancia que implique los extremos del artículo 231 del Código Agrario vigente. La constancia conjuntamente con la disposición citada es el fundamento de la acción accesoría ya nominada en el apartado que antecede de este capítulo.

Se ha expresado en líneas atrás que la iniciación del expediente de dotación complementaria es de oficio por y ante la propia Comisión Agraria Mixta por la índole pública de esta rama jurídica.

El procedimiento aplicable es el referente al de dotación. Basta la publicación del acuerdo en el periódico oficial de la entidad correspondiente por la Comisión antedicha, para que surta efecto de notificación de demanda a todos los propietarios de inmuebles rústicos; con la obligación de notificar también a los propietarios de tierras o aguas afectables, por oficio que les dirijan a los casos de las fincas.

No debemos omitir los trabajos importantísimos que efectúa la Comisión Agraria Mixta, los que se encuentran debidamente enumerados en el precepto 232 ya expuesto en la página 31 de este trabajo.

Tan pronto se culmine con los trabajos relativos a censo y planificación y sus objeciones dentro de los diez días siguientes a fecha en que se terminen los trabajos censales, la Comisión Agraria Mixta, someterá su dictamen a consideración del Ejecutivo Local, y éste emitirá su mandamiento en un término que no excederá de quince días.

Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión Agraria Mixta nombrará un representante que se encargará de convocar al Comité Ejecutivo Agrario, a los miembros del núcleo de población beneficiado y a los propietarios afecta-

dos, a la diligencia de posesión, en la que fungirá como asesor.

“A partir de la diligencia de posesión provisional, se tendrá al núcleo de población, para todos los efectos legales, como poseedor de las tierras y aguas concedidas por el mandamiento.

Si el mandamiento es positivo la primera instancia de este procedimiento concluye con “la ejecución de los mandamientos del Gobernador, se hará citándose previamente a todos los interesados a la diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombrará, en caso que no exista, el Comisariado Ejidal, que recibirá la documentación correspondiente y los bienes concedidos por el mandamiento, efectuando en su caso, el fraccionamiento provisional de las tierras de labor”. (artículo 245).

3. PROCEDIMIENTO EN LA SEGUNDA INSTANCIA.

Esta instancia se ventila ante el Departamento Agrario quien tiene como función revisar las actuaciones realizadas en la primera instancia; en caso necesario complementará los expedientes que reciba, hecha esta actividad conforme lo preceptúa nuestro Código Agrario en su artículo 250, “se turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitirá dictamen. En los términos del dictamen, se formulará proyecto de resolución, que se elevará a la consideración del presidente de la República”. A los propietarios presuntos afectados, así como este mismo derecho, tienen los campesinos solicitantes para personarse al Departamento Agrario, desde que él o los expedientes sean recibidos por éste, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamine, para rendir pruebas y presentar alegatos en defensa de sus intereses.

Desahogadas las pruebas y los alegatos se dictará resolución por el C. Presidente de la República.

Las resoluciones presidenciales contendrán:

- I. Los resultandos y considerandos en que se informen y funden;
- II. Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;
- III. Los puntos resolutivos que deberán fijar, con toda precisión, las tierras y aguas, que, en su caso, se concedan, y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya;

IV. Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización, el número y nombre de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo, y

V. Los planos, conforme a los cuales habrán de ejecutarse.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en los términos de este Código (Art. 254).

El tratadista licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, manifiesta "conviene llamar la atención de los campesinos sobre el párrafo final de este artículo. Los cambios de localización después de que han sido aprobados los planos de ejecución son notoriamente ilegales. Aprobada la ejecución de una resolución provisional ninguna autoridad agraria, incluyendo al Presidente de la República que es la suprema, puede modificar el plano de ejecución ni ordenar nuevas localizaciones, salvo el caso de que se dicte un decreto de expropiación del ejido".²⁷

Finaliza el expediente con la ejecución de la resolución presidencial para ello se remite a la delegación correspondiente del Departamento Agrario, para su ejecución, y se publicará en el "Diario Oficial" de la federación y en los periódicos oficiales de las entidades correspondientes. (artículo 253).

Asimismo es primordial que se observen las disposiciones de los artículos 254, 255, 256 y 261; los cuales versan sobre la ejecución de resoluciones presidenciales y requisitos a llenar para este objeto.

4. LA EXTENSION Y ADJUDICACION DE LA PARCELA EN EL PROCEDIMIENTO.

En sus términos el artículo 76 del Código Agrario, ordena que las parcelas sean de diez hectáreas en tierras de riego o humedad y de 20 hectáreas en terrenos de temporal y expresa que se considerarán como tierras de riego, aquellas que en virtud de obras artificiales, dispongan de aguas suficientes para sostener de un modo permanente, los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial. Igualmente dice que son tierras de humedad, aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas

27. MANUEL HINOJOSA ORTIZ. Opus cit. Pág. 214.

humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Continúa preceptuando dicho artículo que son tierras de temporal aquellas que cuentan con la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Más adelante dispone que las tierras de humedad de primera se equipararán a las de riego y que las tierras de humedad de segunda a las de temporal. Y considera tierras cultivables de cualquiera clase de las enumeradas que no estén en cultivo pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de cultivarse.

Entonces la porción de tierra que se concede a un ejidatario en calidad de unidad de dotación o de la parcela, debe tener la superficie de 10 hectáreas de riego o humedad y en 20 de temporal.

El propio Código Agrario establece en el artículo 80, fracción I, que un pueblo o núcleo de población tendrá derecho además de las tierras de cultivo o cultivables, que se le doten con terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Pero puede suceder que no haya tierras de las antes mencionadas para concederlas al poblado que las necesita, entonces el artículo 81 del Ordenamiento legal consabido, dispone que cuando no haya tierras cultivables que conceder en calidad de ejidos, terrenos de monte, de agostadero y en general los que no sean cultivables, se dotarán sólo en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades pues el legislador opina que de sus productos o esquilmos tengan los individuos los beneficios.

En este caso en que los terrenos afectados no sean de cultivo, pero en los cuales pueda desarrollarse económicamente alguna explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen. Y el artículo 82 habla de que con estas tierras se podrán constituir los ejidos forestales o ganaderos, por lo que la unidad de dotación que a cada ejidatario corresponde se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos, en caso de ejidos ganaderos, y la calidad y el valor de los recursos forestales para determinar la superficie de la parcela en el caso del ejido forestal, para lo que en el procedimiento deberá elaborarse previamente un estudio técnico, a efecto de fijar la exten-

sión de la parcela económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.

También en los artículos 78 y 79 del Código Agrario, nos dicen de cómo en el primero cuando se trata de tribus dotadas con propiedades de la Federación o terrenos nacionales, se les puede aumentar la extensión de la parcela. Y como también en los ejidos ya constituidos, si hay tierras suficientes podrá ampliarse la parcela hasta el doble.

Entonces a cada ejidatario se le concede una parcela con tierras de la calidad especificadas, siendo su extensión de 10 hectáreas de riego, 20 de temporal o aumentarse en las proporciones indicadas.

En los casos del artículo 231 de las dotaciones complementarias, la superficie será la de 10 hectáreas de riego o su equivalente en las de temporal, pero se podría dar el caso que al tramitarse la dotación complementaria, se tratará de campesinos que pertenecieran a una comunidad indígena, caso del artículo 78 del Código Agrario, en su fracción primera que dice de que al dotar a tribus con propiedades de la federación o terrenos nacionales se podría aumentar la unidad de dotación o la propia parcela, siempre que se le hubiera concedido más tierras de las que necesitarán; también se aumentará la parcela en una dotación complementaria cuando ésta conceda terrenos forestales o de pasto y el mismo artículo 231, nos dice que se podrá aumentar la parcela o unidad de dotación hasta el doble de la superficie de esa parcela, claro está, ello sucede, una vez que sea concedida la dotación complementaria con más tierras de las que necesita el grupo de campesinos beneficiados con esta dotación complementaria.

No debemos olvidar que la unidad de dotación o la parcela, lo mismo la de diez hectáreas o la aumentada en superficie, siempre tiene como finalidad última no solamente asegurar la subsistencia del ejidatario y su familia, sino su mejoramiento en todos sentidos.

Por último decimos que la parcela o unidad de dotación en la dotación complementaria tiene la misma superficie que los demás casos de núcleos de población con ejidos.

CAPITULO IV

Procedimiento para conceder Parcelas en un Ejido con Tierras Cultivables

1. EXISTENCIA DE UN EJIDO CON TIERRAS COMUNALES SUSCEPTIBLES DE CULTIVO.
2. CAMPESINOS SIN TIERRAS EN EL EJIDO CON TIERRAS COMUNALES CULTIVABLES.
3. PROCEDIMIENTO PARA EL AUMENTO DE PARCELAS EN UN EJIDO.
4. FALLOS QUE DAN FIN A UN PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER NUEVAS PARCELAS EN EL MISMO EJIDO.

1. EXISTENCIA DE UN EJIDO CON TIERRAS COMUNALES SUSCEPTIBLES DE CULTIVO.

Por decreto de 27 de diciembre del año de 1932, firmado por el C. Presidente de la República general don Abelardo L. Rodríguez, se introdujeron importantes reformas a la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas vigente en esa fecha, disponiéndose en el artículo 19, "en las dotaciones y ampliaciones se darán de preferencia tierras que estén en cultivo o que sean cultivables mediante inversiones de capital o de trabajo que estén al alcance inmediato de los ejidatarios. De acuerdo con el orden de preferencia establecido por el artículo 17, se fijarán las afectaciones; pero en todo caso, a más de las tierras de cultivo deberá comprenderse las superficies de montes o pastos que sean necesarias para la satisfacción de las necesidades económicas de la colectividad..."²⁸

También el Código Agrario de 22 de marzo de 1934 establece en su artículo 39 que "el monto de las dotaciones será proporcional al número de individuos capacitados para recibir parcelas dentro del ejido y a las necesidades colectivas del poblado, en lo que se refiere a tierras de monte, de agostadero, o en general, a otras clases de tierras distintas de las de cultivos"²⁹.

En el mismo sentido se expresó el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, en su artículo 85 disponiendo: "las dotaciones ejidales comprenderán además de las tierras de cultivo... I.—las de agostadero, monte o de cualquiera otra calidad diferente que se requiera para la satisfacción de las necesidades colectivas del poblado de que se trate";³⁰

Todas estas disposiciones que hemos citado se ajustaron siempre al espíritu del artículo 27 Constitucional vigente, en la parte que preceptúa que "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad sufi-

28. MANUEL FABILA. Obra citada. Pág. 544.

29. MANUEL FABILA. Obra citada. Pág. 574.

29. MANUEL FABILA. Obra citada. Pág. 716.

ciente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas...". Y claro está, las anteriores leyes reglamentarias del citado artículo 27 constitucional, sólo concedían tierras de cultivo para cada uno de los ejidatarios, más no las necesarias para satisfacer las necesidades colectivas, como las tierras de agostadero para la cría de ganado y las de monte para cortar leña y obtener madera para otros usos, esas leyes repito se ajustaban al espíritu de la ley y a la realidad, espíritu ratificado por el decreto y Código Agrario citados, estableciendo que se otorgarán además de las tierras de cultivo, las de monte y pastos para usos colectivos.

Es así como nuestro Código Agrario en vigor siguiendo esa misma política agraria, dispone en el artículo 50, que a los núcleos de población se les dote de tierras y aguas en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

Y también el artículo 80 del Código Agrario que ya hemos citado, ordena dar tierras por concepto de ejidos a los núcleos de población solicitantes, además de las de cultivo o cultivables, las de agostadero, monte o cualquiera otra clase para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Todos estos ejidos que además de las tierras de cultivo ya asignadas a cada uno de los ejidatarios, cuenta pues con sus terrenos comunales cultivables que pueden ser de agostadero o de monte, podemos considerar que en realidad son reservas ejidales para necesidades colectivas con las que se solucionan los problemas que se suscitan por el aumento de su población.

2. CAMPESINOS SIN TIERRAS EN EL EJIDO CON TIERRAS COMUNALES CULTIVABLES.

Ya hemos considerado o más bien analizado cómo el Código Agrario vigente nos dice cómo a los núcleos de población además de las tierras de cultivo le son concedidos terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase, para usos colectivos, de tal forma que esta última propiedad pertenece a la comunidad teniendo por ende el carácter de comunal.

Antes es conveniente precisar que todas las tierras, aguas y montes objeto de una resolución presidencial, siempre son propiedad de la comunidad, ya que el artículo 130 del Código Agrario en vigor dice que el núcleo de población beneficiado es propietario y poseedor de las tierras que se les conceden a partir de la posesión definitiva, con las limitaciones y modalidades que establezca este mismo Código. Y aunque ciertamente el artículo 152 establece que a partir del fraccionamiento del

ejido cada ejidatario es propietario y poseedor con las limitaciones del caso, de su parcela, en realidad el propietario de todas las tierras es el núcleo de población, ya que la resolución presidencial es el título que creó esa propiedad, y el ejidatario tiene la propiedad agraria para usar, disfrutar y disponer de la parcela, ya que cuando proceda su permuta, siempre que lo apruebe el núcleo de población, será el propio afectado, el beneficiado con esa permuta.

Las tierras de cultivo al concederse, siempre tendrán que fraccionarse aunque sea provisionalmente para formar unidades de dotación o cuando se fraccione en forma definitiva se obtendrán las parcelas correspondientes; los terrenos de agostadero, de montes o de otras clases pertenecen a la comunidad, porque éstos no se fraccionan y son para uso colectivo de la población; pero puede acontecer que en el ejido los hijos de los ejidatarios lleguen a la mayoría de edad agraria, y no tengan tierras para satisfacer sus necesidades, en estos casos el Código Agrario autoriza para que esas tierras de propiedad comunal y uso colectivo, se abran al cultivo y en parcelas se entreguen a esos nuevos campesinos sin tierras. A este respecto, establece el artículo 98 del Código Agrario que "cuando en un ejido no haya tierras de labor suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados, se procurará aumentarlas por cualquiera de estos dos procedimientos:

- I. Abriendo al cultivo tierras de pastos y de montes, con la ayuda financiera de los Gobiernos de la Federación o de las Entidades, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, o bien con el empleo de capital privado y la cooperación de los ejidatarios del poblado, y
- II. Abriendo al cultivo tierras inaprovechables mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación en los términos de la fracción anterior".

El Sr. Lic. Manuel Hinojosa Ortiz emite sobre este precepto la opinión, consistente en que "teniendo en cuenta el crecimiento acelerado de los núcleos de población rural y los numerosos problemas que plantea la movilización de los campesinos de un lugar a otro, en este artículo se prevé la posibilidad de resolver el problema de los campesinos sin tierra sin movilizarlos, sin cambiarlos del núcleo a que pertenecen"³¹.

Es indubitable que nuestro ordenamiento agrario contiene las bases adecuadas para llevar hasta sus últimas consecuencias a la reforma agraria, misma que se

31. MANUEL HINOJOSA ORTIZ, Código Agrario Comentado, Pág. 67.

conforma por un complejo de normas jurídicas, económicas, sociales y políticas, cuyos fines principales son disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de los sectores campesinos.

Este precepto que se glosa, alude a la ayuda financiera bien sea ésta oficial o privada, para ampliar las extensiones de tierras para una mayor y mejor explotación por un crecido número de campesinos a los que dichas tierras puedan proporcionar productos suficientes para subsistir decorosamente.

Esto antaño era un obstáculo; actualmente la mentalidad del sector privado ha evolucionado y ha expresado su intención de canalizar el más alto porcentaje de inversiones en el campo. Ojalá que los créditos no se otorguen únicamente a los pequeños propietarios como se ha venido acostumbrando, por estar éstos en posibilidad de otorgar garantías con la misma propiedad.

Los fines que se propone la reforma agraria se han tratado de llevar a cabo por los gobiernos surgidos de la revolución, unos con más fervor, otros con menos empeño. Auxiliándonos por la historia diremos que en el curso de los dos primeros años del gobierno Callista (1925-1926), se fundaron el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Agrícolas Ejidales; por otra parte se echó a cuestras la tarea de construir grandes presas para regar enormes extensiones de tierras que habían estado estériles. Actualmente el Estado ha realizado grandes inversiones en obras de irrigación que según noticias que se tienen se han convertido en zonas agrícolas ejidales prósperas, aquellas tierras que habían permanecido inaprovechadas.

3. PROCEDIMIENTO PARA EL AUMENTO DE PARCELAS EN UN EJIDO.

Ya en anteriores capítulos hemos apuntado que los núcleos de población pueden ser dotados de las tierras, de las aguas y de los montes necesarios para su subsistencia (Artículo 50 del Código Agrario). También en el artículo 80, del mismo ordenamiento, se dispone dar tierras además de las de cultivo para cada ejidatario, las de agostadero y de monte para los usos colectivos del núcleo de población beneficiado. Y el artículo 98 de dicho Código, expresa cuando procede abrir al cultivo estas tierras de uso colectivo y pertenecientes a los poblados ejidales; cómo y cuando, ya lo apuntamos con anterioridad, haya campesinos sin tierras en el ejido, y que el núcleo de población del lugar, estime pertinente que, para dar tierras a estos campesinos necesitados, procede dárseles en parcelas en las de uso colectivo del lugar.

Igualmente los poblados que conforme a lo dispuesto por el artículo 46 del Código Agrario en vigor, previo que acrediten con los títulos virreinales, del México Independiente u otros documentos su propiedad y también que esos terrenos les fueron despojados por los actos que en él se indican, se les restituyen o devuelven.

Aquí generalmente se presenta el caso de que aunque el núcleo de población en su número de miembros sea inferior pero no menor de 20, a los cuales se les han restituido una enorme extensión de tierras, aguas y montes, a estos ejidatarios en forma económica se les asigna una unidad de dotación (artículo 54 del Código Agrario), para que proporcionalmente exploten la parte que les corresponde.

Estos ejidatarios que por ejemplo pueden ser un número de 50 a quienes se les ha restituido las tierras, aguas y montes que desde tiempos inmemoriales pertenecían a ese poblado, encontraremos que una vez que a ellos se les ha asignado su unidad de dotación, les quedan enormes extensiones de tierras que son aptas para el cultivo, por lo que habiendo un aumento de la población campesina del poblado a quien le ha sido restituido esos bienes, podrá abrir esas tierras para dar parcelas de cultivo a cada uno de ellos. Inclusive puede suceder que teniendo esas tierras de agostadero o cubiertas de monte, entonces consideramos que en ese ejido se podrán establecer unidades de dotación con terrenos de agostadero que podrán servir para la cría de ganado. Y si también hay terrenos de monte, también se podrán adjudicar unidades de dotación de terrenos forestales, y en este caso habrá una explotación ejidal forestal. (Artículo 82 del Código Agrario).

Nosotros pensamos que en el caso de que en un ejido exista a la vez una explotación agrícola y una ganadera o forestal, en este caso estaremos en presencia de un ejido mixto. Pero si predomina una de este tipo de tierras y actividad, respecto de las otras dos, estaremos ante los clásicos ejidos, agrícolas, forestales, o ganaderos.

En conclusión deducimos que los ejidos beneficiados con restitución de tierras, aguas y montes, son los que más posibilidades tienen para el aumento de parcelas dentro del mismo, precisamente porque tienen generalmente bastantes tierras que están en estado comunal, y que desde luego se utilizan para satisfacer necesidades de campesinos sin tierras que existen en este núcleo de población.

Teniendo ya las bases para iniciar el procedimiento para el aumento de las parcelas en un ejido, aunque no está expresamente señalado en el articulado del Código Agrario, desde luego nosotros de esos mismos preceptos derivamos dicho procedimiento. En primer lugar es necesario distinguir cuando el aumento de las parcelas se

realiza durante la primera instancia. En segundo, cuando se efectúa en la segunda instancia, donde también incluimos el caso de expedientes de única instancia como los de nuevos centros de población ejidal.

En el caso en que un expediente de restitución o dotación así como de ampliación de ejidos, se presenten lo relativo al aumento de parcelas dentro del mismo ejido, esto sucede cuando habiendo dotación provisional, la que termina, digamos concediendo tierras a un núcleo de población y la resolución definitiva tarda algunos años en dictarse por el Presidente de la República, entonces se debe elevar una solicitud de aumento de parcelas de cultivo, ante el Gobernador o ante la Comisión Agraria Mixta de la entidad, pero quien la ha de elevar es el comisariado ejidal, ya que existe o se designa a partir de que se les dan las tierras en provisional, así dice el artículo 15 del Código Agrario vigente que "los comités ejecutivos agrarios cesarán en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador, si fuere favorable al núcleo de población, y en caso contrario, cuando se ejecute la resolución definitiva". Y los artículos 17, 18 y siguientes del mismo ordenamiento nos dicen de que las asambleas generales de ejidatarios se constituyen con campesinos que tienen parcelas en el ejido, y son los únicos que tienen derecho a nombrar los comisariados ejidales (Artículo 17 del Código Agrario).

Entonces desde el momento en que se entregan tierras por dotación en provisional por mandamiento del Gobernador, desde ese instante en que se ejecuta el mandamiento gubernamental deja de existir el comité ejecutivo agrario que gestionó las tierras, y quien las recibe es el nuevo comisariado ejidal del mismo poblado.

Como en el caso del aumento de parcelas se plantea durante la primera instancia, entonces es la Comisión Agraria Mixta y el Gobernador del Estado quienes conocerán de esas solicitudes, y también les darán los trámites para estar en posibilidad de abrir esas tierras al cultivo para los nuevos ejidatarios.

Es el comisariado ejidal el que puede gestionar el aumento de parcelas para asignarse a campesinos del lugar que no las tengan, ya que éste en cumplimiento del artículo 43 del Código Agrario, es quien representa al núcleo de población ejidal, para hacer todo aquello que está ordenado, en nombre del núcleo de población, todo aquello que se refiera a la buena administración del ejido al que representan. Pero quienes determinan en los términos del Código Agrario, artículos 17, 18, 20, 21 y 42, la vida misma del ejido, es la asamblea general de ejidatarios, como autoridad suprema que lo es del propio ejido; atendiendo además lo señalado por el artículo cuarto del citado Código Agrario.

Quienes pueden resolver que se abran nuevas tierras al cultivo y se admitan nuevos ejidatarios para ocuparlas.

También puede suceder que la solicitud de que se abran nuevas tierras al cultivo, sean elevadas por los propios campesinos interesados, solicitud o solicitudes que una vez en poder del Gobernador, será turnada a la Comisión Agraria Mixta respectiva, ya que éste es su órgano de trámite en materia agraria. Y si la Comisión Agraria Mixta es quien ha recibido la solicitud, la llevará a acuerdo del Gobernador y una vez que éste ha dado sus instrucciones a la misma Comisión Agraria Mixta, este órgano por oficio con copia para los interesados hará del conocimiento dicha petición al comisariado ejidal en cuyo lugar existan tierras ejidales susceptibles de abrirse al cultivo y de los campesinos que soliciten esas tierras.

La solicitud de cuenta será tratada en asamblea general de ejidatarios, puesto que son sus tierras de cultivo las que van a ser materia de la petición y de que se van a afectar sus derechos, la que determinará como ya lo dijimos, si ellos acceden a admitir nuevos campesinos en su ejido, que al concederseles una parcela en el lugar se convertirán en ejidatarios de su núcleo de población.

Como ya lo dijimos anteriormente el artículo 130 del Código Agrario dispone que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el pueblo beneficiado es propietario y poseedor de las tierras que se le conceden, por lo que en lo subsecuente ninguna autoridad cualesquiera que ella sea, inclusive las de carácter agrario, pueden intervenir para menoscabar sus derechos; solamente en los casos de expropiación en que media un interés público superior, pueden afectarse la integridad de sus derechos que sobre las tierras ejidales les pertenecen.

Entonces cuando se trata de abrir nuevas tierras al cultivo para parcelas del propio ejido, si la asamblea general de ejidatarios lo acuerda favorablemente, bien si su acuerdo es en sentido negativo de no acceder a esa solicitud, en este caso el núcleo de población ejidal está en su absoluto derecho y no hay ningún recurso legal que pueda promoverse, por que si así fuera sería contrario a aquello de que nadie puede menoscabar su derecho de propiedad sino solamente en los casos que el propio interesado lo admita. Y si en el caso de un ejido con bastantes tierras que pudieran abrirse al cultivo y que un gran número de campesinos solicitaran que se abrieran para estos menesteres, puede ocurrir que campesinos quienes ni siquiera expusieron su vida, ni erogaron gastos para trámites o se hayan sacrificado en constantes viajes a las oficinas del Departamento Agrario hasta lograr la dotación definitiva, se les concedan tierras en el ejido, lo que provocaría que gentes extrañas al ejido se apo-

deraran del mismo y los originarios ejidatarios quedaran relegados peligrando en llegar a ser expulsados de su propio ejido. Por eso es que estos trámites se resolverán en la forma y términos como lo determine la asamblea de ejidatarios del núcleo de población donde se plantea el asunto de abrir nuevas tierras al cultivo.

Es necesario también expresar, que aunque el núcleo de población campesina se integre por un número mayor de 20 individuos con capacidad y gestione nuevas tierras al cultivo dentro de un mismo ejido, ni como núcleo solicitante ni en lo individual, tienen personalidad jurídica frente al ejido constituido en este tipo de gestiones.

En consecuencia consideramos que estas clases de solicitudes sean de las que se publican en el periódico oficial de la Entidad Federativa respectiva, puesto que no tienen por objeto afectar derechos de personas aun en contra de su parecer, aquí son los ejidatarios mismos quienes por su propia voluntad resuelven lo que a sus intereses convenga.

El procedimiento para abrir nuevas tierras al cultivo en los núcleos de población que tengan el carácter colectivo, en cuanto núcleos de población ejidales y campesinos sin tierras, será en la misma forma, solamente que aquí las solicitudes se elevarán ante el Departamento Agrario, ya sea en las delegaciones que están en los Estados o directamente en las oficinas centrales. Y en los trámites administrativos conocen esta clase de peticiones para dictaminar provisionalmente lo que proceda la Dirección General de Tierras y Aguas, por lo que se refiere al nuevo destino que se les dé a las tierras, y la Dirección General de Derechos Agrarios, oficinas de certificados y confrontas, por lo que se refiere al trámite de reconocimiento de Derechos Ejidales a nuevos campesinos toca al Cuerpo Consultivo Agrario, artículo 36 fracción I dictaminar o emitir su opinión, para que se dicte en el caso la resolución que corresponda. Y lo que hemos apuntado de los expedientes en segunda instancia en este tipo de procedimiento de abrir nuevas tierras al cultivo en un ejido, se puede aplicar a ejidos con resoluciones en única instancia, como son los núcleos de población ejidal creados por resolución presidencial en la vía de nuevos centros de población ejidal.

Sin embargo de lo anteriormente comentado notamos que hay algunas lagunas en el Código Agrario, concretamente nos referimos a la competencia que en estos trámites tienen las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario. En efecto el artículo 39 citado del Código Agrario, dice "son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

- I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y de aguas;
- II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del Ejecutivo local;
- III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales, y
- IV. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen.

Como vemos en ninguna de sus fracciones se refiere a abrir nuevas tierras al cultivo, ni menos que se mencione a quienes se les va a adjudicar las tierras. Nosotros proponemos que en la tramitación, no solamente se diga a qué campesinos se les van a conceder tierras mediante las acciones agrarias mencionadas en primera instancia, incluyendo la de abrir nuevas tierras al cultivo, sea señalado expresamente como atribuciones de estos organismos, ya que no serán las propias comisiones Agrarias quienes tengan derechos a dar tierras sino los gobernadores de los Estados, por lo que nos permitimos proponer la siguiente redacción del artículo que citamos en la siguiente forma:

ART. 39. Son atribuciones de las comisiones agrarias mixtas:

- I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas y de los que abren nuevas tierras al cultivo en un ejido en provisional;
- II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas y de los que se abren tierras al cultivo que deban ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local;
- III. Dictaminar sobre el reconocimiento de derechos individuales de quienes sean beneficiados con terrenos ejidales;
- IV. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población ejidal y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales, y
- V. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen.

4. FALLOS QUE DAN FIN A UN PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER NUEVAS PARCELAS EN EL MISMO EJIDO.

El artículo 1o., fracción II del Código Agrario dispone que son autoridades agrarias, "los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal". El artículo 34 de ese Código expresa que "son atribuciones de los gobernadores de los Estados y territorios federales y del jefe del Departamento del Distrito Federal.

- I. Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotaciones complementarias y ampliación de ejidos;
- II. Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales;
- III. Proveer en lo administrativo cuanto fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo federal;
- IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas;
- V. Nombrar y remover a los comités particulares ejecutivos;
- VI. Poner en conocimiento del Departamento Agrario las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de éste, y
- VII. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen".

En las distintas fracciones de este artículo no encontramos nada que se refiera a la resolución en provisional cuando se abren nuevas tierras al cultivo dentro de un ejido, nosotros recomendamos unas adiciones a este precepto apoyándonos en razonamientos ya en el apartado anteriormente desarrollado, además debemos recordar que uno es el régimen legal que dentro de un ejido existe, con respecto de las tierras que se cultivan, ya que si están señaladas en unidades de dotación, y todavía más si están señaladas las parcelas, por consecuencia de una resolución presidencial que ordenó parcelar el ejido, en ambos casos, en una económicamente y en otra en forma definitiva, están señaladas las superficies de tierras que cada ejidatario tiene, el usufructo es individual (artículo 151, 152 y sigs.-).

En cambio las tierras que son de uso colectivo que un ejido tiene con tierras que en parcela se están trabajando, pertenecen por entero tanto en propiedad cuanto en usufructo (artículo 131 del C. A.), a la comunidad, y es ésta la que en asamblea general de ejidatarios dispone cómo debe efectuarse su explotación y quien recoge sus productos, por ello consideramos que en el citado artículo 34 existen omisiones, cuando se trata de reconocer por parte del gobernador como primera autoridad en materia agraria en el Estado, los derechos individuales de a quienes se conceden tierras, ni tampoco trata de los fallos para abrir nuevas tierras al cultivo en un ejido en provisional.

Por tanto proponemos que el precepto mencionado quede en la siguiente forma:

ART. 34. "Son atribuciones de los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del jefe del Departamento del Distrito Federal:

- I. Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotaciones complementarias y ampliación de ejidos;
- II. Dictaminar en primera instancia los expedientes para abrir tierras al cultivo en un ejido.
- III. Resolver en provisional respecto de reconocimientos de derechos individuales ejidales.
- IV. Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales;
- V. Proveer en lo administrativo cuanto fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo federal;
- VI. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas;
- VII. Nombrar y remover a los comités particulares ejecutivos;
- VIII. Poner en conocimiento del Departamento Agrario las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de éste, y
- IX. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen.

Por lo que se refiere a la segunda instancia, tratándose de los fallos Presidenciales que dan fin a los expedientes en cuyos ejidos en que las tierras colectivas con que cuentan se abran al cultivo, no existen fallos del presidente de la República que estén señalados expresamente en el Código Agrario.

También por las razones de orden legal que ya anotamos antes, estimamos que deben adicionarse entre otros el artículo 33 del Código Agrario, el que apenas tiene un número limitado de resoluciones presidenciales que menciona y que dan fin a un expediente de carácter agrario, pero deja fuera otro tipo de resoluciones presidenciales que no menciona, como las de parcelamiento ejidal, división de ejidos, fusión de ejidos, permutas ejidales, de segregaciones ejidales, de privación de derechos de un núcleo ejidal y otras más, por eso nos abstenemos de señalar que se adicionara este artículo con otras resoluciones presidenciales, como las que darán fin a un expediente en cuyo ejido se abren nuevas tierras al cultivo.

Igualmente el artículo 33 debería adicionarse, mencionando aquellas resoluciones presidenciales que tienen por objeto reconocer o privar de sus derechos ejidales a los ejidatarios, como en el caso en que se aplica el artículo 173 del citado Código Agrario.

Afortunadamente existen antecedentes de cuando son reconocidos dentro de una resolución presidencial que dota de ejidos a los derechos individuales de los beneficiados (Art. 252 frac. IV del C. A.). A eso nos hemos referido anteriormente, sugiriendo que los mandamientos del C. Gobernador llenen estos requisitos.

Pero en el caso de expedientes en cuyos ejidos se abren nuevas tierras al cultivo, el Código Agrario nada dice de las resoluciones presidenciales que deben dar fin a estos trámites.

CAPITULO V

El Reacomodo de Campesinos con Derechos a salvo en Tierras Vacantes en Ejidos de la Región

1. DISPOSICIONES LEGALES ESTABLECIDAS POR EL CÓDIGO AGRARIO PARA LA PROCEDENCIA DEL REACOMODO.
2. PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL SOLICITANTE CARENTE DE TIERRAS PARA SU ACOMODO.
3. PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL EJIDO PARA LA ACEPTACIÓN DE CAMPESINOS SIN TIERRAS DE OTROS NÚCLEOS DE POBLACIÓN.
4. PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LAS AUTORIDADES HASTA LA RESOLUCIÓN SOBRE EL REACOMODO.

1. DISPOSICIONES LEGALES ESTABLECIDAS POR EL CODIGO AGRARIO PARA LA PROCEDENCIA DEL REACOMODO.

Respecto de las disposiciones legales el Código Agrario contiene para la procedencia del reacomodo de campesinos sin tierra en ejidos donde haya parcela vacante, dice el artículo 99 del Código Agrario;

ART. 99. "Los campesinos que no hayan obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, se reacomodarán en las unidades de dotación o parcelas vacantes de otros ejidos de la región". Efectivamente cuando se ha dotado de tierras a un núcleo de población ejidal, preceptúa el artículo 98 en el párrafo segundo de su segunda facción del citado ordenamiento legal, que cuando no hayan alcanzado todos los campesinos censados en ese lugar parcelas o unidades de dotación, una vez que se hayan abierto al cultivo dentro del ejido las tierras colectivas del mismo, como son las de pastos y montes; se hará declaratoria de déficit de parcelas y se procederá a acomodar a los campesinos sin parcelas en las vacantes de los ejidos circunvecinos, pero si aún existe un número mayor de 20 campesinos en esa comunidad ejidal, tendrán derecho a tramitar un expediente de ampliación de ejidos o sino hay tierras que afectar dentro del radio de 7 kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población se solicitará, si es que necesitan de las tierras, la creación de nuevos centros de población ejidal para que sean dotados de tierras donde las haya dentro del territorio nacional.

Respecto de esta disposición, la consideramos acertada por que puede haber un número no menos de 20 campesinos que no alcanzaron tierras en su ejido, no obstante que fueron censados y que de conformidad con el artículo 52 del Código Agrario y 53 del mismo, no pueden constituir legalmente un núcleo de población para que se les entreguen tierras por concepto de ampliación o de nuevo centro de población ejidal; entonces estos campesinos tienen la acción agraria expedita para que sean acomodados en lo individual en ejidos vecinos en que haya parcelas vacantes.

Este artículo 99, no lo consideramos como una norma de orden imperativo sino

simplemente de carácter permisiva, ya que por este precepto las autoridades agrarias no pueden proceder en forma ejecutiva a ordenar a un ejido que sean admitidos campesinos no ejidatarios para que se les den parcelas y se conviertan en ejidatarios, por que como ya vimos anteriormente es la asamblea general de ejidatarios quien con el carácter de máxima autoridad le compete resolver sobre la admisión de personas extrañas al ejido mostrando cuidado respecto de quienes ingresan a formar parte del ejido.

Desde luego los campesinos que sean admitidos en un ejido van a tener los mismos derechos que los demás ejidatarios, parcela de diez Hectáreas de riego, de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases.

Igualmente tendrán derecho al usufructo de la explotación de los terrenos colectivos y de la zona de urbanización y demás complementos del ejido, así como también estará sujeto a las obligaciones que se derivan por ser ejidatario.

2. PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL SOLICITANTE CARENTE DE TIERRAS PARA SU ACOMODO.

Tomando en consideración los argumentos ya con antelación expuestos basados en los diferentes artículos del Código Agrario, para el reacomodo de campesinos sin tierras en unidades o parcelas vacantes en ejidos circunvecinos, se puede iniciar de la siguiente forma.

Primero. A solicitud de los interesados.

Segundo. De oficio.

Tercero. A petición del ejido con déficit de parcelas.

Cuarto. A petición del ejido que tiene parcelas vacantes.

Respecto del primer punto cuando los interesados sin tierras que han sido censados pero que al repartirse las tierras no alcanzaron para todos por aplicación del artículo 159 del Código Agrario, ellos están en aptitud de solicitar ante el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización que sean acomodados en parcelas vacantes de ejidos del lugar que las tengan, y la solicitud contendrá el número de ejidatarios solicitantes o podrán señalar el censo donde están listados; además señalarán los ejidos con parcelas vacantes y si no las señalan el personal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización investigará de oficio si hay parcelas vacantes en

los ejidos de la comarca.

Respecto al segundo punto no hay solicitud de los interesados, sino que el trámite se inicia de oficio, esto sucede, por ejemplo, cuando una vez hecha la distribución de las parcelas, de la documentación, de informes y de los censos, se llega a la conclusión de que en efecto no alcanzaron las parcelas para todos los campesinos censados, en este caso inmediatamente por separado se inicia esta instancia de la cual conocerá el cuerpo Consultivo Agrario para dictaminar lo que proceda.

Respecto del tercer punto el mismo comisariado ejidal del lugar donde están los campesinos que fueron censados, pero que no alcanzaron tierras, promoverán solicitud ante el Departamento Agrario para que los campesinos sean acomodados en otros ejidos. Y el cuarto punto, los Comisariados ejidales pueden solicitar ante el Departamento Agrario, que campesinos de otros ejidos que no alcanzaron tierras sean acomodados en el ejido que representa. Esto en atención a que el poblado ejidal tenga muchas parcelas vacantes, o porque los campesinos sin tierras sean hombres de campo trabajadores y que sea conveniente tenerlos en el ejido para elevar su producción agropecuaria.

3. PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL EJIDO PARA LA ACEPTACION DE CAMPESINOS SIN TIERRAS DE OTROS NUCLEOS DE POBLACION.

Una vez que ha recibido en definitiva el núcleo de población sus tierras, los ejidatarios en asamblea general y de acuerdo con el Código Agrario son los que pueden determinar acerca de la vida del ejido, claro está, siempre buscando su mejoramiento, así como admitir nuevos miembros en su comunidad, según los artículos 42 y 173 del Código Agrario.

La asamblea general de ejidatarios para que tenga validez deberá de celebrarse con la intervención de un representante del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización a efecto de dar fe de lo que en ella se trate y acuerde, aunque expresa mente ningún artículo del Código Agrario dé esta intervención, lo cierto es que en toda asamblea general de ejidatarios cuando se trata de admitir nuevos miembros en el mismo, está presente para legalizar el acto.

A este fin también consideramos que el Código Agrario es omiso, ya que en sus artículos no dice acerca de esta intervención de los representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización en estos casos, por lo que sugerimos que sea reglamentada la intervención de que tratamos.

Supongamos que la asamblea general de ejidatarios acordó que sean aceptados campesinos en las parcelas vacantes del ejido, el jefe de zona ejidal que levantó el acta de la asamblea general de ejidatarios, en la misma hace constar la orden de las autoridades superiores para realizar esa asamblea y del objeto de la misma, de quienes asistieron, de que hubo quórum y por último de que tratado el caso, fueron aceptados cada uno de los campesinos que allí se nombran.

Esta acta firmada por todos los que intervinieron en la asamblea de ejidatarios junto con la demás documentación se envían al delegado agrario.

4. PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LAS AUTORIDADES HASTA LA RESOLUCION SOBRE EL REACOMODO.

El procedimiento seguido ante las autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización para el reacomodo de campesinos, éste en realidad empieza cuando las autoridades agrarias se han cerciorado de que hay déficit de parcelas en el ejido, después con la intervención del jefe de zona mediante asamblea general de ejidatarios; supongamos que se acuerda favorablemente, la documentación es enviada al delegado agrario, quien la revisará para cerciorarse de que no falta algún requisito; la misma documentación se remite a las oficinas centrales del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización donde por conducto de la Dirección general de Derechos Agrarios y a través de la oficina de certificados de Derechos Agrarios (artículo 63, 73, 75 y 76 del reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización), procederá a hacer un estudio de este expediente, para luego turnarlo al Cuerpo Consultivo Agrario, quien de conformidad con sus atribuciones, procederá a dictaminar lo que corresponda, para que en última instancia sea el presidente de la República el que dicte su resolución, reconociendo la calidad de ejidatarios a aquellos campesinos sin tierras mediante la adjudicación de una parcela vacante en ese ejido.

CAPITULO VI

Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola

- 1. RAZONES QUE TUVO EL LEGISLADOR PARA LA CREACIÓN DE ESTE DERECHO AGRARIO.**
- 2. PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO DE ESTA ACCIÓN.**
- 3. RESULTADOS SOBRE LA APLICACIÓN DE ESTE PROCEDIMIENTO.**

1. RAZONES QUE TUVO EL LEGISLADOR PARA LA CREACION DE ESTE DERECHO AGRARIO.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, nos dice que: "algunas regiones de la República se encuentran densamente pobladas, de tal modo que con frecuencia las tierras afectables no bastan para dotar de ejidos a todos los pueblos peticionarios o de parcelas a todos los individuos con derecho a recibir tierras. En el artículo 27 de la Constitución se previó el caso y se facultó al Estado para crear Nuevos Centros de Población Agrícola en los cuales sería factible de acomodar a esta población campesina excedente; pero no fue sino hasta el 30 de agosto de 1932 que se dictó la "Ley sobre creación de nuevos centros de población agrícola", como reglamentaria de este Mandato Constitucional. El Código Agrario considera la materia de esta Ley, pero desde un punto de vista completamente diverso, pues mientras que la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola era en el fondo una especie de Ley de Colonización sin nexo alguno con los procedimientos ejidales, en el Código Agrario que comentamos (vigente) esa creación de nuevos centros de población agrícola está íntimamente ligada al procedimiento dotatorio y no viene a ser otra cosa que su necesario complemento. Creemos que esta forma de comprender la disposición Constitucional es la más atinada".³²

En la Ley de 6 de enero de 1915 no se reguló nada, posteriormente el artículo 27 de la Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917 en su parte correspondiente estatuyó y aún continúa haciéndolo en su párrafo tercero:

"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 fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación

32. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO. Edición 1964. Pág. 240.

de nuevos centros de población agrícola con lastierras y aguas que les sean inaspen-
sables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elemen-
tos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Este concepto es el de función social y “significa que el propietario no es libre
de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre
racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependan, sino
a las exigencias sociales, que demandan no sólo la atención económica del Estado,
sino también a la de los ciudadanos que se encuentran en situaciones de satisfacer-
las”.³³

Se precisa señalar que el 31 de diciembre de 1962, por decreto publicado en el
diario oficial el 22 de enero de 1963, la Ley Federal de Colonización de 31 de diciem-
bre de 1946 quedó abrogada y los expedientes en trámite se mandaron archivar,
quedando el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización encargado de la
vigilancia del funcionamiento de las colonias existentes y debidamente legalizadas.
Este decreto tuvo por fin fundamental la modificación del artículo 58 del Código
Agrario como ya lo apunté anteriormente; los terrenos nacionales y los pertenecien-
tes a la federación fueron destinados a constituir y ampliar ejidos o a establecer
nuevos centros de población ejidal. Lo anterior denota que en la actualidad la Colo-
nización se lleva a cabo por exclusiva aplicación del Código Agrario y a través de
la creación de nuevos centros de población ejidal.

Este derecho agrario según lo veremos en el apartado siguiente constituye una
nueva forma de colonización interior.

Esta acción agraria obedece a que el crecimiento de la población rural mexi-
cana en nuestro país se ha venido desarrollando en forma irregular, y tal fenómeno
no es de ahora, pues queremos recordar que cuando vinieron los primeros poblado-
res a este país, en lo general se asentaron en la altiplanicie quedando las costas asi
como la parte del norte poco habitada.

Actualmente encontramos Estados de la República densamente poblados, además
en los cuales podemos decir que la redistribución de la tierra que se está llevando a
cabo de conformidad como lo establecen las Leyes de la Materia, se considera que
prácticamente esta actuación está finiquitada, casos concretos como los de Tlaxcala,
parte del Estado de Michoacán, Guerrero, en forma total el Estado de Morelos, etc.

33. LIC. RAFAEL DE PINA. *Elementos de Derecho Civil Mexicano*. Pág. 71.

Por eso ya en anteriores gobiernos se ha pensado en la necesidad de desplazar la población rural de Estados densamente poblados, a otros donde el índice de campesinos o de población es inferior y cuyos estados además cuentan con tierras aprovechables para su cultivo, como los Estados de Tabasco, Chiapas, Campeche y parte del Estado de Oaxaca.

Sin embargo el Legislador de años posteriores en que se dictaron las sucesivas leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria, ya preveía la necesidad de que a núcleos de población se les dieran tierras aunque no las hubiera dentro del radio de 7 kilómetros, pues el Acuerdo Presidencial que cita el maestro Lucio Mendieta y Núñez, sobre Nuevos Centros de Población Agrícola. expresada en su Considerando III "Que la Ley de 25 de agosto del año de 1927, reformada por decreto de 26 de diciembre de 1930, ordena en sus artículos 1o. y 30 que ejecutado el Decreto que haya creado o cree un Nuevo Centro de Población Agrícola, la corporación de población beneficiaria adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquel Decreto mientras son repartidas en los términos de Ley; . . . "Por lo que este Acuerdo dispuso que" I.—A partir de esta fecha, la Comisión Nacional Agraria conocerá de todos los asuntos que se refiera a la creación y administración de Centros de Población Agrícola. II.—. . .".³⁴

Por lo que vemos el Legislador desde la Ley de 25 de agosto de 1927, sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, ya se preocupaba por satisfacer las necesidades agrarias de los nuevos núcleos de población enclavados en los Estados donde ya no hubiera tierras que repartir. Pues como ya hemos citado esa Ley Reglamentaria es modificada por el Decreto de 26 de diciembre de 1930, al disponer en su artículo 1o. que "Ejecutada la resolución Presidencial que concede dotación o restitución de tierras o el decreto que haya creado o cree un Centro de Población Agrícola en aquellos lugares en que, por disposición de la Ley no haya sido procedente dictar la restitución o dotación, la corporación de población beneficiaria adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución o decreto; pero respecto de las tierras únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente Ley".³⁵

Esta Ley ratifica la que concretamente se refirió a la de Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, y por ello inferimos que el Legislador se ha preocu-

34. EL CATECISMO AGRARIO. De Caldáz. Pág. 737.

35. CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA. Pág. 539.

pado por dar tierras a todos los campesinos; de ahí su razón de ser del artículo 27 Constitucional que ya copié.

Para culminar este apartado expresaré que las razones que tuvo presente el Constituyente, expresándome con todo rigor jurídico, son de índole: social, económicas y jurídicas.

Sociales. Estriban en la urgente necesidad de llevar a la realidad la implantación de la justicia social distributiva, la cual no sólo significa la igualdad de los campesinos ante la ley, sino también la igualdad en oportunidades, paridad en el aprovechamiento de los programas de gobierno y paridad asimismo dentro de la dinámica del Estado. Se tiene como fin no sólo entregar la tierra al campesino y disminuir la concentración de ésta en pocas manos, sino provocar un cambio psíquico para lograr convertirlo en verdadero hombre libre, con propia determinación y con el devenir del tiempo alcance el nivel de clase media; es decir que a la vez que sea productor sea consumidor.

Económicas. La miseria y esclavitud a que estuvo sometido el campesino mexicano antes del movimiento revolucionario de 1910 y aún después de cesar éste por la perniciosa concentración de la propiedad rural; provocó que el Constituyente afrontara este problema resolviendo la entrega de los medios de subsistencia tierras, aguas y bosques mediante los derechos agrarios que en el capítulo que precede los enumeré y que en el que estamos desarrollando, sirve de epígrafe.

Jurídicas. Por ellas debemos de entender la actitud adoptada por nuestros gobiernos en la solución del complejo problema agrario; la reglamentación de la propiedad por nuestra Constitución Política de 1917, con una concepción distinta y novedosa que la que privó en la de 1857.

2. PROCEDIMIENTO ESPECIFICO DE ESTA ACCION.

Aunque parece una redundancia la compendiosa exposición que aquí consigno, sin embargo no lo es, muy por el contrario haré alusión a algunas disposiciones que en capítulos anteriores mencioné, pero el ordenamiento agrario nos exige apliquemos un estricto criterio jurídico.

El Código Agrario vigente, en su libro segundo, Título Segundo, Capítulo VII, intitulado de la Redistribución de la Población Rural y Nuevos Centros de Población, en el artículo 98 establece que cuando en un ejido no haya más tierras de labor

suficiente para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados, se procurará aumentarlas por cualquiera de estos dos procedimientos.

La ampliación de tierras de cultivo cuando en un ejido las tenga de pastos y de monte susceptible de cultivarse, auxiliándose para ello de la técnica, ejecución de obras y de los créditos que se les otorguen a los campesinos. Ante la imposibilidad de satisfacer las necesidades de tierras a este poblado y ante la densidad de población campesina se procederá a la creación de un nuevo centro de población. Lo confirma lo dispuesto en el artículo 100 de este ordenamiento legal que reza: "Procederá la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes".

El artículo 101 del citado Código Agrario también dice que:

"Los nuevos centros de población se constituirán en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes. La extensión de los terrenos de las diversas calidades que deban corresponderles, se determinará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 a 82".

Igualmente el artículo 102 menciona que "al concederse las dotaciones a nuevos centros de población, se tendrá en cuenta lo establecido en los artículos 58 y 60 de este Código". Y el Artículo 103 siguiente dice que: "Para constituir un nuevo centro de población no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población".

En síntesis el procedimiento es el siguiente:

Los solicitantes que nunca pueden ser en número menor de 20 o más campesinos se dirigirán al C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En la solicitud se deben dar todos los nombres de los campesinos solicitantes, los lugares donde viven; y manifestar su conformidad para formar un nuevo centro de población ejidal y de arraigarse en los terrenos que se les proporcionen. (Artículos 53 y 271).

Posteriormente se procederá a publicarse en el "Diario Oficial" de la federación y en el periódico oficial de la entidad federativa de donde sean vecinos los solicitantes. (272).

El Departamento Agrario estudiará la ubicación del nuevo centro de población,

la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender, y las que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse incluyendo los gastos de transporte, traslado e instalación de los beneficiados (274).

Los estudios y proyectos formulados se enviarán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de la Entidad en cuya jurisdicción se proyecte el centro para que, en un término de quince días, expresen su opinión. Simultáneamente se notificará por oficio a los propietarios presuntos afectados y a los campesinos interesados para que en un plazo de treinta días expresen por escrito lo que a sus derechos con vengan. (275).

Transcurridos los términos referidos, el Departamento Agrario emitirá dictamen que elevará a la consideración del Presidente de la República, para que dicte la resolución correspondiente.

Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos, en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán, respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas. En ella se indicará las dependencias de los Ejecutivos federales o locales, que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte e instalación de los campesinos.

Esta acción agraria o derecho agrario como le denomina el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, es muy sencillo el trámite que debe observar.

El Lic. Víctor Manzanilla Schaffer opina que la creación de los nuevos centros de población ejidal es una nueva forma de colonización interior, aquí los ejidatarios del nuevo centro de población ejidal adquieren la propiedad ejidal de las mismas.

Como se apuntó al principio de este Capítulo esta Institución de la creación de nuevos centros de población a través de la redistribución de la población en el campo, ha tenido su justificación en la Legislación Agraria, ya que habiéndose agotado la tierra por repartir en un determinado Estado o Región, se ha considerado de justicia que habiendo muchos campesinos sin tierra en estos lugares donde ya no es posible dotarlos de las mismas, se ha considerado por tanto que en otros lugares se les puedan dar esos elementos siempre que los haya, de ahí la creación de nuevos centros de población en lugares donde haya tierras que conceder a los ejidatarios.

El licenciado Manuel Hinojosa Ortiz manifiesta "Por medio de nuevos centros

de población pueden constituirse ejidos agrícolas, ganaderos o forestales. En consecuencia, debe hablarse de nuevos centros de población ejidal y no de nuevos centros de población agrícola, término que puede inducir a una equivocada interpretación, si se considera que el término agrícola no incluye lo ganadero y lo forestal.

Los nuevos centros de población pueden formarse con las propiedades nacionales. El hecho de que el actual presidente de la República haya entregado el manejo de los terrenos nacionales al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, supone, precisamente, que la afectación de esos terrenos a la resolución del problema ejidal, es un camino preferente al de la antigua venta o colonización. Debe, además, tenerse en cuenta que la Colonización se refiere exclusivamente a la agricultura y no incluye los terrenos ganaderos y forestales”.³⁶

3. RESULTADO SOBRE LA APLICACION DE ESTE PROCEDIMIENTO.

Es satisfactorio externar que la creación de nuevos centros de población ejidal ha tomado un incremento de primera magnitud, tomando en cuenta que la primera etapa de la Reforma agraria mexicana está a punto de concluir; luego esto impide que se pueda dotar de ellas a los campesinos necesitados, en su lugar de residencia.

El Lic. Víctor Manzanilla Schaffer afirma, “esta nueva forma de colonización interior es diferente de la colonización de antaño, en virtud de que mientras en ésta el colono recibe la propiedad de la tierra que compra, los ejidatarios del nuevo centro de población adquieren la propiedad ejidal de las mismas. En cualquier forma en que se analice este procedimiento, previsto por el Código Agrario de México, constituye un acto de colonización, pues reúne las características primordiales que le hemos señalado a ésta a saber: un movimiento o desplazamiento de individuos o familias hacia un lugar previamente determinado, con miras al establecimiento de una verdadera comunidad local. Es oportuno —prosigue diciendo— precisar que las características esenciales de la colonización no consiste en adquirir la propiedad de la tierra que se va a cultivar. En México la colonización se realizó por dos vías distintas y con ámbito de validez legal diferente: por aplicación de la Ley Federal de Colonización y por aplicación del Código Agrario en vigor, con la distinción ya apuntada, o sea, en el primer caso el individuo se llama colono y recibe la tierra en propiedad privada y en el segundo se llama ejidatario y recibe la propiedad ejidal

36. LIC. MANUEL HINOJOSA ORTIZ. Código Agrario Comentado. Págs. 68 y 69.

cuya característica fundamental consiste en estar fuera del comercio".³⁷

Sin embargo, este gran avance que hemos logrado en materia agraria no lo logramos en un breve lapso, es el fruto de las experiencias que en el devenir histórico nuestro pueblo la ha asimilado.

Uno de los grandes obstáculos que ha impedido llevar a feliz término este derecho agrario con resultados positivos es la falta de probidad de muchos funcionarios públicos pues en lugar de actuar con la honestidad debida se dedican a acaparar tierras indebidamente.

"Una información oficial equivocada cita viejas colonias como de reciente fundación, entre ellas se cuentan las de Chapacao, de ya larga y triste memoria: parte de sus componentes Tlaxcaltecas, a los que con gran publicidad se les llevó a la zona sur de Matamoros en 1946-47, a fracasar en tierras de pésimo temporal, en las que el Banco Agrícola tiró más de trece millones de pesos; mientras las tierras que más al norte ponía bajo riego la Nación se entregaban a los agricultores «nylon» influyentes e inclusive a desnudistas del arte bataclanero de la capital".³⁸

El licenciado Emilio Romero Espinoza nos dice "los diversos intentos de colonización —se refiere a la de inmigración que se han hecho en México—, casi siempre han fracasado por no cumplir los objetivos de ligar la sangre e influir en el ambiente rural para superar las técnicas de cultivo y el bienestar de campesinos. Sólo se recuerda como beneficiosa, la colonia extranjera de origen francés e italiano que se estableció en la región de Gutiérrez Zamora y Martínez de la Torre, en el Estado de Veracruz, cuyo núcleo fundamental se disolvió ligándose a nuestros connacionales, con el progreso consiguiente en conocimientos en el cultivo de la tierra y la mezcla de la sangre".³⁹

Hoy en día, se ha suprimido la colonización por inmigración y repito sólo se han llevado a cabo los nuevos centros de población ejidal.

Otro factor difícil de superar es el arraigo de nuestros ancestros a la tierra de origen y por esto mismo se debe tener mucho cuidado en organizarse con detenimiento, si no corremos el riesgo de que el Estado haga erogaciones infructuosas.

Debemos de pugnar porque el desplazamiento del campesino se efectúe siempre y cuando tenga tierras feraces de preferencia que resuelva realmente sus necesidades

37. LIC. VICTOR MANZANILLA SCHAFFER. *Reforma Agraria Mexicana*. Pág. 252. 1966.

38. MOISES T. DE LA PEÑA. *El Pueblo y su Tierra*. Pág. 347.

39. LIC. EMILIO ROMERO ESPINOSA. *La Reforma Agraria en México*. Pág. 52.

ejidales. Cuando una región es habilitada con todos los servicios y elementos para su desarrollo, aún en terrenos de temporal si se entregan desmontadas, los créditos para su inmediata explotación. El movimiento masivo de campesino debe aconsejarse en situaciones de verdadera emergencia.

CAPITULO VII

Adición y Modificación al Código Agrario Sobre el Reacomodo

1. EN EL ASPECTO SUSTANTIVO.
2. EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO.

1. EN EL ASPECTO SUSTANTIVO.

Para estar acorde con la política agraria actual y haya una estrecha vinculación, de esta con las disposiciones de nuestro Código Agrario, en el aspecto sustantivo, recomiendo la adición del artículo 99 Bis al tenor siguiente:

ART. 99 Bis. Para saber sobre la existencia de ejidos con número de parcelas vacantes y clase de tierras existente, se levantarán los censos respectivos en cada delegación agraria a través de los jefes de zona ejidal.

Es obvio que con esta norma pretendemos conocer anticipadamente nuestros recursos limitados para estar en posibilidad de ponerlos con la oportunidad que se requiere a disposición de los ejidatarios y evitemos la demora en su subsistencia decorosa y en consecuencia sufrimientos por penuria, acaparamiento de parcelas por los comisariados ejidales o el desplazamiento sin motivos a regiones lejanas y extrañas a la de su origen. Muy por el contrario debemos propugnar porque estos censos estén actualizados a manera de que por iniciativa del Estado una vez que se presente el caso esté proporcionando las parcelas vacantes a los ejidatarios que necesitan de ella para su subsistencia.

Realizando con esta acción el fiel cumplimiento al principio de Justicia Social Distributiva, el cual fue y es la principal preocupación de nuestro Gobierno.

2. EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO.

El artículo 42 del Código Agrario en vigor reglamenta las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios en fracciones que enseguida textualmente cito:

ART. 42. Son atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios:

I. Elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia,, de acuerdo con lo dispuesto en este Código;

II. Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determi-

naciones del Comisariado Ejidal;

- III. Discutir y aprobar, en su caso, los informes que rinda el Comisariado y ordenar que los estados de cuenta que se aprueben sean fijados en lugar visible del poblado.
- IV. Pedir la intervención de las autoridades agrarias a solicitud fundada y oyendo a los interesados, para que resuelvan sobre suspensión o privación de derechos de miembros del ejido.
- V. Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutar los terrenos comunales del ejido, acuerdos que deberán ser aprobados y reglamentados en su caso por la Secretaría de Agricultura o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y
- VI. Las que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen. Antes de proseguir, es pertinente anotar que la fracción V de este precepto está modificada por la fracción IX de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que restituyó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la función referente a la organización ejidal. Es patente por lo dicho, que la reglamentación del disfrute de los terrenos ejidales y comunales corresponde a dicho Departamento.

Para corroborar lo expresado transcribo la fracción en sus términos.

“IX. Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería”.⁴⁰

Propongo que el artículo en cita se modifique en la forma siguiente:

Artículo 42...

I.

II.

III.

IV. Pedir la intervención de las autoridades agrarias a solicitud fundada y

40. NUEVA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEL 1o. DE ENERO DE 1959. Ediciones Andrade. 1959.

oyendo a los interesados, para que resuelvan sobre suspensión o privación de derechos de miembros del ejido y de reconocimiento de derechos de nuevos ejidatarios.

- V. Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales del ejido y cuando éstos se parcelen; acuerdos que deberán ser aprobados y reglamentados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y en su caso por el Presidente de la República.

VI.

Con las innovaciones sugeridas en las fracciones IV y V del mencionado artículo, pienso que se puede lograr una mayor rapidez en los procedimientos, puesto que es la Asamblea la que está decidiendo su porvenir en el sentido más favorable para su núcleo de población; por otra parte se fomenta la democracia dentro del poblado, otra de las últimas actitudes políticas del Estado por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

CONCLUSIONES

- 1a. En el Derecho Agrario como en otras disciplinas de orden jurídico, encontramos tanto la parte sustantiva como la adjetiva.
- 2a. En materia agraria en nuestro país aunque no perfectamente ordenado en su artículo, es el Código Agrario el que mejor presenta esos dos capítulos fundamentales del Derecho, de lo sustantivo y de procedimiento.
- 3a. Según el procesalista italiano Chiovenda, los actos de las partes y de los órganos jurisdiccionales, sometidos a determinadas condiciones de lugar, de tiempo y de medios de expresión, que son las formas procesales, en su conjunto se denomina procedimiento.
- 4a. Consecuentemente un procedimiento está constituido por un conjunto de formas procesales, de lo que se deduce que uno es el proceso y otro el procedimiento.
- 5a. En Derecho Agrario y más concretamente en el marco del ejidal, también encontramos diferentes procedimientos integrados por sus respectivos conjuntos de procesos.
- 6a. En efecto a partir del libro cuarto, título primero, capítulo I, del Código Agrario, señala los procedimientos que se siguen en materia de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, nuevos centros de población, permutas, división de ejidos, etc., etc., pero ello no quiere decir que no encontremos normas de procedimiento en este ordenamiento legal en sus anteriores capítulos.
- 7a. Los principios rectores en los procedimientos agrarios son los mismos que informan en el Derecho Procesal como son: el de la facultad inquisitiva; el principio de la economía procesal; el de la inmediatez; el de la oralidad; el de la impulsión; el de la concentración y el de igualdad de las partes, pero con la circunstancia de que aquí tienen más vigencia estos principios, en virtud de que así requieren las personas que intervienen en estos actos.
- 8a. El procedimiento seguido para conceder tierras por concepto de ampliación de tierras ejidales, es acertado por cuanto que habiendo aumentado el número

de campesinos sin tierras en un ejido, es necesario concedérselas a estos para que puedan subvenir a sus necesidades y lograr su progreso.

- 9a. Requisitos previos para la procedencia de la acción para que se concedan tierras, aguas y montes por concepto de ampliación. Primero, es necesario la existencia de un núcleo de campesinos capacitados sin tierras no menor de veinte; y segundo, que existan tierras afectables dentro del radio legal de siete kilómetros.
- 10a. Los requisitos de procedimiento para la ampliación de un ejido, son: la Reunión de la asamblea general de campesinos, para constituir el núcleo gestor; levantamiento del acta firmada por los que en ella intervienen, con la certificación de la autoridad municipal, de que son del lugar y sus firmas de los que en el acta aparecen. Escrito de remisión de esa acta a la Comisión Agraria Mixta o al Gobernador sobre la ampliación de ejidos con nombre del núcleo de población, nombre de los campesinos, con los posibles designados ya del Comité Ejecutivo Agrario, y las fincas que señalen para afectarse. Instancia que en su primera fase culmina con la contestación, acuerdo y su publicación en el periódico oficial del Estado.
- 11a. Los diferentes aspectos del procedimiento para ampliar de tierras, aguas y montes de un ejido son: el aspecto de la primera instancia; el proceso de la segunda instancia que termina con la resolución y su ejecución. Y el último que se puede presentar en el caso de un juicio de garantías en relación con este procedimiento.
- 12a. Los fallos que dan fin al procedimiento de que se trata, en la primera instancia, los dictan el Gobernador. Y en la segunda, el Presidente de la República.
- 13a. Para que sea factible el procedimiento de dotación complementaria, es necesario que exista un núcleo de población al que se le haya restituido sus tierras, aguas y montes.
- 14a. El procedimiento ante la Comisión Agraria Mixta en los expedientes de Dotaciones Complementarias, se inicia como en el caso de todo expediente de dotación, con la solicitud, el acuerdo que le recae, su contestación, su publicación, trámites consiguientes hasta su dictamen, y turno del expediente para su segunda instancia. La que seguirá la secuela hasta su resolución definitiva.
- 15a. La extensión y adjudicación de la parcela en la dotación complementaria es

la de 10 hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras extensiones, pudiendo aumentarse cuando haya tierras disponibles, al doble de su superficie.

- 16a. Dentro del Código Agrario vigente se restituye y se dota a los núcleos de población, además de las tierras de cultivo para cada ejidatario, otras cultivables con pastos, montes y también con aguas, para usos colectivos y prever el crecimiento de la población del lugar.
- 17a. Como al dotarse de tierras, aguas y montes a un núcleo de población con sus tierras de cultivo y comunales y cuando los años pasan y la población aumenta, entonces este ejido puede destinar las tierras cultivables para campesinos del lugar sin tierras.
- 18a. El procedimiento para el aumento de parcelas en un ejido con tierras de uso colectivo, será mediante solicitud de los interesados, acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario y con resolución presidencial de nuevo destino de esas tierras y de reconocimiento de derechos a nuevos ejidatarios.
- 19a. En el Código Agrario se ha previsto acomodar campesinos de un ejido que ya no dispone de tierras, en otros ejidos que disponen de parcelas vacantes.
- 20a. El procedimiento seguido para la solicitud de parcelas, en el reacomodo de campesinos sin tierra, pueden ser de diferentes formas, como lo apuntamos en el texto de esta tesis.
- 21a. El procedimiento seguido por el ejido para aceptar campesinos en un ejido con parcelas vacantes, en unos de sus aspectos principales, consisten en las asambleas generales de ejidatarios que acuerden aceptarlos y las resoluciones presidenciales que se deben dictar. Siendo las autoridades agrarias que deben conocer y conocen las de la primera y segunda instancia.
- 22a. Los nuevos centros de población ejidal que en un principio se consideró como un sistema de Colonización autónoma, en la legislación actual se considera accesoria implicando un concepto nuevo de Colonización con sentido de justicia social y que comprende además una redistribución de los hombres en el campo con nueva redistribución de la tierra.
- 23a. El procedimiento específico en la creación de nuevos centros de población ejidal es de única instancia, en él se puede incluir a campesinos de diferentes ejidos que constituidos en núcleo de población, se dan un nombre para recibir

tierras en otro lugar distante.

- 24a. Los resultados sobre la aplicación de este procedimiento no siempre han sido satisfactorios, por falta de organización, de patriotismo y de ayuda económica para el nuevo ejidatario.
- 25a. Las normas del procedimiento para reacomodo de campesinos, requieren algunas adiciones para su reglamentación.

BIBLIOGRAFIA

1. CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA. *Manuel Fabila*. Talleres de Industrial Gráfica, S. A. México, 1941.
2. CODIGO AGRARIO COMENTADO. *Manuel Hinojosa Ortiz*. Talleres Tipográficos de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1960.
3. CODIGO AGRARIO DE 1942. *Codificación Agraria y Leyes sobre Tierras*. Edit. Información Aduanera de México, S. A. 1961.
4. DERECHO ADMINISTRATIVO. *Gabino Fraga*. Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1966.
5. DERECHO ADMINISTRATIVO. *Andrés Serra Rojas*. Librería de Manuel Porrúa, S. A. Mex. 1965.
6. DERECHO PROCESAL CIVIL. *Dr. Eduardo Pallares*. Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1961.
7. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. *Alfonso Nava Negrete*. Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1959.
8. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. *Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de julio de 1948.
9. EL CATECISMO AGRARIO.
10. EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO. *Dr. Lucio Mendieta y Núñez*. Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1959.
11. ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO. *Rafael de Pina*. Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1958.
12. EL PUEBLO Y SU TIERRA. *Moisés T. de la Peña*. Editorial Cuadernos Americanos. Mex. 1964.
13. ESPINAS AGRARISTAS. *José María Suárez Téllez*. Talleres Gráficos de México, S. A. Mex. 1965.

14. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. *Dr. Lucio Mendieta y Núñez.* Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1966.
15. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. *Dres. Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga.* Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1959.
16. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. *Ignacio Burgoa.* Editorial Porrúa, S. A. Mex. 1965.
17. LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO. *Emilio Romero Espinosa.* Editorial Cuadernos Americanos. Mex. 1963.
18. REFORMA AGRARIA MEXICANA. *Victor Manzanilla Schaffer.* Universidad de Colima. 1966.

INDICE

Dedicatorias	3
Introducción	7

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO EN LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN MATERIA AGRARIA.

1. Conceptos Generales sobre el Procedimiento	11
2. Principios Rectores del Procedimiento Agrario	17

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA AMPLIACION DE EJIDOS.

1. Requisito Previo, la Existencia de un Núcleo de Población	29
2. Requisitos de Procedimiento para iniciar la ampliación de un Ejido	31
3. Diferentes aspectos del Procedimiento para la Ampliación de Tierras de un Ejido	35
4. Los fallos que dan a fin al Procedimiento	37

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO SOBRE LA DOTACION COMPLEMENTARIA.

1. En qué caso opera su procedencia	46
2. Procedimiento ante la Comisión Agraria Mixta	49
3. Procedimiento en la Segunda Instancia	50
4. La extensión y adjudicación de la Parcela en el Procedimiento ..	51

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PARA CONOCER PARCELAS EN UN EJIDO CON

TIERRAS CULTIVABLES.

1. Existencia de un Ejido con Tierras Comunales susceptibles de cultivo 55
2. Campesinos sin Tierras en el Ejido con Tierras Comunales Cultivables 56
3. Procedimiento para el aumento de Parcelas en un Ejido 58
4. Fallos que dan fin a un Procedimiento para conceder nuevas parcelas en el mismo Ejido 64

CAPITULO V

EL REACOMODO DE CAMPESINOS CON DERECHOS A SALVO EN TIERRAS VACANTES EN EJIDOS DE LA REGION.

1. Disposiciones Legales establecidas por el Código Agrario para la procedencia del Reacomodo 68
2. Procedimiento seguido por el solicitante carente de tierras para su acomodo 69
3. Procedimiento seguido por el Ejido para la aceptación de campesinos sin tierras de otros núcleos de población 70
4. Procedimiento seguido ante las Autoridades hasta la resolución sobre el Reacomodo 71

CAPITULO VI

CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.

1. Razones que tuvo el Legislador para la creación de este Derecho Agrario 73
2. Procedimiento Específico de esta Acción 76
3. Resultados sobre la aplicación de este Procedimiento 79

CAPITULO VII

ADICION Y MODIFICACION AL CODIGO AGRARIO SOBRE EL REACOMODO.

1. En el Aspecto Sustantivo 83

2. En Materia de Procedimiento	83
Conclusiones	86
Bibliografía	91

FE DE ERRATAS

DICE	DEBE DECIR	Pág
Universalidad: <i>UNIVERSIDAD.</i>	Universidad: <i>UNIVERSALIDAD.</i>	25
Ganadera inafectable	Ganadera inafectabilidad	39
que aquella	que sufre aquella	39
afectan	que afectar	48
Propetarios	Propietarios	49
Casos	Cascos	49
a fecha	a la fecha	49
Asgurar	Asegurar	53
dotalos	dotados	58
extesión	extensión	59
Satisfaer	Satisfacer	59
legales el	legales que el	68