

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**LA NECESIDAD DE LA CREACION
DE TRIBUNALES AGRARIOS**



T E S I S

JULIO VILABOA ZARRABAL

México, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con mi aterno cariño y veneración a mi madre:

Sra. doña ROSARIO ZARRABAL DE VILABOA.

como reconocimiento a sus sacrificios.

Con cariñosa gratitud y respeto a mi padre:

Sr. don JULIO VILABOA YEPEZ,

en cumplimiento de una promesa.

Con fidelidad y ternura, a mi esposa,
Sandra Kay Bohannon de Vilaboa, y
a mis hijitas, Lady, Kay y Melanie,
razón e incentivo de mi vida.

Con fraternal cariño a mis hermanos:

Sra. Celia Vilaboa de Chiunti

Sr. Pablo Vilaboa Zarrabal

Lic. Oscar Vilaboa Zarrabal

A mis tíos y tías, primos y sobrinos y
parientes, con cariño.

To my in - laws:

Mr. and Mrs. James O. Bohannon.

with gratitude, respect and affection.

A los señores licenciados Raúl Lemus García y
Alvaro Morales Jurado, en agradecimiento a sus
valiosas orientaciones en este trabajo.

A mis apreciables maestros.

A mis amigos y compañeros.

La presente Tesis se elaboró en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cargo del maestro, señor licenciado Raúl Lemus García.

INDICE

Págs.

PROLOGO

CAPITULO I. Antecedentes del Derecho Agrario en México

- A) Disposiciones sobre la propiedad agraria-
en la Colonia 1
- B) Colonización y latifundio hasta la época
de la pre-Revolución 4
- C) La legislación agraria vigente 9

CAPITULO II. Trascendencia de los Tribunales Agrarios

- A) Los tribunales previamente establecidos-
y los especiales, conforme a la doctrina
y a la ley 27
- B) Los tribunales en materia agraria en el -
Plan de San Luis 31
- C) Los tribunales agrarios en el Plan de Aya_
la 35
- D) El acierto de los tribunales en la Ley del
6 de enero de 1915 38
- E) Los tribunales agrarios en el artículo 27-
constitucional 39

CAPITULO III. Antecedentes de Tribunales Similares en la - Ley

- A) El Tribunal Fiscal de la Federación 44
- B) El Tribunal de Arbitraje 49
- C) Los Tribunales en materia laboral 53

CAPITULO IV. Las Dependencias del Ejecutivo Federal --- Consideradas como Tribunales

- A) Antecedentes y distinción doctrinaria -
entre Secretaría y Departamento 62
- B) Las Secretarías y Departamentos de Es-

tado con funciones de tribunales	68
C) El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, considerado como tribunal en materia agraria	72

CAPITULO V. El Procedimiento Agrario en la Legislación Vigente

A) En la restitución, dotación y ampliación de ejidos	77
B) En los nuevos centros de población	88
C) En la confirmación de bienes comunales	89
D) En la adjudicación y privación de derechos individuales de ejidatarios y comuneros	95

CAPITULO VI. Las Garantías Individuales Consagradas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución - en Relación con el Procedimiento Agrario

A) La garantía de audiencia, antecedentes y alcances en el Derecho Agrario	102
B) La garantía de previo juicio, en alcances dentro del Derecho Agrario	120
C) La garantía de la exacta aplicación de la ley, sus alcances en el Derecho Agrario	123
D) Las garantías de legalidad, sus alcances en el Derecho Agrario	128
E) Las Comisiones Agrarias Mixtas, sus antecedentes y función	133
F) El Cuerpo Consultivo Agrario, sus antecedentes y función	140

CAPITULO VII. Inconstitucionalidad del Procedimiento Agrario Actual

A) Las violaciones al artículo 14 consti-	
---	--

	Pág.
tucional	147
B) Las violaciones al artículo 16 constitu- cional	149
CONCLUSIONES <u>Bases Jurídicas para un Código Agrario Re-</u> <u>formado y Sugerencias para la Integración -</u> <u>de Tribunales Agrarios Adecuados</u>	151
BIBLIOGRAFIA	153

PROLOGO

Un tema de vital importancia para la Nación lo constituye, sin duda alguna, la Reforma Agraria Integral, como que de la realizaci3n de sus m1s elevadas metas depende la superaci3n de la clase campesina en todos sus 3rdenes.

Que el problema agrario debe ser resuelto de la manera m1s r1pida y en la forma m1s conveniente posible es cuesti3n que ya no se discute. Los reg3menes de Gobierno que ha tenido el pa3s han incluido en sus programas de trabajos aspectos importantes de la Reforma Agraria, pero ninguno de ellos se ha preocupado por transformar los sistemas procesales - que tiene actualmente. ¿Cu1l es la causa? La desconozco; mas, sin embargo, creo que as3 como otras ramas del Derecho han venido evolucionando al trav3s del tiempo, el Agrario no debe permanecer estacionado en sus actuales sistemas, incongruentes con esta hora de nuestro tiempo, que viene imponiendo nuevas modalidades, tanto a los hombres como a las instituciones que los rigen.

Considero que haciendo realidad un sistema agrario acompa1ado de una t3cnica jur3dica m1s avanzada, la Reforma Agraria Integral - dar1 un paso adelante en la consecuci3n de los m1s caros anhelos que originaron su nacimiento; y los derechos de los campesinos y de los presuntos afectados estar1n mejor garantizados.

Estas y otras muchas cuestiones fueron las que motivaron el tema de este sencillo trabajo, un trabajo carente de defectos hasta donde sea factible y completo hasta donde mis posibilidades me lo han permitido, que someto a la respetable consideraci3n de los miembros integrantes del Honorable Jurado que habr1n de calificar el mismo.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO

1).- Disposiciones sobre la Propiedad Agraria en la Colonia; 2).- Colonización y Latifundio hasta la Epoca de la Pre-revolución; 3).- La Legislación Agraria Vigente.

1).- Disposiciones sobre la Propiedad Agraria en la Colonia. Los pueblos indígenas de la República Mexicana no conocieron en Derecho la institución de la Propiedad que nos llegó de Roma a través de la Colonia, sino que para ellos bastaba la tenencia de la cosa para el disfrute colectivo en la comunidad. La distribución de la tierra fué desigual, y fué reconocida y respetada por el pueblo porque, como indica Mendieta y Núñez, el pueblo reconocía y respetaba las desigualdades sociales.

Los españoles, movidos por el deseo de lucro, transplantaron a México el Feudalismo por la fuerza de la espada y la ambición de la riqueza. Con su conquista se inicia la época colonial, que duró más de tres siglos, hasta el triunfo del movimiento revolucionario de 1810. La Corona pretendió mantener en parte la organización autóctona, pero, como importaron ciertas instituciones que habían fracasado en la Península, y como trataron de mantener el régimen de desigualdad, la Colonia fracasó.

Los españoles se apoderaron de las armas y del territorio dominado por los indígenas, imponiéndoles sus costumbres, ideas, religión y leyes. Para dar a la conquista una apariencia de legalidad, invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, una especie de laudo arbitral que puso orden entre España y Portugal con motivo de la competencia en el descubrimiento de nuevas tierras. (1)

La conquista fué una empresa que se llevó a cabo con fon-

(1).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Editorial-Porrúa, S.A., Sexta Edición (México, 1954), P. 23.

dos privados. Por esa razón, tan pronto como se conquistaba un lugar, el botín fué repartido entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quien había aportado a la expedición. Se hacía lo mismo con las tierras, y fué de esta manera como surgió la propiedad durante la Colonia. Estos repartos estaban autorizados por las Leyes de Partidas.. (2)

Al llevar a cabo la conquista, a los conquistadores se les dió en propiedad un determinado territorio, y con esa propiedad se les proporcionó un número suficiente de indígenas. Los indígenas se les entregaban, al parecer, con el objeto aparente de recibir instrucción católica. Los repartos concedidos o confirmados por disposición de los reyes no pueden considerarse como donaciones, sino como un pago o remuneración por los servicios prestados a la Corona.

La disposición más antigua para colonizar que encontramos en este período es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513 por Don Fernando V en Valladolid. Para ser válidos los repartos hechos según esta ley, era necesario que fueran confirmados por una disposición real llamada "Merced"; por eso, llamaron dichos repartos "mercedadas." (3) Recibieron "mercedadas" los soldados de los conquistadores: "Peonías" para los soldados de a pie; "Caballerías" para los de a caballo; y las "Encomiendas" para los colonos, con la obligación de éstos de cultivar cierta cantidad de tierras y de implantar la religión cristiana entre los indios.

La propiedad de los Naturales durante esta época sufrió graves ataques, ya que no se respetó la propiedad de los indios al repartirse las tierras. Los pueblos de los indios se organizaron durante la Colonia como las siguientes propiedades: el Fundo Legal; los Ejidos; las Tierras de Repartimientos; y los Propios. (4)

El Fundo Legal era una extensión que se medía del centro de los pueblos, o sea, desde la iglesia, para que sobre esa superficie se levantaran los hogares de los indios, y en consecuencia no era susceptible de enajenación, ya que se concedía a la entidad pueblo y no a personas -

(2).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México. P. 31.

(3).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México. P. 32.

(4).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México. P.P. 59 - 65.

en particular.

Los Ejidos eran extensiones de montes, pastos y aguas a la salida de los pueblos, de uso común para indios y españoles, según la cédula respectiva de 1533 por Carlos V.

Las Tierras de Repartimientos se constituyeron de las tierras-repartidas entre las familias de los pueblos de fundación indígena. Se dejó que los indios continuaran en el goce de sus tierras que poseían antes de ser reducidas, dándoselas por disposiciones y mercedes especiales, con la obligación de cultivarlas. Al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas que quedaban vacantes eran repartidas entre quienes las solicitaban.

Desde antes de la conquista imperaba la costumbre entre los indígenas de que cada barrio tuviera parcelas, cuyo producto se destinaba a los gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los moradores del barrio. Durante la Colonia, se conocieron por el nombre de "los Propios," y, en vez de ser cultivadas colectivamente, los Ayuntamientos, que eran las autoridades encargadas de su administración, las arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que obtenían por este concepto a los gastos públicos.

Se dictaron varias disposiciones en este período, y entre las leyes más importantes, destacan las siguientes:

"Cédula de 31 de Mayo de 1535 - Previniendo se les devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado.

"Real Cédula de Abril de 1546 - Proveyendo a que el repartimiento de las tierras de los indios sea perpetuo y gocen de sus tierras

"Instrucciones para Evitar la Usurpación de las Tierras de los Indios - dadas el 11 de febrero de 1791." (5)

(5).- Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria, Talleres de Industrial Gráfica, S.A., Primera Ed., Tomo I (México, 1941), PP. - 13, 16, 49, 50.

Por las leyes enunciadas en los párrafos anteriores, podemos darnos cuenta fácilmente de que durante este período era el despojo de las tierras a los indios el problema más importante que existió en el México de la Colonia, pues ya sabemos que durante este período las tierras pertenecían en su mayoría a los españoles residentes en el territorio mexicano, y que estas propiedades las pasaban a sus descendientes, que más adelante las aumentaban con nuevas adjudicaciones que hacían a costa del despojo inicuo de las tierras pertenecientes a los indígenas. En el año de 1798, el 23 de marzo se eximió a quienes hubiesen adquirido tierras de los Intendentes por venta o composición de ocurrir a la Junta Superior de Hacienda para obtener la confirmación de sus títulos, a fin de evitar gastos y trámites. No obstante, gran parte de los terratenientes continuaron en posesión precaria de sus tierras, pues las composiciones no se llevaron a cabo con conformidad, ni fué posible hacerlas en todo el territorio. (6)

2).- Colonización y Latifundio hasta la Epoca de la Pre-revolución.- Este período se inicia con la vida independiente de México al instaurarse la República como resultado de la Guerra de Independencia, causada por el descontento en que se encontraba la clase trabajadora del México de 1810. La nacionalidad no fué modificada y quedó por ello fundada bajo las bases del coloniaje, dado lo cual, era imposible que esta situación perdurara. Como la República no se construyó sobre una base nueva, se calcaron los moldes del coloniaje y no hubo cambios en las instituciones, que de este modo permanecieron intactas y sólo trajo como única consecuencia, un cambio de nombres.

Las medidas que el gobierno español tomó a raíz de la Guerra de Independencia fracasaron porque ya nadie tenía fe en las disposiciones legales. La experiencia de tres siglos había demostrado que sólo eran expresión de la buena voluntad dichas medidas, pero desgraciadamente el gobierno era impotente para imponer su eficacia, y resultaba de ello que dichas leyes fueron ineficaces en la práctica.

Durante este período se dictaron numerosas leyes, la mayoría conservando las características de la época colonial; otras llevaban el sabor característico del México Independiente; y en otras más, encontramos ya los antecedentes de nuestra legislación vigente, a tal grado, que al analizar esas leyes, parece que son totalmente nuevas.

(6).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P. 72.

La primera disposición que encontramos en este período es - la de Don José María Morelos y Pavón, en la que abolía la esclavitud y - que establecía además el derecho de los indios a percibir las rentas de sus tierras. Esta disposición la dió en el Cuartel General del Aguacatillo el - 17 de noviembre de 1810. (7)

Posteriormente, fueron dictadas otras disposiciones, entre las cuales sobresalen por su importancia las que a continuación exponemos:

"Bando del Virrey Calleja, con el Real Decreto de 14 de - enero de 1812, sobre abolición de las leyes y ordenanzas - de Montes y Plantíos. El mismo Calleja dió otra orden y - decreto real, la Orden del 22 de enero de 1813, y Real - Decreto del mismo año y mes, dado sobre reducción de bal - díos y otros terrenos comunes a dominio particular." (8)

"Decreto dado el 3 de Septiembre de 1813, en el que se or - denaba que las tierras de las haciendas de los indios, admi - nistradas por religiosos o misioneros, se redujeran a propie - dad particular." (9)

Las leyes antes citadas forman parte de las primeras dictadas durante este período de la República, pero existen otras que tienen mucha importancia en relación con el estudio de nuestro tema. El 14 de septiem - bre de 1813, don José María Morelos y Pavón, durante la lucha de inde - pendencia, logró que se instalara el Primer Congreso Mexicano, él de --- Chilpancingo, de cuya labor nació la Constitución de Apatzingán. Fué - en ella, en la que por primera vez se consignaron además de la libertad - y la igualdad, el derecho de todos los hombres a la propiedad y a la se - guridad. La Constitución de Apatzingán estableció la garantía de audien - cia en su Artículo 31, el cual expresa: "Ninguno debe ser juzgado ni sen - tenciado, sino después de haber sido oído legalmente". (10)

(7).- Manuel Fabila Cinco Siglos de Legislación Agraria, P. 63.

(8).- Manuel Fabila Cinco Siglos de Legislación Agraria, P. 73.

(9).- Manuel Fabila Cinco Siglos de Legislación Agraria, P. 77.

(10).- Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constitu - ciones, Tomo I, "Historia Constitucional, 1812-1842". XLVI Legisla - tura de la Cámara de Diputados, Talleres Gráficos de la Nación. - (México, D.F., 1967), P. 337.

También en este período, don Agustín de Iturbide dictó la primera disposición sobre colonización, dada del 23 al 24 de marzo de 1821.- En esta disposición concedió a los militares que probasen haber pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes. Esta concesión se les hacía en el lugar de su nacimiento, o en el que hubiesen elegido. (11)

A la caída de Iturbide, se aprobó la primera Constitución Federal, expedida el 4 de octubre de 1824, habiendo quedado incluido en ella el artículo 137, Fracción V, inciso VI, en el cual se consagró la facultad de la Suprema Corte de Justicia de conocer de las infracciones de la Constitución (12); pero, no tuvo vigencia porque nunca se expidió la ley reglamentaria respectiva.

Una verdadera ley de colonización la constituyó el Decreto de 4 de Enero de 1823, que tenía por objeto estimular a los extranjeros para llevar a cabo la colonización. En el año de 1824, encontramos un antecedente que consideramos también de importancia enorme, toda vez que es el precedente de la lucha existente en nuestro país contra la acumulación de tierras en manos de unos cuantos individuos. Dicho antecedente es la Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824. En ella encontramos cómo el gobierno de aquella época demuestra preocupación por lo que estimaba dos grandes males: el latifundio, y la amortización.

En este período se dictaron otras leyes sobre Colonización, entre las cuales encontramos como las más importantes las siguientes: La Ley de Colonización de 6 de Abril de 1830; el Reglamento de Colonización de 4 de Diciembre de 1846; y la Ley de Colonización de 16 de Febrero de 1854.

Como jamás se llevó a cabo las disposiciones que desde los primeros tiempos de la Colonia se habían dictado, prohibiendo a la iglesia a adquirir tierras en exceso, es decir que sólo podrían adquirir lo estrictamente necesario para su objeto, o sea el terreno para fundar la iglesia del lugar, se aumentaron los bienes de la iglesia a tal grado que en 1804, el valor de la propiedad eclesiástica fué calculado en 44,500,000 pesos por--

(11).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P. 91.

(12).- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo I, "Historia Constitucional, 1812-1842", P. 515.

el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo. (13). Además, la propiedad eclesiástica no pagaba impuestos, y al extender sus propiedades el clero, dejaba de percibir el Estado. En el año de 1856 se expidió una ley de desamortización en la que se ordenaba que las fincas rústicas y urbanas -- pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual. Esta ley fue dictada con fines exclusivamente económicos, pues los bienes en manos del clero no producían absolutamente nada, y de esta manera se esperaba que favorecieran el progreso del país, impulsando el comercio, las artes y las industrias.

Al año siguiente se expidió la Constitución Política, la cual incluye ya como artículo base del Derecho Agrario el artículo 27, que, a pesar de su redacción, tiene importancia por ser el antecedente del artículo 27 de la Constitución vigente. Esta ley incorporó los principios de la ley de Desamortización, sin excluir los ejidos, propiedad de los indígenas, ocasionando así la casi total desaparición de la propiedad comunal, que se convertía en terrenos baldíos. Otro punto importante del artículo 27 fue el desconocer la personalidad jurídica de los pueblos para defender sus derechos de propiedad. (14)

El gobierno posteriormente dictó una ley que tenía por objeto la nacionalización de los bienes del clero. Esta ley fué dada el 12 de julio de 1859.

En resumen, las Leyes de Nacionalización y las Leyes de desamortización dieron muerte a la concentración de los bienes en manos del clero, pero trajeron como consecuencia que la propiedad empezó nuevamente a concentrarse en unas cuantas manos y a formarse los grandes latifundios de los capitalistas, que absorbieron las propiedades comunales de los indios y mestizos y las tierras de los ayuntamientos.

La última etapa de los antecedentes del Derecho Agrario en México se inició con la Reforma, y esta breve época, cubierta de movimientos revolucionarios, fue el instante en que se despertaron los ideales durante tanto tiempo incubados. Ese instante corresponde a la Reforma. —

(13).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P. 52.

(14).- Julio Moya García, La Función Social de la Propiedad en Materia Agraria, Tesis Profesional, (México, 1964), P. 24.

El cambio no produjo los resultados que se esperaban; la Reforma no pudo modificar la fisonomía del país; los intentos que se realizaron se vieron -- frustrados en gran parte. Se dictaron en este período diversas leyes, entre ellas encontramos una Ley Agraria y su Reglamento, dictada en el año de 1871.

Llegamos hasta el período de Don Porfirio Díaz, quien en los últimos años de poder permitió la concentración máxima de la tierra en manos individuales. Como en las etapas anteriores, la Reforma es el movimiento social incontenible, pero no se trata en esta ocasión de una reforma política solamente, sino de las necesarias reformas sociales y económicas que tanta falta hacían a nuestro pueblo.

La última etapa de los antecedentes del Derecho Agrario -- que se inició con la Reforma culminó en la Revolución, y ésta, como todos los movimientos, se inició con un programa político solamente, y en este programa se incluía únicamente un cambio de personas, no de régimen.

Sin embargo, con el triunfo, habría de cristalizar el ideal político con el ideal social. Ahora el Agrarismo que tenía en el Plan de San Luis Potosí sólo unas cuantas líneas, "incuestionablemente había de informar de una manera más o menos definitiva, los otros planes revolucionarios que se incuban, desarrollan y fracasan o triunfan en esta época revolucionaria empezada en 1910, y que aún vivimos en la actualidad." (15)

Era indispensable que el que fuere triunfador en la Revolución llevara con intensidad la Reforma Agraria hasta convertirla no solamente en una substitución de hombres, sino en una verdadera reforma social. El pueblo exigía un cambio radical en el régimen de la propiedad del suelo, y únicamente concretaba sus aspiraciones a este problema que era el que hería más hondamente al pueblo mexicano.

Todos los planes revolucionarios se referían en rigor al reparto de la tierra, y éste es sólo un aspecto de la Reforma Agraria, que no constituye por lo tanto el único problema agrario. Como tienen tanta importancia para nuestro tema, dedicaremos un capítulo entero, el segundo, al estudio de los planes revolucionarios y su trascendencia en la creación--

(15) Angel Caso, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, S.A., (México, 1950) P. 7.

de Tribunales Agrarios. Veremos que el triunfo de la Revolución Constitucionalista se realizó. El Plan de Guadalupe, exclusivamente político, -- adicionado en Veracruz con un programa económico, fué a partir del 6 de enero de 1915, el símbolo de nuestra Reforma Agraria, elevada en 1917 a reforma constitucional, y reglamentada después en forma más o menos precaria o deficiente, hasta llegar el Código Agrario, del que dice Caso que es "de contenido escaso y de nombre exuberante." (16)

3).- La Legislación Agraria Vigente.- El artículo 27 de -- nuestra Carta Magna, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, -- considera el problema agrario en todos sus aspectos. Como principio central, declara el dominio pleno y eminente por parte del Estado sobre el territorio nacional. Esta disposición se apoya en un nuevo concepto de propiedad, estableciendo la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Según Mendieta y Núñez, contiene cuatro normas para actuar, que son:

- I.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.
- II.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- III.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- IV.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad" (17).

El Lic. Rea Moguel cita las mismas normas como principales en la redacción del artículo 27, añadiendo como la quinta, la creación de nuevos centros de población en beneficio de los campesinos sin tierra. (18) Del análisis de la ley en cuestión, se puede decir que su finalidad primordial tendió a restituir por justicia y a dotar por necesidad tierras a los pue

(16).- Angel Caso, Derecho Agrario, P. 7.

(17).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P. 184.

(18).- Alejandro Rea Moguel, México y su Reforma Agraria Integral, Antigua Librería R obrero (México, 1962), P. 70.

bles desposeídos o carentes de ellas.

Para los propósitos de nuestro tema, nos limitaremos a comentar los puntos del artículo 27 que tocan inafectabilidad y la pequeña propiedad, bases importantísimas para determinar la necesidad de crear Tribunales Agrarios. El texto definitivo del Artículo 27 Constitucional vigente, en la parte que nos interesa, quedó aprobado por el Congreso en la siguiente manera:

"Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"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; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

El tercer párrafo del Art. 27 establece el respeto a las pequeñas propiedades agrícolas, en explotación, y lógicamente que sean propiedad agrícola, porque si es un predio rústico dedicado a una industria que no sea agropecuaria, aunque esté en explotación respecto a la finali-

dad industrial a que se dedica el predio, esta propiedad no puede ser res-
petada. (19)

"Art. 2.º Frac. X.- Los núcleos de población que carez-
can de ejidos o que no puedan lograr su restitución por fal-
ta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque
legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tie-
rras, bosques y aguas suficientes para constituirlos, conforme
a las necesidades de su población sin que en ningún caso -
deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efec-
to se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terre-
no que baste a ese fin, tomándole del que se encuentre in-
mediato a los pueblos interesados."

"Art. 27. Frac. XIV.- Los propietarios afectados con resolu-
ciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se
hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futu-
ro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal-
ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

"Los afectados con dotación tendrán solamente el dere-
cho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada
la indemnización correspondiente. Este derecho deberán
ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a
contar desde la fecha en que se publique la resolución res-
pectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido
este término, ninguna reclamación será admitida."

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganade-
ros en explotación, a los que se haya expedido o en lo fu-
turo se expida, certificado de inafectabilidad, podrán pro-
mover el juicio de amparo contra la privación o afectación-
agraria ilegal de sus tierras o aguas."

"Art. 27. Frac. XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos-
locales y las demás autoridades encargadas de las tramitacio-
nes agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña
propiedad agrícola o ganadera en explotación, e incurrirán-
en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en ca

so de conceder dotaciones que la afecten.

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

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, -- quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad agrícola de sus tierras por la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias -- aun cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen -- los límites máximos señalados en esta fracción, siempre que se reunan los requisitos que fije la Ley".

En la forma antes descrita quedó el artículo 27 Constitucional al ser reformado. La simple lectura de él deja la impresión de una abundancia de detalles y disposiciones reglamentarias, que, como concuerda el Dr. Mendieta y Núñez, tendrían lugar adecuado en una ley secundaria, pero que son impropias de un texto constitucional. (20)

En la redacción que contiene el artículo constitucional en--

(20).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, PP. 229, 230.

la actualidad, sí encontramos incluida la Inafectabilidad; pero adolece de defectos tales que hacen que la misma no exista como una verdadera garantía para los pequeños propietarios.

Hemos transcrito en nuestro trabajo el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, y la Frac. X del mismo porque tienen una estrecha relación con la inafectabilidad, toda vez que la extensión que se considere inafectable debe tomarse en cuenta atendiendo a la clase de tierra perteneciente a la superficie de la cual se solicita la inafectabilidad; por ello nos referimos a la Frac. X y a la Frac. XV. Al párrafo III lo citamos por su innegable relación con la inafectabilidad, pues habla claramente en su redacción de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Son las Fracs. XIV y XV las que contienen la reglamentación de la Inafectabilidad. Procederemos a analizarlas y en esta forma completaremos el estudio de la Inafectabilidad en el Art. 27 Constitucional, y su relación con la Necesidad de Crear Tribunales Agrarios.

El primer párrafo de la Frac. XIV establece una situación de desamparo para toda clase de propietarios, pues claramente dice que: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

La situación establecida en el primer párrafo de la Frac. XIV es a todas luces injusta, pues abarca dentro de ella a toda clase de propietarios; si ahora analizamos la fracción estudiada, en su tercer párrafo veremos que dice: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderas en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas."

Entonces, la misma fracción excluye de afectación a los propietarios que hayan obtenido un certificado de inafectabilidad, y a los que en lo futuro se les expida.

Vista la Frac. XIV en sus párrafos I y III, se nos presenta una confusión, pues en la introducción generaliza e incluye de esta manera a todos los propietarios, y luego en su párrafo III excluye a los propie

tarios que tengan certificado de inafectabilidad, pero al hacer el análisis de la Frac. XV en su primer párrafo, la confusión es todavía mayor y se presta a diversas interpretaciones la comparación de las dos fracciones citadas. La Frac. XV dice en su parte introductiva: "Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten."

Al hacer el análisis de la relación existente entre las Fracs. XIV y XV, encontramos que si se establece en la Frac. XV que no se podrá afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, entonces legalmente resulta innecesario el certificado de inafectabilidad para el dueño de una propiedad agrícola o ganadera que sea pequeña de acuerdo con la ley, y si la Frac. XV establece esta protección, resulta errónea la parte final de la Frac. XIV, que establece únicamente el derecho para los propietarios que están protegidas sus tierras con certificados de inafectabilidad, y excluye, por lo tanto, a los pequeños propietarios sin título.

La falta de concordancia entre las Fracs. XIV y XV ha dado lugar a uno de los problemas que podemos considerar como la parte más delicada en materia de inafectabilidad, y es la relativa al juicio de amparo. Mucho se ha escrito sobre este problema, pero la situación que guarda actualmente en la Constitución necesita pronto estudio y una interpretación justa.

El primer párrafo de la fracción XIV dice, "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo". El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, al referirse a dicho párrafo, nos dice: "Las consecuencias de esta denegación, aparte de las críticas consiguientes, fueron desastrosas en la economía rural, porque ningún pequeño propietario se atrevía a cultivar convenientemente sus tierras, y menos aún a introducir en ellas mejoras o métodos maquinizados de cultivo, por el temor de perderlo todo en una afectación agraria." (21)

(21).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P. 412.

Siguiendo la interpretación del artículo 27 Constitucional - reformado en el sentido de que los pequeños propietarios no están comprendidos en la denegación del juicio de amparo, aboga por el restablecimiento del dicho juicio en favor de los mismos. (22)

Es indudable que la Frac. XIV en su primer párrafo se refiere a los terratenientes, pues ya dijimos que la pequeña propiedad se encuentra protegida por la Frac. XV, y como correctamente dice Eugenio Macouzet, "LA GARANTIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EMANA DE LA LEY, Y CON CERTIFICADO O SIN EL, SIEMPRE DEBE SER RESPETADA." ... (23)

Sin embargo, esto que parece tan fácil no ha sido así para la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que al interpretar dicha fracción ha incluido a todos los propietarios sin excepción, como más adelante veremos.

Si se llegaran a afectar todas las propiedades sin excepción, esta situación daría lugar a pensar que llegaría el momento en que se encontrara nuestro país convertido en un gran ejido, lo que tampoco sería conveniente, pues como dice Vicente Lombardo Toledano, ésta sería una tesis equivocada, y al respecto establece: "Es inaplazable la revisión de la pequeña propiedad, con objeto de acabar con las simulaciones y reducirla a sus dimensiones exactas desde el punto de vista topográfico, económico y social." (24) Es decir, que la única propiedad que debe ser respetada, es únicamente la pequeña propiedad y que por ningún concepto se permita la existencia de latifundios simulando pequeñas propiedades.

La injusta situación establecida por el Art. 27 Constitucional en la que reglamenta la imposibilidad de los pequeños propietarios que no tengan título de inafectabilidad para acudir al Juicio de Amparo, ha sido criticada, como hemos visto, por Mendieta y Núñez por Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta en su obra "Política Agrícola", por Rea Moguel y por Ignacio Burgoa. Lucio Mendieta y Núñez, nos dice -

(22).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P. 413.

(23).- Eugenio Macouzet, Memoria del Primer Congreso Nacional Revolucionario, Departamento Agrario (México, 1946), P. 362.

(24).- Vicente Lombardo Toledano, "Los Grandes Problemas de la Reforma Agraria y de la Agricultura," Siempre, Abril 8 de 1964, p.p. 20, 21 y 70.

al respecto:

"El haber negado a los propietarios afectados con resoluciones agrarias el derecho de acudir al amparo en defensa de sus propiedades, fue un grave error que motivó innumerables críticas y protestas, pues en la designación general de propietarios quedaron incluidos tanto los grandes como los pequeños, siendo que el Art. 27 Constitucional expresamente ordena el respeto a la pequeña propiedad, y ese respeto es una garantía que solamente puede hacerse valer mediante el Juicio de Amparo." (25)

De lo dicho por Mendieta y Núñez, sacamos en comparación a lo que antes dijimos, una similitud con nuestras opiniones. Lo mismo podemos decir con las opiniones de Ramón Fernández y Fernández y de Ricardo Acosta, quienes en la obra citada, al referirse a las inafectabilidades, establecen que el respeto a las pequeñas propiedades no debe quedar supeditado a la existencia de certificados de inafectabilidad, pero "Por su favorable efecto psicológico, deben seguirse expidiendo y apresurarse su expedición. Debe, además, admitirse solicitudes de certificados de inafectabilidades hechos por terratenientes que tengan superficies mayores del límite de inafectabilidad, en cuyo caso se les fijará la superficie inafectable que ampara el certificado." (26)

Finalmente, es Burgoa quien analiza esta situación en su obra, Amparo en Materia Agraria, y lo hace en forma detallada a grado tal que no queda duda de la eficacia de su estudio y de la certeza de sus conclusiones. Analizaremos lo que hemos dicho hasta el momento y lo que Burgos establece de la inafectabilidad, para de ello sacar nuestras conclusiones.

Todos los autores señalados en los párrafos anteriores están de acuerdo en aceptar como única propiedad inafectable a la pequeña propiedad y de considerar como absurda la expedición de certificados de inafectabilidad para lo que en sí es inafectable. Así vemos, que como nos

(25).- Lucio Mendieta y Núñez y otros, La Constitución, el Ejido y el Derecho, Política Ejidal, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, (U.N.A.M. ; México: 1960), P. 93.

(26).- Ramón Fernández y F. y Ricardo Acosta, Política Agrícola, (México, 1961), P. 45.

dice Mendieta y Núñez, la existencia del certificado de inafectabilidad— es "...un requisito absurdo como sería el que a quien intente solicitar — amparo contra una orden de aprehensión, se le exija presentar un certifica— do de buena conducta expedido precisamente por la autoridad que trata de ali— prehenderlo." (27)

Señala que lo más grave es el número de pequeñas propieda— des que asciende a más de un millón, y que de tal modo, pasará mucho— tiempo antes de que se pueda proporcionar a todos los dueños un certifica— do de inafectabilidad. Mientras tanto, se hallan expuestos a una afecta— ción que a todas luces sería injusta; se hallan también en una situación de inseguridad que se refleja en la producción agrícola y que se trata de ali— viar con el establecimiento de Tribunales Agrarios.

Por otra parte, como el Art. 27 establece que sólo los pro— pietarios que tengan un certificado de inafectabilidad serán respetados en— sus propiedades, debido a esto se han expedido infinidad de certificados— que amparan propiedades falsamente clasificadas como de monte o agostade— ro, y que en realidad son de otra clase de tierras; estos certificados se — han otorgado como negocio y como privilegio político, por lo que nuestra— reforma agraria jamás verá coronados sus esfuerzos por la existencia del — proxenetismo político en estos casos.

Ignacio Burgoa, refiriéndose a las Fracs. XIV y XV del — Art. 27 Constitucional, expone sus consideraciones, y así, cuando habla — de la Fracción XV, nos dice:

"La improcedencia del amparo que decreta la Frac. XIV — del Art. 27 Constitucional, además de entrañar un despropó— sito jurídico, revela una notoria injusticia en los casos en— que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitui— torias, se afecta la pequeña propiedad rural. Esta, desde— la Ley del 6 de Enero de 1915, se declaró inafectable y su respetabilidad no sólo se corrobora por aquel precepto, sino que su desarrollo es uno de los objetivos de la reforma agra— ria que preconiza en materia de propiedad. A pesar de — ello, el parvifundio, siempre estuvo en riesgo constante de— ser afectado por dotaciones o restituciones agrarias, ya que— la Jurisprudencia de la Suprema Corte al pretender interpre—

(27).- Lucio Mendieta y Núñez, Política Ejidal, P. 94.

tar la citada Frac. XIV que interdice el Amparo, ha hecho extensiva su improcedencia en relación con la pequeña propiedad." (28)

La Jurisprudencia a que alude Burgoa ha permanecido sin alterarse desde el año de 1943, dando lugar a anomalías, acarreado sobre todo el temor de los pequeños propietarios que están sujetos a una afectación debido al desamparo en lo que tienen las leyes.

Las adiciones hechas a la Frac. XIV y que equivalen a su tercer párrafo, fueron hechas durante el año 1946, llamadas Reformas Alemán, y son las que establecen con toda claridad que sólo los pequeños -- propietarios que tengan certificados de inafectabilidad, están protegidos por la ley suprema a través del Juicio de Amparo.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte que establece esta -- situación anómala, dice a la letra:

"La Frac. XIV del Art. 27 Constitucional excluye al Poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones PRESIDENCIALES dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, aún respecto de aquéllas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola. Por los términos absolutos que se consignan en dicho precepto, atendiendo al principio interpretativo de universal aceptación, de -- que donde la ley no distingue nadie debe distinguir, se hace evidente que no puede exceptuarse de esa generalidad a los pequeños propietarios, pues el texto referido alude a -- "los propietarios" (así sean grandes o pequeños), excluyéndolos del derecho de ocurrir al juicio de garantías". (29)

La jurisprudencia antes transcrita deja sin protección las disposiciones de la Constitución, que terminantemente declaran el respeto a -- la pequeña propiedad y el impulso a su desarrollo, como son las contenidas en la Frac. XV del Art. 27 Constitucional, y en el párrafo III del -- mismo artículo, al impedir que se ejerza el control jurisdiccional sobre los

(28).- Ignacio Burgoa, Amparo en Materia Agraria, México, 1964. P. 69

(29).- Ignacio Burgoa, Amparo en Materia Agraria, P. 100.

actos del Presidente de la República y demás autoridades agrarias que nieguen la modificación de la resolución que le haya afectado con violación de la Ley Suprema del país.

Consideramos que la postura de la Suprema Corte es absurda cuando al interpretar la Frac. XIV en forma aislada, sin tomar en cuenta las otras disposiciones del mismo Art. 27 Constitucional, que también regulan la pequeña propiedad, concluye que los propietarios afectados que tienen vedado el amparo son tanto los grandes como los pequeños, en virtud de que la multicitada Frac. XIV no hace distinción alguna entre ambos tipos. La consideración anterior hace pecar de contradictorio al Art. 27 Constitucional, pues de ella se infiere que este precepto en algunas de sus disposiciones hace respetable a la pequeña propiedad (Frac. XV. Párrafo - III), y en otra, (Frac. XIV) estima como afectables, es decir, como NO-respetables, a los pequeños propietarios.

Si interpretamos correctamente el espíritu y la letra de dicho artículo, encontramos que la contradicción no existe, sino que ha sido la jurisprudencia la que, violando las reglas básicas de la hermenéutica jurídica, lo hace aparecer como contradictorio, precisamente porque la Suprema Corte, basada en la Frac. XIV, se ha olvidado completamente de las demás prescripciones contenidas en dicho precepto en materia de pequeña propiedad, como si éstas no tradujeran uno de los principales objetivos de la reforma agraria.

La improcedencia del amparo adolece de una importante salvedad condicional que se encuentra consignada en la misma Frac. XIV, Párrafo II, del Art. 27 Constitucional al establecer: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida Certificado de Inafectabilidad, podrán promover Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas." Ya dijimos también que esta Fracción establece en este párrafo que para que el amparo proceda se requiere la existencia de un Certificado de Inafectabilidad concedido por el Presidente de la República. La protección que la Constitución otorga a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, por tanto, es ilusoria pues queda al arbitrio unipersonal del citado alto funcionario: mientras no se cumpla la condición, no puede ejercitarse la acción de amparo contra las resoluciones que produzcan la afectación correspondiente.

La tenencia del Certificado como condición para que proce

da el Juicio de Amparo ha sido reiterada como una condición en varias ejecutorias de la Suprema Corte, cuyo criterio sustentado es el siguiente:

"Por disposición expresa del artículo 27 de la Constitución-Federal, Frac. XIV, los afectados con una resolución presidencial dotatoria de tierras únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor - Certificado de Inafectabilidad, y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición de resolución presidencial, porque -- aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la precedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del Certificado, por lo que su falta, aun cuando no sea imputable a los afectados, sino a -- las autoridades agrarias, priva a aquéllos de la facultad de acudir a la Justicia Federal" (30)

Debemos aclarar que es improcedente el amparo solamente - cuando falta el Certificado y que se trate de resolución presidencial; es - decir, que si se trata de una afectación que proviene de autoridades agrarias distintas del Presidente de la República, es procedente el Juicio de - Garantías, criterio establecido por la Suprema Corte en el sentido de que: "La exigencia relativa a la tenencia del Certificado de Inafectabilidad para la procedencia del Juicio de Garantías, sólo reza en relación con las - resoluciones presidenciales relativas, y no respecto de las que emanen de - los Gobernadores de los Estados... (y por extensión, de los provenientes - de las autoridades agrarias en general, con exclusión del citado funcionario)". (31)

La pequeña propiedad tiene vida, jurídicamente, desde que reúne las condiciones exigidas por la Constitución, independientemente de que se haya o no declarado por el Presidente de la República a través del Certificado de Inafectabilidad. Este, en consecuencia, sólo es elemento de prueba de que un determinado predio ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado como pequeña propiedad, sin que de su expedición deriva, por ende, la creación o existencia de tal propiedad. So - tener lo contrario implicaría, por ejemplo, negar el nacimiento o la defun -

(30).- Ignacio Burgoa, Amparo en Materia Agraria, PP. 103, 104.

(31).- Ignacio Burgoa, Amparo en Materia Agraria, P. 104.

ción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil.

Al condicionarse la procedencia del Juicio de Amparo a la tenencia de un Certificado de Inafectabilidad que únicamente el Ejecutivo-Federal puede expedir, se quebranta el orden constitucional, dejando a la pequeña propiedad agrícola o ganadera sin tutela alguna y sometida a la voluntad exclusiva del Presidente de la República, quien, no obstante su elevada categoría política y administrativa, tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir los mandamientos de la Ley Fundamental del país.

El Artículo 27 Constitucional sólo contiene los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria; pero la misma ley creó la Comisión-Nacional Agraria que expedía circulares a medida que se reconocían necesidades determinadas o se presentaban problemas de aplicación de las leyes fundamentales. Esas circulares llegaron a ser, en gran parte, los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente; sin embargo, tales disposiciones no obedecían a un plan preconcebido, ni fueron fácilmente asé- quibles para el público, y a partir de la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, casi toda reglamentación se hizo en ordenamientos legales.

Para 1934, después de varias reformas introducidas en el -- Art. 27 Constitucional, reinaba la confusión legislativa sobre materia agraria por el gran número de leyes existentes, que eran objeto de frecuentes cambios. Se hacía indispensable reducir todas las disposiciones de la Reforma Agraria en un solo ordenamiento, que fué el Código Agrario, expedido el 22 de marzo de 1934. Este código sufrió dos revisiones, la segunda, del 31 de diciembre de 1942, siendo el Código vigente. En resumen, Rea Moguel enumera las leyes consideradas, después de la Ley del 6 de Enero de 1915, los antecedentes próximos del Código Agrario vigente:

- Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920
- Ley de 22 de Noviembre de 1921
- Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922
- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927 reglamentaria de Art. 27 Constitucional.
- Ley de 11 de Agosto de 1927
- Ley de 17 de Enero de 1929
- Ley de 21 de Marzo de 1929
- Reformas del 29 de Diciembre de 1932
- Reformas del 26 de Diciembre de 1930

Ley de 29 de Diciembre de 1932
Reformas al Art. 27 Constitucional, 9 de Enero de 1934
Código Agrario de 22 de Marzo de 1934
Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940
Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942 (32)

En el Primer Código Agrario de nuestro país, él de 1934, — se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria; por lo que toca al reparto de tierras, conservaba este Código la estructura, el espíritu y la letra de la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas. Reúne también la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal; la de nuevos centros de población agrícola, y la de responsabilidades de funcionarios en materia agraria.

No fué, sin embargo, una refundición de leyes pues también introdujo algunas innovaciones de gran importancia. Las disposiciones más importantes de este Código son:

Capacidad de los Núcleos de Población.— Se exigía que éstos existieran con anterioridad a la fecha de solicitud correspondiente.— Este requisito perdura en la legislación vigente, y se estableció para evitar los abusos cometidos por políticos ansiosos de enriquecerse, que con este fin en muchas ocasiones de la noche a la mañana levantaban rancherías en terrenos de las haciendas y solicitaban de esta manera dotación de ejidos: los propietarios, al ver amenazados sus intereses, no escatimaban dinero para que les arreglaran el conflicto por ellos mismos creado; otras veces, lo hacían para apoderarse temporalmente de tierras sembradas de maqueyales a fin de explotarlos en tanto se resolvía el expediente de dotación, que duraba varios años.

Contenía también este Código disposiciones sobre la Parcela Ejidal, estableciendo la extensión de cuatro hectáreas de tierras de riego o su equivalente de tierras de otras clases. (A nuestro juicio fue más correcta esta forma de establecer las equivalencias que la vigente: no daba lugar a confusiones como las que existen actualmente por no dar una equivalencia exacta al no tomar como base una sola clase de tierra, tal y como lo establecía el Código de 1934).

(32).— Alejandro Rea Moguel, México y su Reforma Agraria Integral, P. P. 87 - 97.

Este Código, cuando habla de la pequeña propiedad, establece como Pequeña Propiedad Inafectable, en caso de dotaciones, una superficie de 150 hectáreas de tierras de riego y trescientas en tierras de temporal, reduciendo estas propiedades a una tercera parte cuando las mismas se encontraran dentro del radio de afectación de siete kilómetros, y no hubiese otras propiedades para dotar al núcleo de población. Este principio era contrario al Art. 27 Constitucional que aun cuando no definía a la pequeña propiedad, la ley reglamentaria una vez que la señala, debe considerarla como intocable; no son los ejidos los que limitan la pequeña propiedad, sino que los ejidos encuentran como barrera infranqueable a la pequeña propiedad.

Reglamentó también este Código los Procedimientos; la ampliación de ejidos; creación de nuevos centros de población; el régimen de la propiedad ejidal; los distritos ejidales; las responsabilidades agrarias.

El Código analizado reglamentaba la Inafectabilidad, de los artículos 50 al 61, pero en una forma demasiado sintetizada. Sufrió una reforma dictada por el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, en el año de 1937, la cual tenía por objeto proteger a la industria ganadera, que se encontraba en completa decadencia debido a la inexistencia de leyes que la protegieran.

El 23 de septiembre de 1940 fué expedido el Segundo Código Agrario, que conservó en gran parte la ley y las orientaciones del anterior. Incluyó un nuevo capítulo que reglamentaba las concesiones de inafectabilidad, en el cual se repitieron las disposiciones de las reformas de 1937, agregando otras que reglamentaron con mayores detalles la innovación.

Relacionando el segundo Código con el anterior, podemos decir que conservó la mayoría de las disposiciones en forma literal, y sólo agregó 28 artículos, algunos como resultado del desdoblamiento de preceptos ya existentes en el Código de 1934. Fuera de la institución de la inafectabilidad ganadera, no agrega nada al proceso histórico del problema agrario de México.

El Código Agrario Vigente, en vigor desde el 31 de diciembre de 1942, en muchos aspectos está muy lejos de llegar a fórmulas concluyentes, y en otras ocasiones encontramos desviaciones del Art. 27 Constitucional, por lo que consideramos este Código como un derecho sujeto a

frecuentes cambios. No obstante, a partir de la Ley del 6 de Enero de 1915, existen muchas instituciones que han permanecido intactas o que sólo han cambiado en detalles no esenciales y que parecen definitivas.

En breve, los tópicos de mayor importancia que comprende el Código Agrario vigente son:

1.- Autoridades Agrarias. Se incluyen como Autoridades Agrarias, en el Art. 1:

El Presidente de la República.

Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento Agrario.

2.- El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, y sus resoluciones definitivas, según el Art. 33, son las que terminan la tramitación de expedientes de:

Restitución o de dotación de tierras o aguas
Ampliación de las ya concedidas
Creación de nuevos centros de población agrícola
Reconocimiento de la propiedad de bienes comunales
Reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código.

3.- Derechos Agrarios.- Los derechos agrarios comprenden los siguientes:

Restitución de tierras y aguas, Arts. 46 y 47
Dotación de tierras y aguas, Arts. 76 a 96
Ampliación. Art. 97
Creación de nuevos centros de Población Agrícola y Acomodamiento, Arts. 98 - 103.
Inafectabilidad, Arts. 48, 104 a 126.

Al reglamentar las inafectabilidades, el Código Agrario inmediatamente señala las pequeñas propiedades, comprendiendo a las propiedades que el Art. 27 Constitucional señala en la Frac. XV.

Al buscar el origen de las inafectabilidades, Mendieta y -- Núñez nos dice que la Inafectabilidad reglamentada en el Código Agrario, Art. 104, se deriva (a) de la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma; (b) de la extensión de la tierra en relación con sus -- plantaciones o cultivos; y, (c) del destino de la tierra. (33). Se presentan, pues, dos problemas: medir con exactitud las superficies y hacer una -- justa clasificación de las tierras. (34)

Por lo que se refiere a la ganadería, el propio ordenamiento establece los requisitos para obtenerla, en Cap. VIII, Sección II, Arts. 115-126. Es aquí donde encontramos las muy discutidas concesiones de -- Inafectabilidad Ganadera, que no existen dentro del Art. 27 Constitucional de su reglamentación. No sólo son inconstitucionales, ya que el Art. 27 no los menciona, sino también anticonstitucionales, puesto que ponen -- fuera de afectación tierras que, de acuerdo con la Constitución, sí pueden ser afectadas. (35)

Todos los autores cuyas obras hemos consultado sobre el Código Agrario vigente están de acuerdo con que precisa una reforma total. -- El Lic. Manlio F. Tapia Camacho nos dice al respecto:

"Una ley proteccionista de los hombres del campo, pensamos particularmente, debe entrañar un plan integral para la explotación del territorio nacional, en función de la tierra, de quienes la cultivan y del -- modo en que debe hacerse la explotación.

"Se marca como necesario, también, que en la ley agraria -- se eviten las constantes repeticiones y los equívocos que abundan, y ese -- cruzamiento de normas sustantivas y adjetivas que llevan a confusión.

"Podemos concluir, de la exposición hecha, que la Reforma Agraria al través del Derecho Agrario, cumplió su cometido que en el espacio y en el tiempo le correspondía, y que a la fecha urge una revisión. Creemos que se hace necesario perfeccionar nuestro Derecho Agrario en -- busca de una justicia permanente, expedita, de evidentes proyecciones so-

(33).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, p. 263.

(34).- Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario y sus Reglamentos, (México, 1960), p. 74.

(35).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, p. 278.

ciales y económicas, porque México sigue siendo un país agrícola.

"Estamos plenamente convencidos de que las deficiencias en el Derecho Agrario están impidiendo al país la superación en sus niveles de producción y señalando la imperiosa perspectiva de seguir haciendo importaciones de productos básicos y un peligro inminente en nuestra economía subdesarrollada. Fuerza es que eliminemos factores regresivos a nuestro campo y que el nivel de la vida campesina se eleve, porque es razón que la Revolución ha olvidado y es el sector pauperrista de México.

"Por lo que hace al derecho sustantivo Agrario, opinamos por una revisión total de las normas en que se sustenta la actual organización agraria, para desvincularla de las corrientes políticas, dando nueva forma a los órganos hasta convertirlos en verdaderas autoridades agrarias con jurisdicción y competencia definidas. Ya establecidas las autoridades, normar el procedimiento hasta elevarlo a la categoría de proceso jurisdiccional. Dar a los núcleos de población verdaderas acciones y obligarlos a litigar contra el presupuesto afectado, con categoría de demandado y que sería aquél que se excediera de la pequeña propiedad inafectable, en su propiedad. Desahogar el procedimiento en forma técnica y en donde, de oficio, deberían ser recibidas las pruebas censal y topográfica. Dictar resolución en lugar de mandamientos y seguir la Segunda Instancia por inconformidad de parte, hasta dictarse resolución definitiva con categoría de posesión. Organizar el régimen de sucesión afinándolo con el derecho común. Dejar a los comisariados ejidales y demás, características de organismos sindicales y sin otra intervención que la de dirigir y defender los intereses de su grupo y clase. Dar a las inafectabilidades tipicidad de trámite en jurisdicción voluntaria, y posibilidad de contención". (36)

De todos los problemas señalados por el Lic. Tapia Camacho, vemos de urgencia la necesidad de revisar las normas de la actual organización agraria para desvincularla de las corrientes políticas, dándole una nueva forma y elevando el procedimiento agrario a la categoría de proceso jurisdiccional con la creación de tribunales agrarios, estableciendo por medio de la justicia situaciones iguales para todos.

(36).- Manlio F. Tapia Camacho, "Examen del Cumplimiento del Derecho Agrario en México," Estudios Sociológicos, Volumen VIII, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, (México, 1957). P. — 422.

CAPITULO II

TRASCENDENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

A).- Los tribunales previamente establecidos y los especiales, conforme a la doctrina y a la ley; B).- Los tribunales en materia agraria en el Plan de San Luis; C).- Los tribunales agrarios en el Plan de Ayala; D).- El acierto de los tribunales en la Ley del 6 de Enero de 1915; E).- Los tribunales agrarios en el Art. 27 Constitucional.

A).- Los tribunales previamente establecidos y los especiales, -- conforme a la doctrina y a la ley. Conforme a la doctrina de la separación de poderes, sobre la cual está basada nuestra forma de gobierno, el Estado se divide, para el ejercicio de sus poderes, en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y salvo las excepciones expresamente establecidas en la Ley Fundamental, el desempeño de las actividades Legislativa, Administrativa y Judicial corresponde respectivamente a las Cámaras, al Ejecutivo o a los Tribunales, según el caso.

De ahí se ha originado el sistema judicial, cuyo concepto básico, es "que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la Ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma". (1) Para la debida protección de los administrados, es insuficiente el control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, ya que la imparcialidad necesaria para considerar el propio acto o el del inferior como ilegalidad no existe, y, además, los órganos de la Administración proceden normalmente con criterios uniformes. -- Por esta razón, para las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración con motivo de los actos de ésta, se ha visto necesario establecer en diversos países un control jurisdiccional de los actos de la Administración.

Respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente -

(1).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. (México: 1958), P. 495.

la actuación administrativa, no existe uniformidad en las legislaciones: en --
unas existe una diferenciación ligera en la misma Administración; en otras, se
encarga dicho control a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial;
y en otras el control pertenece a los tribunales administrativos que son indepen-
dientes del Poder Judicial y también desvinculados de la Administración acti--
va.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la --
Administración ha dado lugar al nacimiento de la noción del contencioso-admi-
nistrativo. El contencioso-administrativo se define en razón de los órganos --
competentes para conocer las controversias que provoca la actuación adminis--
trativa cuando estos órganos son tribunales especiales, los tribunales administra-
tivos. También existe cuando hay una controversia entre un particular y la Ad-
ministración, con motivo de un acto de ésta. Consecuentemente, hay la posibi-
lidad de la existencia legal del contencioso-administrativo formal, que entra --
en la competencia de la jurisdicción administrativa, y la de que los tribunales
ordinarios conozcan de las controversias entre la Administración y los particula-
res.

La adopción de cada uno de esos sistemas depende de la inter --
pretación diversa que se ha dado al mismo principio: el de la separación de po-
deres. La jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: de-
la que impide a tribunales judiciales intervenir en la Administración y de la --
que separa la Administración activa de la Administración contenciosa. En el --
segundo sistema, el judicial, se sostiene que la separación de poderes debe en-
tenderse considerando a cada uno de ellos como una unidad, y que, por lo tan-
to, cuando a la Administración se le agreguen tribunales independientes del Po-
der Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade, en consecuencia, su esfé-
ra de acción. (2)

En nuestro país existen antecedentes legislativos en los que se --
puede apreciar la adopción del sistema de los tribunales administrativos, o sea
la jurisdicción administrativa, En 1853 el Gobierno de la República Central --
expidió la Ley y su respectivo reglamento para "el arreglo de lo contencioso-
administrativo", en el cual estableció que "no corresponde a la autoridad judi-
cial el conocimiento de las cuestiones administrativas". (3) Su organización --

(2).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P.P. 494, 495.

(3).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 495.

consistió fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo del Estado, entonces existente.

Esa ley, así como la del 7 de Julio de 1853, que organizó el -- procedimiento para la expropiación por causa de utilidad pública, y la del 20- de septiembre del mismo año que suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y estableció los Juzgados especiales de Hacienda, tuvieron una vida precaria, ya que en noviembre de 1855 se abolieron todas las leyes sobre ad ministración de justicia dictadas a partir de 1852. Vino al poco tiempo la -- Constitución de 1857 y después, con las mismas normas sobre la administración de justicia, la Constitución de 1917, en la cual, conforme al Art. 49, se prohí be la reunión de dos o más de los Poderes en un solo individuo o corporación. -- Al respecto, dice el ministro Ignacio Vallarta, en uno de sus Votos, que el co- nocimiento del "contencioso gubernativo" es contrario al Art. 16 Constitucio- nal porque "ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal que - legisle". (4)

Se deriva otro argumento del Art. 13 Constitucional, según el - cual "nadie puede ser juzgado por tribunales especiales", y el establecimiento de tribunales administrativos pugna con esta prohibición. Pero nos dice Gabino Fraga que "históricamente, el tribunal especial se ha definido como el creado - ex profeso para conocer de un solo caso, o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano". (5)

Del Art. 14, "surge la obligación para el Poder Público de se-- guir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que es - té en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental." (5-Bis). También se viola, con el establecimiento de tribunales administrativos el Art. 17 Constitucional, ya que en él la garantía individual es una limitación para el Poder Público, siendo -- que éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para recla - mar sus derechos.

A fin de resolver el problema que surge después de sostener la -

(4).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 498.

(5).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 498

(5-Bis).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 498.

inconstitucionalidad del sistema de tribunales administrativos, se ha venido a sostener que: el Poder Judicial de la Federación es el tribunal establecido para juzgar las controversias que susciten por actos de la Administración, con el mismo procedimiento establecido para otras clases de controversias; o, que si bien el Poder Judicial sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede hacer mediante el juicio de amparo. Ambas tesis encuentran su principio básico en la supremacía y unidad del Poder Judicial, según la Constitución.

Los que sostienen que los tribunales administrativos han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales federales en su competencia ordinaria se apoyan en el Art. 104 Constitucional, según el cual corresponde a los tribunales de la Federación conocer, entre otros casos "de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras." (Frac. 1) Según este precepto, como los actos administrativos pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los tribunales de la Federación.

Sin embargo, conforme a los términos literales del precepto citado, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias de orden civil o criminal; y cuando surge una controversia con motivo de un acto administrativo, no se puede decir que haya controversia de orden civil ni de orden criminal. Contra esta conclusión, existen algunos antecedentes legislativos, como son los procedimientos organizados en leyes especiales para decidir antes los tribunales controversias que tienen su base en la actividad administrativa, a decir: la Ley Minera (arts. 82, 96, 97); la Ley de Aguas (arts. 98, 99); la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 37); la Ley General de Bienes Nacionales (art. 10).

Ahora bien, los que sostienen que el amparo suple al administrativo-contencioso encuentran su apoyo en el Art. 103 Constitucional, que fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Sin embargo, y como estima Gabino Fraga, "... el juicio de amparo, tal como está organizado actualmente en materia administrativa, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la Administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los administrados".

Concluye que "las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los jueces que lo fallan, han impedido --

que ese juicio sea, no sólo un medio de reparar las ilegalidades de la Administración, sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la jurisprudencia de los tribunales administrativos." (6)

Así vemos que, a pesar de que se consideró incompatible la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración, con nuestro sistema Constitucional, se expidió la Ley de Justicia Fiscal, el 27 de agosto de 1936, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso fiscal. También se estableció el Tribunal de Arbitraje en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 5 de noviembre de 1938. De esos Tribunales nos hemos de ocupar posteriormente, en el Capítulo Tres de este ensayo. Pero, con el establecimiento de estas leyes, se tuvo que desechar las interpretaciones tradicionales. De acuerdo con la exposición de Motivos de la Ley, y en razón de algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia, se llegó a la conclusión que -- "... no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente, al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos." (7)

También se tomó en cuenta la jurisprudencia mexicana que al interpretar el Art. 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, ya que se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Llegamos, entonces, a la conclusión que la pretendida creación de tribunales agrarios se encuentra con apoyo legal en nuestro sistema constitucional, y que dichos tribunales serían considerados como tribunales administrativos.

B).- Los tribunales en materia agraria en el Plan de San Luis. - Revisaremos ahora a la luz de nuestro tema uno de los períodos más importantes de la Historia Patria: el de la Revolución Mexicana, durante el cual se forma

(6).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P.P. 503, 504.

(7).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 506.

ron los antecedentes directos del Art. 27 Constitucional.

Se ha señalado la concentración latifundista como la causa -- principal del descontento social existente en 1910, cuando se inició el movi-- miento de la Revolución Mexicana, que culminó con la Constitución Política - de 1917. Los principios fundamentales de la Reforma Agraria en este período - se encuentran en el programa del Partido Liberal, dado a conocer el 1o. de Ju-- nio de 1906, suscrito por Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sara-- bia, Antonio I. Villarreal y Librado Rivera. Opina el Ing. Valentín Soto y -- Gama que los primeros que extenaron la idea de limitar las extensiones de tie-- rra que un individuo puede poseer fueron Antonio Díaz Soto y Gama y Juan Sa-- rabia, en un proyecto que pidió se declarara la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras ociosas y de los latifundios en la -- parte que excediese de un máximo legal.

De los varios documentos elaborados en materia agraria en los - años inmediatamente anteriores a la Revolución de 1910, estoy de acuerdo con el Lic. Luis Manuel Rojas en señalar el Proyecto de Juan Sarabia como uno de los más directos y efectivos... "para satisfacer determinadas necesidades del -- complejo problema de la tierra en este país... proponiendo adiciones y refor-- mas a los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución del 57, con el fin de que se establezcan "Tribunales Federales de Equidad" que, juzgando como jurados civi-- les, decidan, en breve plazo, previa práctica de diligencias relativas solamen-- te a las pruebas de la posesión y el despojo, respecto de las restituciones de los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios de las tierras, aguas o montes de que hubiesen sido despojados por medio de violencia física o moral, o en virtud de contrato con apariencia legal. Se facultaba a esos Tribunales de Equidad para decretar indemnizaciones, a costa del Erario y a favor de los ter-- ceros poseedores de buena fé y se declaraba de utilidad pública la expropia-- ción, por su valor fiscal, de los siguientes bienes raíces:

"I.- Tierras, montes y aguas cercanas a los pueblos, con obje-- to de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad proporcional a - su población;

"II.- Tierras, aguas o montes necesarios para la creación de - nuevos pueblos, que se formen por la colonización; y

"III.- Los latifundios, en la parte excedente al máximum legal, debiéndose determinar en la ley la alternabilidad mínima para el cultivo de ca-- da clase de tierra."

da clase de tierra." (8)

El mencionado proyecto demuestra claramente la existencia de intentos de realizar un derecho agrario basado en el sistema jurisdiccional, siguiendo un proceso verdaderamente jurídico ante tribunales especialmente establecidos en materia agraria.

El primer indicio de legislación agraria que encontramos en esta época es el contenido en el Plan de San Luis, elaborado por Don Francisco I. Madero, del 5 de octubre de 1910, que no obstante ser un plan político esencialmente, contiene una referencia al problema agrario de la tierra. En el párrafo tercero del Art. 3o. dice:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio su verificó el despojo". (9)

Tanto don Emiliano Zapata como sus compañeros de armas, se lanzaron bien pronto a la lucha revolucionaria porque creyeron en las promesas agraristas del párrafo III del Art. 3o. del Plan, pues ellos habían sido despojados de sus tierras por las autoridades y los hacendados del Estado de Morelos, y pensaron que había llegado la hora de la Justicia. Algo semejante ocurrió con otros grupos que se levantaron en varias regiones del territorio mexicano. - (10)

-
- (8).- Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, P.P. 167, 168.
(9).- Angel Caso, Derecho Agrario, P. 131.
(10).- Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo II (Fondo de Cultura Económica, México, 1960), P. 130.

Hemos visto como debido a los compromisos adquiridos, o a la ingenuidad, la mayoría de los viejos porfiristas se quedaron al frente de importantes puestos en el nuevo gobierno. Así, el ejército quedó sin variación alguna, habiendo entre sus jefes amigos del maderismo, pero la mayoría eran enemigos.

Los políticos porfiristas al servicio del feudalismo nacional consiguieron que toda medida revolucionaria quedara excluida. La más importante, el reparto de tierras prometidas a los pueblos en el Plan de San Luis, que llevó al maderismo miles de campesinos armados, fué relegada para el futuro por considerarse demasiado peligrosa.

Los elementos más radicales se encontraron de esta manera, verdadera y completamente decepcionados, pues habían esperado que con el cambio del gobierno interino por el constitucional, y con la ascensión de Madero a la Presidencia, se depuraría la administración pública llevando elementos -- identificados con las nuevas tendencias, y alejando de esta manera a los que -- habían colaborado con la dictadura porfirista. Desgraciadamente en el curso de nuestro estudio hemos visto que esto no fué así, y las demandas de tierra, -- que eran el principal problema de la época, fueron rechazadas.

En el Norte, Pascual Orozco y un grupo de jefes del ejército se levantaron en armas con el pretexto de que Madero los había traicionado, llevando con ellos a un grupo enorme de campesinos.

Los campesinos del Sur reconocieron como jefe al Gral. Pascual Orozco hijo, y desconocieron al Gobierno de Madero por no cumplir con los postulados del Plan de San Luis, relativo al reparto de tierras, proclamado el Plan de Ayala en 1911. Este Plan previene el reparto de la tercera parte de las tierras, montes y aguas de la República, a los trabajadores rurales.

Fué a causa del incumplimiento del reparto de la tierra por lo que el maderismo perdió desgraciadamente el apoyo de los viejos revolucionarios, decepcionados por la falta de cumplimiento de los postulados más radicales. Solamente un grupo de fieles maderistas confiados en que la honradez y buena voluntad del Presidente salvaría aquélla situación crítica, le prodigaban su apoyo.

Sin embargo, el Plan de San Luis sólo tomaba en cuenta un aspecto del problema agrario, el reparto de la tierra, que no es el único problema, aunque, sí uno de los más importantes, pues no podemos pasar por alto la --

situación que tenían en este período los pequeños propietarios y que también. - constituye un problema agrario. Como se ve en el tercer párrafo del Art. 3o. - del Plan de San Luis, aunque no hay mención de Tribunales en materia agraria, sí fué por medio de los fallos de tribunales de la República que muchos peque-- ños propietarios fueron despojados de sus terrenos, y es de suponerse que antes - los mismos tribunales se habrían de gestionar para que se efectuaran las revisio -- nes necesarias para la restitución de la tierra.

Se ha discutido que Madero no conocía al fondo el problema -- agrario, prueba de ello siendo las declaraciones que hizo posteriormente a la - prensa. Pero sí le preocupaba, y creó la Comisión Agraria Ejecutiva para abor - dar la solución del problema. Su error consistió en haber dejado en manos de - las clases conservadoras la solución de tan importante problema, pues precisa - mente estas clases estaban interesadas en no resolverlo.

Entonces, el incumplimiento del reparto de la tierra fué causa - principal del descontento popular que trajo como consecuencia la proclamación del Plan de Ayala que veremos a continuación.

C).- Los tribunales agrarios en el Plan de Ayala.- Estima An - gel Caso que este Plan, considerado por la mayoría de los autores como eminen - temente agrario en virtud de los conceptos que contiene, no tuvo propósitos pu - ra y simplemente agrarios cuando Emiliano Zapata lo enarbolara en Ayala, agre - gando que fué fundamentalmente político, como todos los planes revoluciona -- rios, con excepción del Plan de Texcoco, y que la cuestión agraria en el plan - zapatista se ve como una cosa accesorio. Tal razonamiento lo basa en el análi - sis que realiza de las palabras: "Como parte adicional del Plan que invocamos, ...", con que se inicia el Art. 6o., palabras que según él revelan que lo -- agrarista es algo accesorio y nó lo fundamental del Plan, (11) razonamiento -- con el cual considera desvirtuado que se trate de un plan exclusivamente relati - vo a la propiedad de la tierra.

No estamos de acuerdo con Angel Caso, pues como dice Baltazar Dromundo, el Plan obedecía a las circunstancias del momento, o sea, que - era producto del medio ambiente en que sus redactores y su principal inspirador se movían; si bien lo medular del documento era su ideario agrario. (12)

(11).- Angel Caso, Derecho Agrario, P. 133.

(12).- Baltazar Dromundo, Vida de Emiliano Zapata, Editorial Guaranía -- (México: 1961), P. 114.

El Plan de Ayala no ofrecía ni podía ofrecer para su tiempo un verdadero programa de planeación técnica, económica o científica respecto a la resolución de la tierra: era nada más y nada menos que el llamado de Emilia no Zapata a la clase campesina por su liberación y por la recuperación de los derechos conculcados. En cierto modo Zapata volvía a enarbolar la bandera que Morelos izó con cien años de anticipación, durante el movimiento revolucionario de 1810 en la etapa insurgente.

Zapata no se había propuesto ofrecer a la opinión superficial de sus comentaristas predispuestos un documento impecable y un tema literario, o un trabajo político que aspirase a resistir el juicio de los estilistas. No era él, según se sabe, un estilista o un académico, ni las necesidades del medio exigían la presencia de un intelectual para que diese expresión y forma a la necesidad y a las demandas de la clase campesina.

Ese es el mérito sustantivo de Emiliano Zapata, tal como lo interpretaron quienes lo ayudaron a redactar el Plan de Ayala. Por lo mismo, se comprende fácilmente que los términos empleados y que critica Angel Caso, hayan sido tomados en aquélla memorable ocasión con un sentido completamente distinto y probablemente le daban al Plan en esa parte mayor importancia que a cualquier otra parte del mismo.

De los 15 artículos que contiene el Plan, son cuatro los de naturaleza agraria, y los exponemos a continuación:

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

"Art. 7o.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos -

propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembraduras o de labor y se mejore en todo y para todos la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

"Art. 8o.- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde, se destinarán para indemnización de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.

"Art. 9o.- Para ajustar los procedimientos respecto de los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso." (13)

El Plan de Ayala, expresión del pensamiento agrarista Zapata, podemos sintetizar que establecía lo siguiente:

I.- La restitución de los ejidos a los pueblos.

II.- La restitución de las tierras a los despojados, como individuos particulares.

III.- La expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización equivalente a la tercera parte del latifundio.

IV.- Como sanción a los oponentes del Plan, la nacionalización de sus bienes.

Volvemos a ver que los tribunales especialmente establecidos para conocer de materia agraria, como declarado aquí en el Art. 6o. del Plan de Ayala, tenían un lugar importante en el pensamiento de los Revolucionarios, y que por medio de dichos tribunales, se llevarían a cabo los propósitos básicos -

(13).- Plan de Ayala, Publicaciones Históricas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México: 1961), P.P. 17, 18.

de la Reforma Agraria.

Fué, pues, este plan el que sirvió de bandera a la Revolución Agraria del Sur durante muchos años, e influyó en los documentos oficiales y en las leyes posteriormente expedidos, tales como el Plan de Texcoco, el Plan de Chihuahua, y el Plan de Veracruz.

D).- El acierto de los tribunales en la Ley del 6 de enero de 1915.- La ley del 6 de enero de 1915 fué redactada por el Lic. Luis Cabrera, quien de esta manera contribuye en forma definitiva en la redacción del Art. 27 Constitucional, y, por ende, en la creación del Código Agrario. Por lo tanto, esta ley es de una importancia grandísima. Su contenido está formado por 12 artículos, y todos ellos son de una importancia tal que la que se les confiera será siempre poca, ya que son el fundamento de nuestra legislación agraria ejidal, e incluso, ya dijimos, del Art. 27 Constitucional.

El Art. 3o. señala la facultad de los pueblos que carezcan de tierras o que no pudieran lograr la restitución de sus ejidos por falta de títulos, por imposibilidad de identificación o porque legalmente hubieran sido enajenados, para que puedan obtener el terreno suficiente para reconstruirlos, expropiándose por cuenta del gobierno el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

El Art. 4o. establece una Comisión Local Agraria compuesta de cinco miembros por cada estado o territorio; establece comités particulares ejecutivos en cada estado, compuestos de tres personas cada uno.

El Art. 12o. establece que los Gobernadores de los estados, o los Jefes Militares de cada región, autorizados por el Ejecutivo de la República, nombrarán las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos. Estos artículos establecen las autoridades encargadas de resolver los asuntos a que la ley se refiere.

De los demás artículos que contiene la Ley, podemos decir que los Arts. 6o., 7o., 8o. y 9o., se refieren al procedimiento; que el Art. 10o. fija los recursos en esta materia y que el Art. 11o. establece la situación en que habrán de quedar las tierras a que la misma ley se refiere. Con la aprobación de la Ley del 6 de Enero, el proyecto de crear los tribunales en materia agraria se va superando por un sistema con bases administrativas, ya que la Comisión Nacional Agraria actúa como tribunal revisor en casos de restitución o dotación.

Como las tierras para dotaciones se debían tomar de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban, según esta ley los propietarios de dichas tierras quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento dentro del término de un año. Sin embargo, una sentencia favorable sólo les daría derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año.

En síntesis, durante el período que analizamos, pueden haber escapado a nuestro estudio algunas otras leyes o el análisis crítico de ellas. Sin embargo, las que hemos citado son las más importantes que se expidieron durante el lapso comprendido de 1910 a 1917, y en ellas vemos como la previa necesidad de crear tribunales agrarios se fue adquiriendo menos importancia en los pensamientos de los Revolucionarios a medida que se desarrollaba un derecho agrario basado en un procedimiento administrativo, que se inclinó principalmente hacia la disolución de los latifundios para crear y fomentar la pequeña propiedad.

E).- Los Tribunales Agrarios en el Artículo 27 Constitucional.-

En el primer capítulo de nuestro trabajo hemos revisado el Art. 27 Constitucional a la luz de la inafectabilidad, por ser ésta una cuestión de indiscutible importancia al considerar la necesidad de crear tribunales especiales en materia agraria. Ahora veremos que establece dicho artículo sobre el procedimiento judicial en el Derecho Agrario.

El actual párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o ventas de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".

La interpretación oficial y aplicación del artículo 27 Constitucional y sus correspondientes leyes reglamentarias por parte de las autoridades han dejado el párrafo constitucional señalado sin valor, por lo que hace falta un estudio sereno de su interpretación y alcance, para pugnar por su cumplimiento o porque se hagan las reformas necesarias al mismo.

Nada en lo absoluto se puede decir de los antecedentes legislativos del párrafo tercero de la fracción VI, ya que no se encuentra en ninguna de nuestras Constituciones Políticas anteriores. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista no lo incluía en el artículo 27 del Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que presentó a la Asamblea Constituyente de 1917, artículo que fué fundamentalmente reformado por los Constituyentes de Querétaro. Un grupo de éstos, entre quienes se contaba el Ingeniero Pastor Rouaix, formuló la iniciativa que sirvió de base para el Dictamen y Proyecto de la Comisión, que con pocas alteraciones aprobó el Congreso. En dicha Iniciativa se incluyó: "Colocamos como último precepto de nuestra Iniciativa, el procedimiento a que debían sujetarse las acciones que correspondían a la Nación, para hacer efectivos los postulados del artículo, que debía ser judicial; aún cuando correspondiera a las Autoridades Administrativas, la realización del programa que fuera a realizar". (14). Sin referencia alguna, se produjo el mencionado párrafo en el Dictamen, y fué aprobado por la Asamblea sin tocarse en los debates, por lo que no hay datos para determinar cual haya sido la mente del legislador al respecto.

Posiblemente al antecedente más probable del párrafo en cuestión, lo ha de ser el artículo 14 del mismo Ordenamiento Legal Supremo, por cuanto éste, a semejanza de aquél, exige el requisito del previo 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, para que pueda privarse a alguien de sus propiedades o derechos, de modo que el primero debe interpretarse y ser aplicado en relación con el segundo.

Un punto importante a dilucidar en el presente capítulo es el relativo a lo que debe entenderse por la expresión, "procedimiento judicial", que también emplea el párrafo tercero de la fracción VI. Al respecto, consideramos que la expresión "procedimiento judicial" implica el desempeño de la función jurisdiccional, es decir, la función estatal que tiene como objetivo esencial y distintivo, "decir de Derecho" en un caso determinado; esto es, establecer contradictoria o contenciosamente la causa jurídica o legal del acto de

(14).- Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Pue. (Puebla 1945), P. 143.

privación.

Ahora bien, y como es de explorado Derecho, las funciones del Estado se pueden clasificar en dos categorías.

"a).- Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinda de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y,

"b).- Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material o funcional, que prescinde del órgano al cual están atribuidas las funciones, son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos." (15)

Con vista de lo anterior, se desprende que la función judicial - como función del Estado, se puede analizar desde dos puntos de vista: como función formal y como función material. Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que, normalmente dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial, o en otras palabras, por la actividad desarrollada por los órganos del Estado que integran o forman parte bien del Poder Judicial Federal, de acuerdo con la Ley Suprema y la Ley Orgánica respectiva, o bien del Poder Judicial de las diferentes entidades federativas, de conformidad con las distintas Leyes Orgánicas correspondientes.

Desde el punto de vista material, la función judicial, o jurisdiccional, sólo puede caracterizarse por su motivo y por su fin, es decir, por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que con ella se persigue: "El Estado, por medio de las funciones legislativa y administrativa, crea situaciones jurídicas que deben, dentro de la normalidad de la vida social, ser voluntariamente respetadas. Cuando ese respeto voluntario no existe, cuando esas situaciones o los actos que las engendran son motivo de duda, de controversia o de violación, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares lleguen a imponer por la fuerza su derecho, a hacerse justicia por su pro-

(15).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P.P. 27, 28.

pia mano." (16)

Y precisamente, la función que el Estado realiza al efectuar -- esa intervención, es la función judicial, ya que ésta supone, en primer lugar, una situación de conflicto preexistente, dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es muy variable.

La función judicial, como se acaba de decir en el párrafo precedente, está organizada para dar protección, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano (artículo 17 - constitucional). Siendo esto así, la función judicial no puede circunscribirse - a declarar que hay una situación de conflicto, sino que la sentencia debe, como consecuencia lógica de la declaración que contiene, complementarse con - una decisión que ponga fin al conflicto y que haga respetar los derechos, y esta decisión constituye el otro elemento esencial del acto jurisdiccional, que -- forma un todo indivisible con la declaración.

Debemos recordar igualmente que, dentro de nuestro sistema -- constitucional de división de poderes, el del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que salvo las excepciones expresamente establecidas en la misma Ley Fundamental, el desempeño de las actividades legislativa, administrativa y jurisdiccional, corresponde respectivamente a las -- Cámaras, al Ejecutivo o a los Tribunales según el caso.

Hay que tener presente también que el acto jurisdiccional, lo - constituye la resolución de la autoridad respecto a la procedencia o improcedencia de las pretensiones de las partes, en tanto que los actos procesales previos a esta decisión, como la fijación del debate y el recibimiento de pruebas y alegatos, derivan su carácter jurisdiccional de la relación que los liga con el acto decisorio que preparan. En consecuencia, cuando la Constitución ordena la intervención de la Autoridad Judicial en casos en - que las partes interesadas pueden tener pretensiones contrarias, debe entenderse que dicha intervención se ha de referir principal y necesariamente a la decisión sobre las pretensiones de las mismas, y sólo en forma acci dental y accesoria, a la preparación del conocimiento del negocio o a - los actos de mera ejecución, (17) e inversamente, cuando la Ley Fundamental faculta a la Autoridad Administrativa para resolver esta clase de ca--

(16).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 50.

(17).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 51.

sos, por mayoría de razón debe concluirse que los actos preparatorios del conocimiento del negocio y los de ejecución, competen también a la Autoridad Administrativa.

Así que, cuando nuestra Constitución Política ordena que las acciones que concede a la Nación el Artículo 27, deben hacerse efectivas por el procedimiento judicial, no puede entenderse otra cosa sino el procedimiento judicial, pero, de lo anteriormente expuesto, concluimos que tal procedimiento puede ser seguido ante Autoridades Administrativas, pero diferentes de las autoridades de la Administración activa, como es en el caso del Tribunal Fiscal, el Tribunal de Arbitraje y los tribunales en materia laboral, los cuales veremos en el próximo capítulo, y como sería en el caso de Tribunales Agrarios.

La conclusión anterior se encuentra corroborada por el hecho de que el mismo párrafo tercero de la Fracción VI del artículo 27 ordena que dentro del procedimiento judicial que prevé y por orden de los tribunales correspondientes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, de donde se deduce sin lugar a dudas que los tribunales correspondientes deben ser tribunales distintos de las autoridades administrativas que han de cumplir las órdenes de aquéllos.

Por lo tanto, en el criterio del sustentante, la creación de Tribunales Agrarios no sólo se encontraría dentro de los preceptos del artículo 27 constitucional, sino que también sería un paso significativo en el camino a seguir para asegurar la protección de una justicia rápida, expedita y apegada a la ley de nuestra Carta Magna para los que más la necesitan, el pequeño propietario y el campesino.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE TRIBUNALES SIMILARES EN LA LEY

- A).- El Tribunal Fiscal de la Federación; B).- El Tribunal de Arbitraje;—
C).- Los Tribunales en materia laboral.

En el desarrollo de la Administración Pública en nuestro -- país, han concurrido circunstancias que han impulsado la creación de tribu-- nales administrativos, tales como la necesidad de una justicia administrati-- va contra los métodos administrativos del Estado, y la exigencia de una -- especialización en asuntos netamente administrativos y la solución del cre-- ciente volumen de los mismos que surgen en las distintas actividades del -- estado moderno. Existen hoy en México varios tribunales administrativos, -- como el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de Arbitraje y los -- tribunales en materia laboral. Lo consideramos pertinente a nuestro tema-- un breve estudio de estos tribunales, ya que los tribunales cuya existencia proponemos, los Tribunales Agrarios, encontrarían en su organización y -- competencia un paralelismo con los ya establecidos en la Administración - Pública.

A).- El Tribunal Fiscal de la Federación.— Hemos visto en el Capítulo Dos de este trabajo varios pensamientos e interpretaciones de-- la ley básica que han llegado a justificar una jurisdicción administrativa, -- cuyas ventajas han sido ya percibidas en otros países. La reciente reforma constitucional de 16 de noviembre de 1946, en la que la Constitución re-- conoce expresamente los tribunales administrativos, faculta a la Suprema -- Corte para conocer los recursos que establezcan las leyes contra las sen-- tencias de "tribunales administrativos, siempre que dichos tribunales estén-- dotados de plena autonomía para dictar sus fallos." (artículo 104, frac -- ción I).

De conformidad con la Ley de Justicia Fiscal, se creó un-- Tribunal Administrativo para conocer específicamente de lo contencioso fis-- cal, con plena autonomía orgánica. Para ese efecto, se han establecido-- disposiciones que garantizan la separación completa de sus funciones de --

las de la Administración. La competencia del Tribunal es exclusivamente de carácter jurisdiccional, iniciándose al concluir el período oficioso del procedimiento fiscal. Tiene un poder de decisión que, a pesar de tenerlo por delegación que en su favor hace el Poder Ejecutivo, no está sujeto a ningún control por parte de éste. Efectivamente, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación de 30 de Diciembre de 1938, disponía que el Tribunal "dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquiera otra autoridad administrativa." Ese Código fué derogado -- por el Código vigente, que entró en vigor el 1o. de abril de 1967.

Las normas adoptadas en la ley como garantías para los magistrados que integran el Tribunal Fiscal vienen a asegurar su independencia frente a la administración. Según el artículo 2o. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal se compone de 22 magistrados, que según el artículo 3o. deben ser nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con la ratificación del Senado en los términos del artículo 76 constitucional, fracción II. Durarán seis años en su encargo los magistrados, y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, ya que la remoción será acordada por el Presidente de la República y sometida a la ratificación del Senado. Así que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Poder Ejecutivo, sino por la de éste y uno de los elementos del Congreso de la Unión.

En el mismo sentido opera la garantía consistente en que sólo puede hacerse efectiva su responsabilidad por las causas y en los términos que la responsabilidad de los funcionarios del Poder Judicial, como indica la Exposición de Motivos, "previa la instauración de un procedimiento de carácter penal." (1) Estableciendo que el sueldo de los magistrados del Tribunal no podrá reducirse durante el término de su designación, se completa el sistema de garantías.

Como ya hemos dicho, el Tribunal Fiscal produce jurisprudencia. Esto quiere decir que elabora normas que las salas del mismo deben acatar. El órgano productor de la jurisprudencia es el Tribunal Pleno, de acuerdo con facultades que le otorga el artículo 19, fracción VIII

(1).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 510.

de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, de "Fijar la jurisprudencia del Tribunal".

Es necesario, en efecto, que las siete salas que componen el Tribunal interpreten de modo uniforme las leyes que aplican y ese objetivo sólo puede lograrse sujetando al examen del Tribunal en Pleno, autoridad más alta que la de cada sala -- aisladamente considerada -- los criterios opuestos de que se trata, para adoptar aquél que le parezca más afinado, convirtiéndolo en norma obligatoria para todas las salas.

El artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal indica la competencia que al Tribunal incumbe en su carácter de órgano jurisdiccional encuadrado dentro de la Administración Pública, situación que explica los límites de sus atribuciones frente a los otros dos poderes constitucionales, Legislativo y Judicial, cuya independencia debe respetar escrupulosamente. De aquí deriva su falta de jurisdicción para examinar problemas de constitucionalidad de leyes, que formalmente siempre emanan del Congreso de la Unión, así como su nativa competencia sobre las cuestiones relativas a legalidad de reglamentos, actos y procedimientos de orden administrativo.

Respecto del Congreso de la Unión el Tribunal, como toda autoridad de carácter administrativo, sólo está capacitado para aplicar la ley en sus términos según las normas de interpretación más aconsejables -- por una experiencia secular. La ortodoxia constitucional, o sea, el apego a los principios fundamentales de nuestro orden jurídico según fueron incorporados a la Constitución Mexicana, de los ordenamientos que aplica el Poder Ejecutivo, no cae dentro de las materias correspondientes a su actividad, como ya hemos señalado, en virtud de que el mecanismo de verificación de la constitucionalidad de las leyes compete a los jueces federales en la vía del juicio de amparo. Las atribuciones del Tribunal Fiscal no llegan más lejos que las del propio Presidente, aunque tampoco son menos amplias que las mismas, con la especialidad que al organismo compete y bajo las condiciones previstas en la legislación tributaria.

El Tribunal Fiscal puede examinar todas las disposiciones de orden general dictadas por la Administración Pública en materia fiscal (reglamentos, circulares, acuerdos, etc.) cuya obediencia es susceptible de agraviar intereses legítimos de los causantes o sujetos de obligaciones fiscales, así como los actos y procedimientos que las autoridades ejecutivas llevan a efecto con apoyo en esas disposiciones o en los que expide el Po--

der Legislativo en la propia materia. Respecto al Poder Judicial, resulta parecida la situación.

Ahora bien, según la doctrina gala son cuatro las ramas del contencioso administrativo:

"1.- El contencioso propiamente dicho, o contencioso de plena jurisdicción en que el tribunal administrativo ejerce facultades necesarias al examen del negocio, tanto respecto de los hechos, cuanto del derecho, y, si ha lugar, substituye la decisión impugnada por otra nueva.

"2.- El recurso por exceso de poder o por incompetencia, el contencioso de anulación, que otorga al tribunal administrativo únicamente la posibilidad de privar de efectos al acto de la administración, si está viciado de ilegalidad, sin reemplazarlo con otra solución.

"3.- El contencioso de interpretación.

"4.- El contencioso de represión, que junto con el anterior son de menor interés para las demás naciones, en que tales procedimientos se cumplen de otra manera con modalidades propias en cada una." (2)

Las facultades que la ley otorga al Tribunal respecto de los casos de su competencia, pues, son las que corresponden al tipo del contencioso de anulación. "Será el acto, y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, y concretamente, la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte." (Exposición de Motivos) (3).

Como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, la ley fija: "La incompetencia del funcionario o"

(2).- León Méndez Berman, Magistrado del H. Tribunal Fiscal de la Federación. El Tribunal Fiscal: Principios Básicos de su Jurisprudencia. - Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México, D.F., 1957), - Pág. 87.

(3).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 511.

empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; la omisión o incumplimiento de las formalidades que debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado; la violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión, y el desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales". (4)

Finalmente, el procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está estructurado de acuerdo con los principios del sistema del procedimiento oral. "Ese procedimiento constituye un verdadero juicio, y no un recurso, pues según la idea del legislador," como nos indica Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, "si esta última designación se hubiera dado a la instancia del Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues esa instancia, como ya indicamos, marca el momento en que se pasa de la fase oficiosa a la fase contenciosa del procedimiento tributario." (5)

En cuanto a la labor del Tribunal Fiscal hasta ahora, y sus efectos como tribunal administrativo sobre la Administración Pública en México, estamos de acuerdo con el ex-Magistrado del H. Tribunal Fiscal de la Federación, León Méndez Berman, quien expuso ya hace diez años: "La mera presencia del Tribunal, en efecto, y su modesta pero independiente actuación de varios años en que supo conquistar el respeto de las autoridades fiscales de la Federación y del Distrito Federal, según corresponde a todo factor de auto crítica eficaz, han servido para mejorar notablemente la administración en tan importante género de actividades, y si no se cumple con tareas más elevadas y generales, la culpa pertenece más que al Tribunal mismo, a las realidades propias de nuestra nacionalidad en formación y de la incipiente vida que en México alientan muchas instituciones para las cuales no llega todavía el momento de la madurez..... Cuando la Administración Pública en nuestro país se considere suficientemente madura en relación con el objetivo de crear un Tribunal Administrativo - no únicamente fiscal - tendrá que aprovechar la valiosa experiencia ya acumulada por el órgano a nuestro cargo; mientras llega el momento de hacerlo, es útil llevar a cabo una serie de meditaciones y enmiendas que en forma gradual allanen el camino conducente a la meta indicada." (6)

(4).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 511.

(5).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, P. 512.

(6).- León Menéndez, El Tribunal Fiscal: Principios Básicos de su Jurisprudencia, P.P. 30, 160.

Habiendo visto brevemente la competencia y organización -- del Tribunal Fiscal, pasaremos ahora a conocer, aunque superficialmente, -- otro de los tribunales administrativos de gran importancia en nuestro país, -- el Tribunal de Arbitraje, para así ver más concretamente cuáles serían la -- organización y competencia generales de un nuevo tribunal administrativo -- en México que proyectamos en este sencillo trabajo: el Tribunal Agrario.

B).- El Tribunal de Arbitraje.- El orden jurídico tiene un -- valor formal que reside en la garantía de la propia seguridad jurídica. Es -- te principio fundamental en la aplicación de la ley, según el Lic. José G. -- Zuno, ex-Presidente del Tribunal de Arbitraje, ha sido la norma que ha ins -- pirado la conducta del Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio -- del Estado. (7)

Hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servi -- cio de los Poderes de la Unión, el 5 de diciembre de 1938, el régimen de -- la función pública no llegó a definirse legalmente. Unicamente servían de -- norma en la materia algunas disposiciones aisladas de orden constitucional o -- distribuidas en leyes secundarias. Esta circunstancia reclamó la expedición -- de medidas legislativas que garantizaran la estabilidad de la situación del -- servidor público y que impidieran que esa situación estuviera sujeta al ca -- pricho y arbitrariedad de las autoridades superiores, movidas en la mayoría -- de las ocasiones por motivos de favoritismo político y no por el interés del -- correcto funcionamiento de la Administración.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Re -- glamentario del Apartado B del Art. 123 Constitucional, en vigencia, es, -- y esto se ha dicho muchas veces, una ley cuyo propósito fundamental es -- proteger la situación jurídica de los servidores del Estado. Sin embargo, -- para el Tribunal de Arbitraje, dicha Ley ha sido no solo una ley protectora -- del empleado público, sino también un conjunto de normas cuya función pri -- mordial, superior es, aparte la de garantizar determinados derechos burócr -- atas, la de asegurar un equilibrio jurídico entre los propios trabajadores y el -- Estado mismo.

En función de esta doble finalidad, el Tribunal de Arbitraje -- ha tratado de aplicar la Ley, no sólo como un conjunto de normas de pro --

(7).- Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes -- de la Unión, Informe de Labores (México 1946), P. 1.

tección del trabajador, sino principalmente buscando que su aplicación no resultara lesiva para el Estado, en cuanto que es el órgano del Poder encargado de la prestación de los servicios públicos, y, en forma tal, que quedara garantizado el normal funcionamiento de éstos.

La experiencia de aplicación de la Ley de los Trabajadores - lleva a una verdad fundamental: mientras los intereses de los trabajadores de la industria privada y sus patrones pueden ser permanentemente contradictorios, los intereses de los servidores públicos y el Estado como patrón, no son ni deben serlo nunca. De aquí deriva la diferencia entre la Ley y su aplicación, y las normas de trabajo que rigen las relaciones entre patrones y trabajadores en la industria privada. Mientras los conflictos entre patrones y trabajadores en general son esencialmente conflictos de intereses económicos opuestos, los conflictos entre el Estado y sus servidores son conflictos en los que está presente un principio superior: la noción de servicio público.

Esto ha obligado al Tribunal de Arbitraje a vincular y fundar sus resoluciones y su conducta en general, en forma de interpretar la Ley de los Trabajadores como un conjunto de normas de equilibrio entre el Estado-patrón y sus trabajadores que, al mismo tiempo que prestan su fuerza de trabajo, proporcionan servicios públicos que no pueden paralizarse ni deben prestarse deficientemente porque ello significaría a la paralización del propio Estado o la mengua de sus funciones, y porque el Estatuto tiende fundamentalmente a garantizar un equilibrio jurídico indispensable para la vida misma del Estado.

En su Informe de Labores, el ex-Presidente del Tribunal, el Lic. Zuno, concluye que el Tribunal de Arbitraje ha sido un "servidor de la seguridad jurídica como norma superior de la aplicación de la ley, ponderando los intereses momentáneamente en pugna y procurando hacer del Estado y sus trabajadores un conjunto armónico que garantice plena eficiencia en los servicios públicos". (8)

El Gobierno Mexicano, por medio de la Constitución General de la República, ha reconocido la organización de los trabajadores como arma de defensa, y en tal virtud, el empleado público participa de los

(8).- Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Informe de Labores. P. X.

beneficios que, en cuanto a derechos colectivos, se obtienen dentro de las agrupaciones sindicales.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo, expedido el 5 de noviembre de 1938, y después substituído por el de 4 de abril de 1941, y actualmente siendo vigente la Ley de los Trabajadores publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1963, no sólo reconoce el derecho de asociación sino que concede a éste la representación de los intereses comunes, el ejercicio de toda acción sindical, y la facultad de establecer su régimen jurídico interno, mediante una reglamentación de trabajo como consecuencia inmediata, equivalente al contacto de trabajo en la legislación obrera.

La Ley de los Trabajadores define y garantiza los derechos de los empleados públicos, y señala en términos generales las obligaciones de los mismos, precisando sus responsabilidades y las sanciones que aseguren el cumplimiento de aquéllas, aun cuando gran parte de esta materia queda contenida en los reglamentos interiores de trabajo que se expiden en cada unidad burócrata.

El Tribunal de Arbitraje es colegiado y se integra por un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión, un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos y con un tercer árbitro que nombran entre sí los dos representantes citados.

En caso de que ocurran vacantes, o bien, que haya necesidad de aumentar el número de sus miembros, se sigue el mismo procedimiento. Duran en su encargo seis años, y sólo pueden ser removidos por delitos del orden común o federales. Los representantes de la organización de Trabajadores y del Estado pueden ser removidos libremente por quienes los designen.

Los representantes de los trabajadores que sean miembros del Tribunal deben primeramente haber prestado sus servicios al Gobierno Federal con un período no menor de cinco años, precisamente anteriores a la fecha de su designación. El Presidente del Tribunal debe ser Licenciado en Derecho.

Hay los secretarios y personal inferior indispensables para evacuar todas las diligencias encomendadas a los árbitros, los que están su

jetos a la Ley del Estatuto, pero los conflictos suscitados con motivo de la aplicación de la misma, son resueltos por las autoridades federales de trabajo.

Por último, los gastos que origina el funcionamiento de dicho Tribunal, se cubren por el Estado y la planta se encuentra consignada en el presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así vemos -- que, como el Tribunal Fiscal de la Federación, aunque se encuentra encuadrado dentro de la Administración Pública, goza de plena autonomía orgánica.

La competencia del Tribunal de Arbitraje se encuentra comprendida en el artículo 124 de la Ley, que dice:

Art. 124.- "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- "I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- "II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- "III.- Conocer el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- "IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales y,
- "V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo".

El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal de Arbitraje constituye, como en el caso del Tribunal Fiscal, un verdadero juicio, y las resoluciones que dicta dicho Tribunal son inapelables. Se cumplen desde luego por las autoridades correspondientes, en vista de lo que la Secretaría de Hacienda, atendiéndose a ellas, ordena el pago de sueldos, indemnizaciones y demás que se derivan de las propias resoluciones.

Vemos pues, que el Tribunal de Arbitraje ha sido otro Tribunal Administrativo, creado como producto de circunstancias especiales que exigieron una justicia administrativa para solucionar los asuntos que surgían de las actividades del Estado como patrón.

C.- Los Tribunales en Material Laboral.- En íntima relación con este tema es el Derecho del Trabajo, que, junto con el Derecho Agrario y el Derecho de la Seguridad Social, constituyen en nuestro país tres ramas jurídicas en las cuales se han manifestado con mayor intensidad características del nuevo derecho denominado "Derecho Social".

Es cierto que todo derecho, por la misma razón de serlo, es un derecho social; pero con esta locución de "Derecho Social, "se quiere significar una nueva dimensión jurídica más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre y abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista y liberal". - (9) Y efectivamente, de acuerdo con la tendencia política contemporánea hacia un reparto más equitativo de los bienes y de los valores, encontramos en los lineamientos esenciales para la protección de las clases campesinas y trabajadoras de los artículos 27 y 123 constitucionales, las orientaciones jurídicas tutelares de las clases económicamente débiles de la sociedad.

"Este carácter proteccionista del derecho procesal social se ha destacado en relación con su aspecto más elaborado por la doctrina, o sea, el derecho procesal laboral, que se basa en la protección de la parte débil, y por tanto, implica un desequilibrio necesario para realizar lo que Eduardo J. Couture ha calificado de 'igualdad por compensación,' o sea que se persigue la igualdad social sobre la igualdad formal de las partes en el proceso." (10)

Como el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo ofrece -- particularidades y modalidades que lo hacen digno de un procedimiento especial, un procedimiento que, como en el Derecho Agrario, tiene que ajustarse a las exigencias de nuestro tiempo para conservar su eficacia, un procedimiento en que se debe seguir "el interés de ajustar las formas procesa-

(9).- Leovigildo Miranda Torres, Reestructuración del Proceso Agrario. Tesis Profesional, U.N.A.M. (México: 1965), P. 53.

(10).- Leovigildo Miranda Torres, Reestructuración del Proceso Agrario, P. 58.

les a los fenómenos sociales y económicos de nuestra época. El contraste-- que ofrecen las formas y maneras de vivir, dinámicas, variadas, complica-- das, vertiginosas, que imponen los avances de las ciencias matemáticas y -- naturales, y la lentitud y la inercia de las fórmulas jurídicas y entre ellas-- y de manera principal, las de las procesales, es impresionante." (11)

En la formación y aplicación del derecho del trabajo, la mag-- nitud social y económica de los conflictos obrero--patronales y la violencia-- de sus luchas reclaman una intervención de tipo especial de parte del Esta-- do. La rapidez y efectividad de esta intervención es de suma importancia, y el derecho del trabajo no tolera el ritmo lento que se emplea en la crea-- ción y aplicación del derecho privado, o aun del derecho administrativo. -- Cuando la Constitución Mexicana reconoció a la huelga como un derecho-- de los obreros, tuvo que organizar un sistema que permitiera su solución. -- En el siglo XIX se principió a conocer organismos para la conciliación y el arbitraje que hoy constituyen una de las más complejas e importantes autori-- dades del Estado.

Los Estados de México y Nuevo León, en 1904 y 1906, die-- ron al Poder Judicial las atribuciones correspondientes para conocer en jui-- cio de los problemas que se plantearan con motivo de la aplicación de las-- leyes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El 26 de noviembre de 1911 el decreto de Madero creó el -- Departamento del Trabajo para intervenir en los conflictos de trabajo como-- amigable componedor y promover el arbitraje entre las partes.

Las leyes de Veracruz de 1914 atribuyó el conocimiento de-- los conflictos de trabajo a las Juntas de Administración Civil; y las leyes-- de Yucatán de 1915 dieron su conocimiento al Tribunal de Arbitraje.

En Coahuila, la Ley de 1916 mantuvo la competencia sobre-- los conflictos de trabajo en los tribunales judiciales, creando una sección-- de trabajo a la que atribuyó la función conciliadora.

(11).- Jesús Castorena, "Los Tribunales de Trabajo Suscitan una Honda Co-- rriente de Inquietud," Revista Mexicana del Trabajo, Secretaría del-- Trabajo y Previsión Social, Tomo XI, Núms. 11-12 (México: 1964), P. 15.

Con la Constitución de 1917, se instituyeron organismos reguladores de las condiciones de trabajo, que fueron las Juntas de Conciliación y Arbitraje y que, de acuerdo con la intención del Constituyente, no fueron creadas para constituir Tribunales. (12)

En 1924 la Suprema Corte de Justicia afirmó que las Juntas de Conciliación y Arbitraje estaban constitucionalmente capacitadas para conocer y decidir todos los conflictos de trabajo, pues eran auténticos tribunales y tenían imperio para ejecutar sus resoluciones.

Así vemos que la justicia obrera está depositada en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que son organismos del Estado y que constituyen tribunales de equidad. El término "equidad" fué fijado por Aristóteles: "Es la justicia del caso concreto, la corrección de la ley en lo que carezca de bido a su universalidad". Agrega el Dr. Mario de la Cueva que es "la humanización de la justicia, que no debe ser abstracta, sino concreta y real". (13)

La misión principal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje es el conocimiento y decisión de todos los conflictos de trabajo: entre obreros y patrones, sólo entre los patrones, entre las asociaciones profesionales que unos y otros constituyen, siempre que se originen en el contrato de trabajo o en las materias íntimamente relacionadas con él (artículos 340 y 349 de la Ley Federal del Trabajo). La Ley les encomienda la resolución de los conflictos de orden jurídico y los de equidad individuales planteados por los trabajadores. Los jurídicos colectivos y los de equidad colectivos, que compete plantear a los trabajadores, pueden ser resueltos por vía de la huelga, por la vía del arbitraje privado o por la del arbitraje oficial de las Juntas. En estos dos casos se requiere sometimiento expreso a uno u otras. Elegida cualquiera de estas formas de solución, no puede echarse mano de la otra; si se recurre a la huelga, las Juntas sólo pueden intervenir como amigables componedoras (artículos 259 y siguientes).

Las juntas cumplen también en la fijación del Salario Mínimo, y les corresponde intervenir en el período de pre-huelga y resolver los incidentes de existencia, inexistencia e ilicitud de las huelgas, registrar los

(12).- J. Jesús Castorena, Procesos del Derecho Obrero, Imprenta Didot -- (México, D.F.), p. 33.

(13).- Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa (México, D.F., 1949), P. 955.

sindicatos de jurisdicción local y recibir en depósito los contratos colectivos de trabajo.

Como las Juntas no pueden definirse en función de ningún otro organismo, es difícil fijar su naturaleza. Ejercen funciones legislativas cuando dictan la sentencia colectiva en los conflictos económicos de trabajo, y jurisdiccionales al resolver definitivamente sobre el salario mínimo y de aplicación del derecho.

Las juntas de Conciliación y Arbitraje realizan una actividad propia que no se debe confundir con la actividad del Poder Ejecutivo y de las autoridades. Aunque formalmente forman parte de las autoridades administrativas, no están en relación jerárquica, ni se encuentran sometidas al criterio de los titulares del Poder Ejecutivo, mismo que encontramos en los casos del Tribunal Fiscal y el Tribunal de Arbitraje. Sus decisiones son autónomas, sin otro límite que el respeto al orden jurídico y las normas del proceso judicial.

La estructura de las Juntas es el siguiente:

- I.- Juntas Municipales de Conciliación, accidentales y permanentes;
- II.- Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje);
- III.- Juntas Federales de Conciliación, accidentales y permanentes;
- IV.- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

A pesar de la aparente autonomía de cada uno de los organismos y su diversidad, todos que son de una entidad federativa constituyen una sola institución creada para cumplir la función jurisdiccional dentro de la entidad misma.

Los artículos 337, 354 y 355 de la Ley organizaron a las Juntas de Conciliación, Municipales y Federales, con carácter accidental, de tal manera que deben integrarse en ocasión de cada negocio. Sin embargo, previeron la posibilidad de crear Juntas permanentes en aquellos municipios o regiones que tengan un volumen importante de negocios. El G^o

bernador de cada entidad federativa puede establecer las Juntas permanentes en los municipios, y la Secretaría de Trabajo las Juntas Federales permanentes.

El organismo constitucional es la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, con la doble función de avenir y arbitrar. Puesto que no podría llevar a cabo esta doble función en todo el territorio del Estado y en todos los conflictos individuales y colectivos de trabajo de la entidad, la Ley creó las Juntas Municipales de Conciliación. Las funciones de las Centrales de Conciliación y Arbitraje, se dividieron para atribuir a las Municipales de Conciliación, la de conciliar; a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, la de arbitrar, la que puede compartir con una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La Ley atribuye a las Juntas Centrales en pleno las facultades de cuidar la integración y funcionamiento de las Municipales y de comunicarles órdenes e instrucciones para el mejor desempeño de su cometido (artículo 349, fracciones VI y VII). Así es posible que la Junta Central pueda prevenir el conocimiento de los juicios de trabajo, cuando una o ambas partes recurren a ella y no a la Municipal correspondiente, ya que ésta es un organismo auxiliar de aquélla en el territorio del Municipio. Por lo tanto, una Junta de Conciliación sólo puede conocer de los conflictos de trabajo de su territorio, si se trata de las permanentes. Si es de las accidentales, conocen del conflicto de trabajo para el que fueron creadas.

Respecto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se reproduce la estructura de las Juntas Centrales. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Federales de Conciliación, sean accidentales o permanentes, constituyen un solo organismo.

Las Juntas permanentes de Conciliación se crean a juicio de la Secretaría del Trabajo, con determinación de la circunscripción territorial de su competencia. Las accidentales de Conciliación son creadas en los territorios ajenos a la competencia de las permanentes, corriendo a cargo de los Inspectores del Trabajo que residan en esos territorios la integración de las Juntas y la representación del gobierno (artículos 352 a 357).

En resumen, la Ley, prevé, para cada entidad federativa, la posibilidad de actuación de tantas Juntas Municipales de Conciliación, como municipios cuenta la entidad, si se trata de las accidentales, permiti

tiendo en un municipio varias Juntas Municipales de Conciliación al mismo tiempo (artículo 336); tratándose de las permanentes, con jurisdicción en -- una región determinada, que puede abarcar uno o más municipios (artículo-- 337); una Junta Central de Conciliación y Arbitraje con residencia en la -- capital de la entidad federativa (artículo 343); la posibilidad de que se -- constituyan Juntas de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción territorial es pecífica, cuando las necesidades de la industria lo ameritan (artículo 343); y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que es única y está es-- talecida en la ciudad de México.

Las Juntas de Conciliación y las Juntas de Conciliación y -- Arbitraje se integran siempre con un número igual de representantes de los-- trabajadores y de los patrones, y uno del Gobierno, que funge de Presiden-- te de la Junta. Las Juntas Municipales de Conciliación son presididas por-- un representante del ayuntamiento o Consejo Municipal, y las Federales de-- Conciliación por el Inspector de Trabajo que designe la Secretaría del Tra-- bajo, según los artículos 336 y 354 de la Ley.

La forma de la designación de los representantes de las Jun-- tas de Conciliación varía según se trate de Juntas accidentales o permanen-- tes. Los artículos 500, 501 y 502 de la Ley indican la manera de proce-- der a la integración de las Juntas Municipales Accidentales, y el 354 remi-- te a aquellos preceptos para las Juntas Federales de Conciliación. El obre-- ro o patrón que inicia una controversia debe dirigirse al Presidente Municipi-- pal o al Inspector del Trabajo, y éstos inmediatamente deben requerir a las-- partes para que en el término de 24 horas designen su representante. El -- Presidente Municipal, además, indica la persona que haya de funcionar co-- mo Presidente de la Junta. Conforme al artículo 338 de la Ley, los repre-- sentantes no pueden ser ni los directores, gerentes o administradores de la-- empresa afectada, ni los presidentes o secretarios generales de los sindica-- tos a que pertenezca el trabajador. También los representantes deben ser-- mexicanos, mayores de edad, estar en pleno goce de sus derechos civiles,-- saber leer y escribir, no pertenecer al Estado Eclesiástico y no haber sido-- condenado por delitos infamantes. Estas disposiciones tienden a asegurar -- las garantías de imparcialidad, independencia y aptitud de los representan-- tes. Suponiendo que el trabajador o patrón o ambos no cumplan la preven-- ción del Presidente Municipal o del Inspector del Trabajo, éstos harán las-- designaciones, sin otro límite que la obligación de nombrar a un trabaja-- dor o patrón de la localidad, según el artículo 502.

La designación de los representantes obrero-patronales en las Juntas Permanentes de Conciliación debe hacerse al mismo tiempo y conforme a las mismas reglas que se usan para el nombramiento de representantes ante las Juntas Centrales y Federal de Conciliación y Arbitraje, según disponen los artículos 337 y 355 de la Ley.

Las funciones de las Juntas de Conciliación consisten en procurar que las partes terminen, mediante un arreglo, el pleito pendiente, -- persiguiendo como finalidad que las partes pongan fin al pleito sin necesidad de que se dicte sentencia obligatoria. Puede ser obligatorio la instancia de conciliación para el actor, pero si el demandado se niega a comparecer en el procedimiento o rechaza la posibilidad de un arreglo, hay que ponerle fin y pasar el negocio a la instancia contenciosa (artículos 513, 515). Sin embargo, los artículos 503 a 510 autorizan el procedimiento en rebeldía y transforman la opinión de la Junta de Conciliación en una sentencia de -- equidad. En todo caso, el procedimiento debe concluir con la opinión de la Junta, la cual, aceptada expresa o tácitamente será sancionada y remitida al Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje para su ejecución. (artículo 506). Así que, la Junta de Conciliación lleva a cabo la primera instancia contenciosa.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje deben funcionar en cada entidad federativa, en tanto la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene jurisdicción en toda la República. La Ley permite la organización de varias juntas en cada Estado, con la competencia territorial que les fije el Gobernador; pero, hasta la fecha, cada Estado ha seguido el principio de una Junta Central con residencia en la capital del Estado. Según la fracción XX del Artículo 123 Constitucional, las Juntas de Conciliación y Arbitraje se integran con un representante del Gobierno y con un número igual de representantes de los trabajadores y de los patrones. El representante del Gobierno es el Presidente de la Junta y es designado por el Presidente de la República, el Gobierno del Estado o territorio, o el Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículos 344, 400).

Los representantes de los trabajadores y de los patrones se designan en convenciones separadas, mediante convocatoria del respectivo ejecutivo. El número de representantes es variable, ya que los trabajadores y los patrones están clasificadas por ramas de industria o grupos de trabajos diversos. Según el artículo 347, el Ejecutivo correspondiente debe publicar el diez de octubre del año de la elección, una lista de los ramos de la industria o grupos de trabajos diversos que deban estar representados--

en la Junta. Esta forma de integración de las Juntas corresponde a las diversas necesidades de la industria y sirve a una mejor representación.

Debido a la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje con representantes de las diversas industrias, existen distintas maneras de actuar. Actúa el Pleno de la Junta, compuesto del Presidente y de la totalidad de los representantes obrero-patronales, y cuyas funciones son creadoras del derecho cuando tramitan y deciden cuestiones relativas al Salario Mínimo, y cuando conocen en conciliación y arbitraje de los conflictos colectivos que afecten a todas las industrias representadas en la Junta (artículos 349, fracciones I, III y V, y 365, Fracciones I y II). Tiene funciones jurisdiccionales cuando como tribunal de competencias decide las que se provoquen entre las Juntas de Conciliación o los Grupos o Juntas Especiales (artículos 349, IV, 365, VI y 438, I); cuando revisan las resoluciones de la Junta por virtud de una declinatoria, declarando la incompetencia de la Junta (artículos 432 y 433); cuando conocen de los conflictos colectivos jurídicos; cuando deciden sobre la licitud o ilicitud de los paros que se encuentran en la condición antes citada (artículo 349, fracción II); y cuando conocen de los conflictos que afecten al contrato colectivo obligatorio que rija en dos o más entidades federativas (artículo 365). Según los artículos 349 y 365, también tienen ciertas funciones administrativas.

Las funciones de las Juntas o Grupos Especiales se ejercen en el conocimiento de los conflictos individuales o colectivos que surjan en la rama industrial correspondiente.

Para la defensa de los intereses de los trabajadores, existe la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, prevista en el artículo 407 de la Ley. Impone a los ejecutivos federales y locales la obligación de nombrar el número de Procuradores del Trabajo que estimen necesario, que sirven únicamente los intereses de los obreros. Sus funciones están designadas en el artículo 408 de la Ley, y su intervención se limita a los conflictos obrero-patronales. Funciona con un Jefe de Departamento y los Procuradores Auxiliares.

El conjunto de decisiones, autos, resoluciones y laudos (la resolución definitiva del proceso) que constituyen el conocimiento de los conflictos, está reservado por la Ley al órgano colegiado Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje. Los acuerdos, laudos y decisiones se toman por unanimidad o por mayoría de votos de los representantes (artículo 479).

El juicio se hace, si se trata de laudos, a verdad sabida, — expresando la convicción íntima del juzgador, no la convicción de la Ley— (artículo 550). La apreciación de las pruebas es libre; no está ajustada a valoración predeterminada en la Ley. Si se trata, en cambio, de las resoluciones en el proceso, el órgano tiene que ajustarse necesariamente a las determinaciones de la Ley, a los cuadros procesales, al orden que deben guardar las actividades, unas respecto de las otras, a la lógica del procedimiento. Estos datos del proceso, pues, forman una garantía (artículo 14 — constitucional) en que constituyen la observancia de las formalidades procesales.

Para asegurar la legalidad y la justicia en el proceso, o sea el desarrollo de la función jurisdiccional de las Juntas, las promociones de las partes, las notificaciones, los acuerdos, las declaraciones, los dictámenes, etc., deben constar por escrito. La forma escrita tiene por objeto hacer o formar la historia del proceso para el efecto de demostrar que los actos de valoración, o sean los autos y el laudo, estuvieron ajustados a los elementos del proceso.

El Derecho del Trabajo, protector de la clase asalariada, se tuvo que hacer autónoma; y el Derecho Agrario, de igual manera adquiere perfiles propios y singulares que ya reclaman una nueva organización para poder servir eficazmente los intereses de la clase de que es protector: la clase campesina.

Así vemos con este breve estudio sobre el Tribunal Fiscal, — el Tribunal de Arbitraje y las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, que la vida de hoy ha producido fenómenos a través de una larga y turbulenta evolución que han diversificado y especializado en la actividad humana, de tal manera que el Derecho que la regula, ha tenido que irse también especializando, adecuando, so pena de resultar ineficaz.

CAPITULO IV

LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL CONSIDERADAS COMO TRIBUNALES.

- A).- Antecedentes y distinción doctrinaria entre Secretaría y Departamento; -
- B).- Las Secretarías y Departamentos de Estado con funciones de tribunales; -
- C).- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, considerado como tribunal en materia agraria.

A).- Antecedentes y distinción doctrinaria entre Secretaría y Departamento. De acuerdo con el artículo 80 constitucional el Poder Ejecutivo en México es unipersonal; esto es, se deposita en una sola persona que se de nominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Consecuentemente, en nuestro medio, las Secretarías de Estado no son titulares ni en todo ni en parte, así se trate de las materias propias de su ramo, del Poder Ejecutivo. Sin embargo, aunque este Poder corresponde a una sola persona, ésta no puede proceder sola al desempeño de su función, pues la Constitución impone obligatoriamente al Presidente de la República, despachar los negocios administrativos de la Federación con la colaboración de funcionarios designados Secretarías de Estado. "El artículo 90 de la Constitución fija que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarías que establezcan el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría; y el artículo 91 exige como requisitos para ser Secretario del Despacho tener treinta años cumplidos, estar en ejercicio de sus derechos y ser ciudadano mexicano por nacimiento." (1) Estos, consecuentemente, son colaboradores del Presidente de la República, y constituyen los auxiliares más inmediatos del Presidente. Tienen un doble carácter: el de un órgano político y el de un órgano administrativo.

"En el lenguaje vulgar se designa a estos funcionarios con el tí-

(1).- Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. Quinta Edición, -- Norgis Editores, S.A. (México: 1959), P. 252.

título de Ministros, y aunque esto proviene de que así son conocidos los que desempeñan las mismas funciones en los países parlamentarios, hay, sin embargo - un motivo para tal designación en nuestra Ley Constitucional, puesto que el artículo 29 de la misma, al tratar de la suspensión de garantías individuales, habla de que el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso, puede suspenderlas en todo el país o en lugar determinado. Se ve, pues, que podría darse a los Secretarios del Despacho el título de Ministros, aunque la naturaleza de sus funciones y la dependencia estrecha en que se encuentran con respecto al Presidente revelan que no desempeñan un cargo propiamente ministerial, como ocurre en los países parlamentarios, sino que se trata simplemente de auxiliares o agentes administrativos del Jefe del Estado para el desempeño de los diversos ramos de los servicios públicos." (2)

En la Constitución de 1917 igual que en la de 1857, no se establece cuantas ni cuales Secretarías de Estado podrán existir. A este respecto - debe mencionarse que en el seno del Constituyente de Querétaro se discutió -- una propuesta de una comisión dictaminadora, en la que se señalaba específicamente, en la propia Constitución, las Secretarías que deberían de existir. El precepto propuesto por la comisión dictaminadora decía en lo conducente, "Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo habrá las siguientes secretarías de estado: de Hacienda y Crédito Público, de Tierras y -- Aguas, Colonización e Inmigración, Trabajo, Industria y Comercio, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Guerra, de Marina..." (3) Sin embargo, tal -- precepto no fué aprobado por el Constituyente por la consideración de que no sería prudente dejar consignada en la Constitución una división de trabajo entre Secretarías de Estado o un sistema de organización del Poder Ejecutivo que no podría ni debería considerarse definitivo, sino sujeto a las necesidades cambiantes del país. Por ello se consideró que lo adecuado era dejar consignado - en la Constitución que deberían existir Secretarios de Estado, pero que sería -- una ley del Congreso la que establecería cuántas y cuáles Secretarías de Estado deberían existir y que la propia ley distribuyera entre los Secretarios los asuntos de su competencia.

(2).- Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. P. 252.

(3).- Diario de los Debates, TII, P. 346. Citada por Felipe Tena Ramírez, - Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición, Editorial Porrúa, - S.A. (México: 1967), P. 423.

En la transcripción hecha del artículo 1o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se puede constatar que no sólo existen 15 Secretarías, sino que además se crean tres Departamentos Administrativos. ¿De dónde provienen, en la Constitución Política, los Departamentos Administrativos?

El artículo 90 constitucional sólo habla de Secretarías pero el artículo 92, al hacer referencia a la facultad de refrendo de los Secretarios de Estado, menciona que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República relativos a los Departamentos Administrativos serán enviados directamente a los jefes de éstos, lo que implica que los mismos carecen de la facultad de refrendo. Como puede apreciarse, este precepto de la Constitución, único que hace referencia a los Departamentos Administrativos, no establece que deberán existir Departamentos Administrativos, sino supone o permite que tales Departamentos existan. Parece incongruente que el precepto constitucional, el 92, haga referencia a otros colaboradores del Presidente de la República, los Jefes de los Departamentos, cuya existencia no fué prevista por el Constituyente en ninguno de los otros preceptos de la Constitución, como sí lo hizo respecto de los Secretarios en el Artículo 90.

La explicación es de carácter histórico:

La Constitución de 1857 no mencionaba a los Departamentos Administrativos, ni durante su vigencia existieron tales Departamentos. En el proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza enviado a la Asamblea Constituyente de Querétaro, tampoco se mencionaba a los Departamentos Administrativos, los cuales trataron de ser creados por una comisión dictaminadora, en el seno del propio Constituyente. (4)

La Comisión Dictaminadora propuso que, además de las Secretarías de Estado que deberían de existir hubiera... "también Departamentos Administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública y los demás que lo requieran." (5)

Con motivo de la discusión a la que ya se ha hecho referencia -

(4).- Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, P. 422.

(5).- Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, P. 423.

sobre si la Constitución misma era el lugar para establecer qué Secretarías de Estado y qué Departamentos Administrativos deberían existir, la comisión dictaminadora retiró el texto que había propuesto y más tarde volvió a presentar el precepto tal como figuraba en el proyecto de Don Venustiano Carranza y fué aprobado lo que en la actualidad es el artículo 90 de la Constitución Política. Lo que realmente discutió la Asamblea fué el punto de si la Constitución debería o no señalar las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, habiendo coincidido las opiniones en que esto debería corresponder a la ley ordinaria; pero nada se dijo sobre la conveniencia o inconveniencia de los Departamentos Administrativos. (6) No obstante, al aprobarse el nuevo texto propuesto por la comisión dictaminadora, sin que se hubieren expresado razones para ello, quedó excluida la idea de los Departamentos Administrativos.

Posteriormente se sometió a la consideración de la Asamblea el texto del artículo 92 que había sido redactado congruentemente con el proyecto, que no prosperó, del artículo 90, en el cual se había mencionado las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. La Asamblea Constituyente no se percató de que, al no haber mencionado a los Departamentos en el texto final del artículo 90, debía haber suprimido también la referencia a ellos en el artículo 92; pero no lo hizo y este precepto quedó aprobado en los términos en los que actualmente figura en la Constitución. Esta simple inadvertencia de la falta de congruencia en la redacción de los textos actuales de los artículos 90 y 92 de la Constitución, determinó que el último precepto al citar a los Departamentos Administrativos los hiciera constitucionalmente posibles, si bien no obligatorios.

Examinando algunas de las exposiciones en el seno del Constituyente puede apreciarse que la idea de crear Departamentos Administrativos al lado de las Secretarías de Estado, tuvo como propósito el que aquellos fueran organismos técnicos, desvinculados de la política, en tanto que las Secretarías de Estado serían organismos políticos y administrativos. Efectivamente, al referirnos al dictamen presentado por la Segunda Comisión de Constitución, en el Congreso Constituyente de 1917, vemos:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases,

(6).- Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 423.

según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; o meramente administrativas, referentes a un servicio público - que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal y Territorios. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política, y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrece grandes dificultades. Por esto ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México... Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán 'departamentos administrativos', cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico." (7)

Estas ideas expresadas en el seno del Constituyente pero no cristalizadas en ningún precepto constitucional, no han tenido en la historia de Secretarías y Departamentos Administrativos aplicación alguna que permitiera calificar a los Departamentos Administrativos como órganos técnicos en contraste con el carácter político-administrativo de las Secretarías

(7).- Diario de los Debates, T. II, p. 345. Citado por Gabino Fraga, De recho Administrativo, pp. 274, 275.

de Estado. Así, materias esencialmente políticas de la Administración Pública, como lo es la de la política agraria, han sido encomendadas siempre a un Departamento Administrativo que fue el Departamento Agrario y que hoy se denomina Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. La materia de trabajo fue encomendada a la Secretaría que se denominó de Industria, Comercio y Trabajo. Posteriormente se creó el Departamento del Trabajo y la vieja Secretaría se llamó de Economía, y finalmente el Departamento del Trabajo se convirtió en la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Este proceso revela, además, que en razón de la materia de que puede ocuparse una Secretaría o un Departamento Administrativo no puede establecerse históricamente distingo alguno, ya que una misma materia ha pasado sucesivamente a ser de la competencia de un Departamento Administrativo primero y de una Secretaría de Estado después.

Podrían, sin embargo, establecerse diversas notas distintivas entre el Secretario de Estado y el Jefe del Departamento Administrativo, como las siguientes:

1. Las Secretarías de Estado necesariamente deben existir (artículo 90 de la Constitución). En cambio, podrían no existir Departamentos Administrativos, para lo cual bastaría reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, sin necesidad de reformar la Constitución, ya que el artículo 92 permite pero no impone la existencia de tales Departamentos.
2. Los Secretarios de Estado están investidos de la facultad de refrendo, no así los Jefes de Departamentos Administrativos.
3. Los requisitos constitucionales para ser Secretario de Estado no rigen a los Jefes de Departamentos Administrativos.
4. Los Secretarios de Estado están obligados a comparecer ante el Congreso para informar del estado en que se encuentra su respectivo ramo, o pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras para que informen sobre algún negocio relativo a su Secretaría o con motivo de la discusión de una ley. En cambio, tales obligaciones no las tienen los Jefes de Departamentos Administrativos.
5. Los Secretarios de Estado son altos funcionarios de la Federación y por lo tanto están investidos del fuero constitucional. Los Jefes de Departamentos Administrativos no gozan de las inmunidades inherentes al fuero.

En nuestra realidad las distinciones anteriores no tienen mucha importancia y algunas de ellas han sido olvidadas o desvirtuadas en las prácticas administrativas, por ejemplo: de hecho se ha atribuido facultad de refrendo a los Jefes de Departamentos Administrativos y en las leyes de Secretarías de Estado anteriores a la vigente, se consignaba la facultad de refrendo, incluso para los Jefes de Departamentos Administrativos. La obligación del Secretario de Estado de informar ante el Congreso o de comparecer ante las Cámaras no ha sido observada y por lo tanto, desde este punto de vista, tampoco tiene sentido el distinguo anotado respecto de los Jefes de Departamentos Administrativos. Podría decirse que, en realidad, no existe distinción entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aun cuando las diferencias anotadas derivan claramente de los textos constitucionales.

B) Las Secretarías y Departamentos de Estado con funciones de tribunales. El primer objetivo que debe cumplirse en la Ley de Secretarías de Estado, que fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958 (8), es señalar cuántas y cuáles son las Secretarías. Y así en efecto, el artículo 10. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría del Patrimonio Nacional
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Agricultura y Ganadería
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

(8).- Felipe López Rosado, El Régimen Constitucional Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A. (México: 1964), p. 339.

Secretaría de la Presidencia
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
Departamentos de Turismo
Departamento del Distrito Federal."

El segundo objetivo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, consiste en distribuir los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría y Departamento. De acuerdo con el mandato constitucional el artículo 2o. de la Ley que se examina establece la lista de asuntos que corresponde despachar al Secretario de Gobernación, el artículo 3o, la lista de asuntos que corresponde atender al Secretario de Relaciones Exteriores y así sucesivamente hasta el artículo 19 inclusive.

Debe enfatizarse, conforme lo anterior, que se trata de una ley distributiva de las facultades del Poder Ejecutivo entre las diversas Secretarías y los Departamentos de Estado. Por lo tanto, no es objeto de esta ley atribuir facultades al Poder Ejecutivo o a sus órganos, sino sólo distribuir entre éstos las facultades que otras leyes del Congreso otorguen a la Administración Pública Federal.

Esta característica de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ha sido prácticamente olvidada en la formulación de leyes sobre diversas materias expedidas por el Congreso, en las cuales, en lugar de otorgar atribuciones al Presidente de la República o al Poder Ejecutivo o a la Administración Pública Federal, que sería lo técnicamente correcto, conceden facultades directamente a una determinada Secretaría de Estado; por ejemplo, el Código Fiscal otorga facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la determinación, liquidación y cobro de obligaciones y créditos fiscales; la Ley de Vías Generales de Comunicación atribuye a la vieja Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas diversas materias relacionadas con la prestación de servicios en vías generales de comunicación; o la Ley General de Población otorga facultades directamente a la Secretaría de Gobernación. Estas atribuciones, como antes se ha dicho, no debían haberse conferido directamente a las Secretarías sino al Poder Ejecutivo y debería de ser la Ley de Secretarías de Estado la que distribuyera entre las diversas Secretarías las facultades que a cada una correspondan, lo que facilitaría en el futuro los cambios de organización o de distribución del trabajo en el seno de la Administración Pública, con solo modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y sin necesidad de reformar explícita o tácitamente las disposiciones de las diversas leyes que otorgan facultades directamente a una determinada Secretaría.

No obstante lo dicho, se considera que la atribución de facultades por una ley del Congreso distinta de la de Secretarías de Estado, a determinada dependencia del Ejecutivo, sólo adolece del vicio de técnica legislativa que ha quedado señalado; pero no de un vicio de constitucionalidad, ya que las leyes que otorgan directamente facultades a cada Secretaría, son leyes del Congreso de igual valor formal que el que corresponde a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y, por lo tanto, aquéllas pueden reformar a ésta, lo que no sería objetable desde el punto de vista de la validez constitucional de unas u otras disposiciones.

Que las Secretarías y Departamentos de Estado tienen funciones de tribunales se puede apreciar con un repaso de las atribuciones que les señalan las varias leyes y reglamentos. Por ejemplo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado indica:

Para la Secretaría de Gobernación, artículo 2o., fracción XXV: "Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito y Territorios Federales, tribunales para menores de más de seis años e instituciones auxiliares, ... ejecutando y reduciendo las penas, y aplicando la retención por delitos del orden federal o común, en el Distrito y Territorios Federales; "

Para la Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 4o, fracción X: "Administrar la Justicia Militar;" y fracción XI: "Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;"

Para la Secretaría de Marina, artículo 5o, fracción X: "Organizar y administrar el servicio de policía marítima;"

Para la Secretaría de Recursos Hidráulicos, artículo 12, fracción II: "Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales...."

De los ejemplos citados, consideramos que se puede deducir claramente que entre las atribuciones de los Secretarías y Departamentos de Estado se encuentran funciones que son propias de tribunales. En cuanto al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, creemos pertinente al tema incluir en su totalidad el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para después proceder a ver las funciones del Departamento Agrario como tribunal.

"Art. 17.- Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

"II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales;

"III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

"IV.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;

"V.- Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

"VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;

"VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

"VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

"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;

"X.- Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

"XI.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

"XII.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

"XIII.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

"XIV.- Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural, y, en especial, de la población ejidal excedente, y

"XV.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

C) El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, considerado como tribunal en materia agraria. El 15 de enero de 1934, el General Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto mediante el cual se creó el Departamento Agrario, dependiente del Ejecutivo Federal. Ese decreto fue publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1934 (9). El Departamento Agrario, según el Código Agrario vigente, es un órgano agrario, que incluye el Cuerpo Consultivo Agrario (artículo 2o., fracción I). Como dependencia directa del Ejecutivo Federal, según el artículo 27 constitucional -- (fracción XI, inciso a), es "Encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución." En el inciso b de la fracción XI se creó "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."

El Jefe del Departamento Agrario es nombrado y puede ser removido libremente por el Presidente de la República (artículo 5o. del Código Agrario). También preside el Cuerpo Consultivo Agrario, y propone el nombramiento y remoción de sus miembros (artículo 7o.). Los delegados del Departamento Agrario son nombrados y removidos libremente por el Jefe, y deberán llenar los mismos requisitos señalados para los miembros técnicos del Cuerpo Consultivo (artículo 8o), o sea:

"I. No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables;

"II. No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras, y

(9).- Martha Chávez P. de Velázquez, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S. A. (México: 1964), p. 41.

"III. Ser de reconocida honorabilidad.

"Seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser agrónomos o ingenieros, titulados o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios; dos actuarán como representantes de los campesinos." (artículo 7o.)

La competencia del Jefe del Departamento Agrario se encuentra fijada en el artículo 35 del Código Agrario, que es:

"Art. 35.- El Jefe del Departamento Agrario tiene la responsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia de su cargo - ante el Presidente de la República y sus atribuciones son:

"I. Acordar con el Presidente de la República;

"II. Firmar juntamente con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria, y hacerlas ejecutar - bajo su propia responsabilidad;

"III. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier otra causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a - otra autoridad;

"IV. Informar al Presidente de la República de los casos en - que procedan las consignaciones de que trata el artículo 342;

"V. Nombrar y remover al personal técnico y administrativo - del Departamento, de acuerdo con las leyes de la materia;

"VI. Representar al Presidente de la República en todo acto - que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en este Código, salvo en casos expresamente reservados por la ley a otra autoridad;

"VII. Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento Agrario, acatando instrucciones del Presidente de la República, y

"VIII. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen".

Ahora bien, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958, tiene entre otros aspectos, una importancia especial por lo que se refiere a la política agraria, y para el texto del artículo 17 de esa Ley, nos remontamos al inciso anterior de este capítulo. En la Ley ya derogada, se establecía que debería corresponder "al Departamento Agrario el despacho de los asuntos relacionados con la política agraria en sus aspectos de dotación y restitución de tierras y aguas, así como los demás que le atribuyan las leyes agrarias del país." (artículo 16) (10). En la ley vigente en su artículo 17 se amplían las facultades del Departamento Agrario de tal manera que podemos apreciar que el Departamento Agrario tiene el encargo de desarrollar la Reforma Agraria, desarrollo que, según Rea Moguel, comprende dos objetivos básicos: "el reparto de la tierra entre los núcleos de población y la redistribución de la población rural excedente." (11)

Respecto a esa ampliación de facultades del Departamento Agrario, nos sugiere el Sen. Lic. Manuel Hinojosa Ortiz que:

"Para establecer la debida congruencia entre este Código y la mencionada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, debiera reformarse este artículo añadiéndole varias fracciones en los siguientes o parecidos términos:

"I. Elaborar los planes necesarios para 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 vigilando su efectivo cumplimiento;

"II. Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

"III. Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

"IV. Organizar los trabajos encaminados al oportuno asesora-

(10).-Alejandro Rea Moguel, México y su Reforma Agraria Integral, p. 145.

(11).-Alejandro Rea Moguel, México y su Reforma Agraria Integral, p. 147.

miento de los campesinos por lo que toca al almacenamiento, manejo y venta de su producción agrícola y ganadera, así como de los recursos naturales de los ejidos y las tierras comunales, y

"V. Someter al C. Presidente de la República los planes para destinar los terrenos baldíos y nacionales a la resolución del problema --agrario, elaborando los proyectos concretos de colonización ejidal mediante la creación de nuevos centros de población rural." (12)

Hemos visto la organización y competencia del Departamento Agrario, el cual se considera como tribunal en materia agraria, y para poder apreciar este aspecto del Departamento Agrario, debemos primero aclarar el concepto de "tribunal". En la nueva edición del Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, por "tribunal" se entiende "el lugar o sitio destinado a los jueces para la administración de la justicia y pronunciación de las sentencias como igualmente los mismos jueces y su jurisdicción... Pro-tribunali es un modo adverbial tomado del latín que en nuestra lengua significa en estrados y audiencia pública, o con el traje y aparato de juez." (13) El Diccionario de la Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, nos dice que es "Lugar destinado a los jueces para administrar justicia y pronunciar sentencias." (14)

Con tales definiciones, si el Departamento Agrario es un tribunal, ¿quién o quiénes actúan como jueces? Necesariamente tendría que ser las autoridades agrarias las que se considerarían jueces. De acuerdo con el Código Agrario, y como ya hemos visto, el Presidente de la República dicta resoluciones (artículo 33); el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales dictan mandamientos para resolver en primera instancia (artículo 34, fracción I); y el Jefe del Departamento Agrario resuelve los conflictos que se susciten en los ejidos (artículo 35, fracción III). Antes de reformar el artículo 38 del Código Agrario, por decreto dictado el 24 de diciembre de 1948, la Secretaría

-
- (12) Sen. Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (comentado), pp. 18, 19.
- (13) Joaquín Escriche, Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, Nueva Edición, Librería de Ch. Bororet (París, México: 1885).
- (14) Diccionario de la Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Décima Octava Edición (Madrid: 1956).

de Agricultura y Fomento tenía la atribución de resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, atribución que fue derogada — por el mencionado decreto. (15)

(15) Sen Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (comentado), p. 21.

CAPITULO V

EL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN LA LEGISLACION VIGENTE.

A).- En la restitución, dotación y ampliación de ejidos; B).- En los nuevos centros de población; C).- En la confirmación de bienes comunales; - D).- En la adjudicación y privación de derechos individuales de ejidatarios y comuneros.

A).- En la restitución, dotación y ampliación de ejidos. A cada uno de los derechos agrarios a que nos hemos referido en el primer capítulo de este ensayo, corresponde la acción respectiva para hacerlo valer mediante los procedimientos que estatuye el Código Agrario. De la lectura de la Ley de 6 de enero de 1915, a la que también ya nos hemos referido con anterioridad y en su tema respectivo, se desprende que el procedimiento agrario es de carácter administrativo, y éste se ha conservado en el Código Agrario vigente. Se ha procurado hacer de ese procedimiento un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas, las agrarias. Procederemos ahora a ver los procedimientos agrarios más importantes, para después - en el Capítulo VI, relacionarlos con las garantías individuales consagradas - en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Las dos vías clásicas de nuestro procedimiento agrario son la restitutoria y la dotatoria, pues tienen su origen en la época colonial; se encuentran en las más antiguas cédulas reales que mandaron devolver a los pueblos de indios las tierras de que fueron despojados por los españoles o dar las necesarias a los que carecieran de ellas. Estas dos vías, llamadas en la actualidad vías ejidales, fueron restablecidas desde la Ley de 6 de enero de 1915 y perduran substancialmente en nuestro Código Agrario.

El procedimiento de restitución de tierras y aguas se desarrolla en dos instancias: la primera y la segunda.

En su primera fase los procedimientos de restitución y dotación se inician y desarrollan en forma igual, así se desprende de la lectura del artículo 217 del Código Agrario, que dice: "Las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de ejidos se presentarán por escrito ante el go

bierno 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."

Y el Lic. Hinojosa Ortiz agrega: "Los campesinos deben cuidar que la publicación de sus solicitudes se haga 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." (1)

La intervención de los ejecutivos locales en los procedimientos de restitución y dotación de tierras, es una concesión a la soberanía de los Estados derivada del régimen federal de la República; pero ha adolecido del defecto de lentitud en que se desarrolla la Reforma Agraria, ya que en cierta época hubo gobernadores que no daban curso a las solicitudes agrarias para favorecer determinados intereses que muchas veces eran propios. Sin embargo, se estableció más tarde la obligación, a los mencionados mandatarios, de enviar copias de las solicitudes a la Comisión Agraria Mixta, tal y como dice el anterior artículo, para que ésta, si después de diez días no recibía la original, abriera el procedimiento.

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 (artículo 218).

Si la solicitud fuere poco explícita sobre la acción que se pretende, el expediente se tramitará por la vía de dotación.

Cualquier campesino que sepa escribir puede formular una solicitud de restitución o dotación. Basta que se dirija al ejecutivo de la entidad correspondiente con una carta o comunicación, indicando el poblado o

(1) Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (comentado), (México: 1960), pp. 195-196.

lugar donde se encuentren los solicitantes, y el municipio a que pertenece, y pidiendo que se les restituyan las tierras que en su concepto les pertenecen o se les dote de las que les hagan falta.

El artículo 219 da dos derechos a los campesinos, ya que si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esa vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente.

De lo anterior se desprende que queda incluida, dentro del procedimiento de restitución, la dotación de tierras y aguas. Ahora bien, de la publicación que se haga de la solicitud de restitución, surtirán efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento a que se refiere este artículo, e iguales efectos tendrá respecto de los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables.

La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirán efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación que el Código Agrario señala y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deberán de notificar también a los propietarios de tierras o aguas afectables, por oficio que les dirijan a los cascos de las fincas.

Los propietarios afectados y los solicitantes pueden presentar pruebas y alegatos desde que empieza la tramitación del expediente hasta antes de la resolución provisional.

Dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, contados a partir de la fecha de la publicación de la solicitud, tanto los vecinos del pueblo solicitante como los presuntos afectados, deben presentar a la Comisión Agraria Mixta, los primeros, los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamadas; y los segundos, los documentos en que funden sus derechos.

Cuando la solicitud no enumere los predios o terrenos que sean objeto de la demanda, las Comisiones Agrarias Mixtas, después del estudio del expediente, notificarán a los presuntos afectados, y el plazo de

cuarenta y cinco días comenzará a partir de la fecha de notificación. Si la solicitud enumera los predios o tierras objeto de la demanda, además de la publicación, se notificará por oficio a los presuntos afectados (artículo 225).

En el procedimiento agrario, hay cierta interferencia de autoridades de segunda instancia en la primera. La restitución debe fundarse en los títulos de propiedad que pueden ser de la época colonial, y como existen muchos falsos, se remiten al Departamento Agrario para que éste dictamine sobre su autenticidad; si el dictamen es desfavorable, concluye inmediatamente la primera instancia.

La Comisión Agraria Mixta enviará, desde luego, al Departamento Agrario, los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior, a fin de que se estudie su autenticidad, como ya lo hemos afirmado, dentro de un plazo improrrogable de quince días. El Departamento los devolverá a la Comisión con el dictamen correspondiente y la opinión que acerca de la autenticidad formule, indicando el procedimiento que debe seguirse para satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población solicitante (artículo 226).

Ahora bien, si del estudio practicado de acuerdo con el artículo 226, resulta que son auténticos los títulos presentados para acreditar los derechos sobre las tierras, bosques, o aguas reclamados, y del examen de los demás documentos aparece comprobada la fecha y forma del despojo, de manera que la restitución sea procedente, la Comisión Agraria Mixta suspenderá la tramitación dotatoria a que se refiere el artículo 219, y si con los bienes reclamados no se han constituido ejidos o nuevos centros de población agrícola, en los términos del Código Agrario, la propia Comisión procederá a realizar los siguientes trabajos:

"I. Identificación de los linderos y planificación en que aparezcan las propiedades inafectables a que se refiere el Código Agrario;

"II. Formación del censo agrario correspondiente. La junta censal, en este caso, se constituirá con los representantes de la Comisión Agraria Mixta y del núcleo de población solicitante; y,

"III. Informe escrito explicativo de los datos a que se refieren las fracciones anteriores, con un capítulo especial destinado a precisar la extensión y la clase de los bienes que por restitución se reclamen, indicando, en su caso, las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población agrícola." (artículo 227)

En caso de que la opinión del Departamento Agrario sea en el sentido de que no son auténticos los títulos sometidos a su estudio, la Comisión Agraria Mixta deberá continuar de oficio los trámites de la dotación.

La Comisión Agraria Mixta, con vista de las constancias del expediente, formulará su dictamen dentro de un plazo de cinco días, contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos a que se refiere el artículo 227, y lo someterá, desde luego, a la consideración del gobernador de la entidad, quien deberá dictar su mandamiento, en un término que no excederá de diez días.

Si el ejecutivo local no dicta su mandamiento en el plazo señalado, el Gobernador podrá dictar el mandamiento que juzgue procedente y ordenar su ejecución, para lo cual recogerá el expediente de la Comisión Agraria Mixta, y, una vez resuelto, lo enviará al Departamento Agrario. De esta resolución se enviará copia al Departamento de Asuntos Indígenas, actualmente la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública.

Después de que el Departamento Agrario haya revisado el expediente, completándolo en caso necesario, y previo el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, lo someterá a la consideración del Presidente de la República, para su resolución definitiva.

Los campesinos podrán activar el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario acudiendo de preferencia a los consejeros que, conforme al artículo 7o. de este Código, deben actuar como representantes y por lo tanto, como defensores de los campesinos.

Ya hemos visto cómo se debe presentar la solicitud de dotación; pues bien, después de publicada la solicitud, empieza la primera instancia para la dotación de tierras. La Comisión Agraria Mixta debe efectuar los trabajos siguientes, una vez publicada la mencionada solicitud:

"I. Deberá formar el censo agrario y pecuario del núcleo de población solicitante;

"II. Deberá hacer el levantamiento de un plano que contendrá los datos indispensables para conocer: la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales, el conjunto de las propiedades inafectables, los ejidos definitivos o provisionales que --

existan dentro del radio de afectación y las porciones de las fincas afectables, en la extensión necesaria para proyectar el ejido; y,

"III. Informe por escrito que complementa el plano con datos amplios sobre ubicación y situación del núcleo peticionario, sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas, sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. El informe deberá aludir también a la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del núcleo solicitante, examinará sus condiciones catastrales o fiscales, e irá acompañado de los certificados que se recaben, de preferencia del Registro Público de la Propiedad o de las oficinas fiscales" (artículo 232).

El censo agrario, dice el artículo 233, y pecuario, a que se refiere la fracción primera del 232, será levantado por una junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, que será el director de los trabajos, un representante del núcleo de población peticionaria y un representante de los propietarios.

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

El Comité Ejecutivo Agrario debe de averiguar la fecha en que se levantará el censo para designar su representante y dar aviso a todos los campesinos interesados para que se presenten oportunamente en el día y hora indicados por la autoridad agraria.

El censo agrario deberá incluir a todos los campesinos o individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil, etc.; por lo que respecta a los representantes del núcleo de población y de los propietarios en la junta censal, podrán hacer las observaciones que juzguen necesarias, las cuales deberán de anotarse en las formas en que se levante el censo. Las formas correspondientes deberán presentarse ante la Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se terminen los trabajos censales.

Si de las pruebas documentales resultan fundadas las observaciones al censo, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados.

El representante de los campesinos en la junta censal debe pedir una copia del censo que se levante, y estar pendiente de las objeciones u observaciones que presenten los propietarios afectables a fin de defender los intereses de sus representados. Deberá de poner sumo cuidado cuando la Comisión Agraria Mixta no resuelva sobre las objeciones de los propietarios sin oír previamente los puntos de vista de los campesinos.

Las Comisiones Agrarias Mixtas o las Delegaciones del Departamento Agrario ordenarán, al efectuarse los trabajos relativos a censo y planificación, que se abarquen todos los núcleos de población de una región, a fin de que se recaben los datos correspondientes a los poblados que hayan solicitado ejidos y a la vez se recojan los datos correspondientes a los núcleos que existen dentro de ella y no hayan presentado solicitud, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio (artículo 235).

Según el artículo 236, "Cuando durante la tramitación de la primera instancia se plantee un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta, antes de emitir su dictamen, informará al Departamento sobre el problema, proporcionándole todos los datos de que disponga para que, previa las investigaciones correspondientes, éste resuelva lo procedente."

La cuestión planteada en este artículo es la afectación de latifundios simulados que teórica y legalmente aparecen como varias pequeñas propiedades, pero que, en realidad pertenecen a una sola persona en cuyo favor se concentran los beneficios derivados de la explotación de los mismos. Los campesinos deben solicitar la cooperación, para destruir esta clase de latifundios disfrazados, a las Ligas de Comunidades Agrarias o de la Confederación Nacional Campesina, ya que estas simulaciones pueden destruirse legalmente por medio de una sólida prueba presuncional derivada del análisis minucioso de cómo se manejan las tierras, las aguas, las máquinas y equipos, las cosechas, los peones, etc.

Ya teniendo los datos que obran en el expediente, así como todos los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la Comisión Agraria Mixta deberá de dictaminar la procedencia o improcedencia de la dotación, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que

quede integrado el expediente. La Comisión Agraria Mixta deberá someter su dictamen a la consideración del Gobernador, el cual deberá de dictar su mandamiento en un término que no excederá de quince días.

Si el gobernador no dicta su mandamiento en el plazo antes señalado, se considerará como si hubiese dictado mandamiento negativo, y deberá recogerse el expediente para turnarlo al Departamento Agrario, a fin de que se dicte la resolución definitiva. Si por el contrario, la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo señalado para ello, el gobernador está facultado para recoger el expediente y dictar el mandamiento que juzgue procedente, ordenando su ejecución.

Si ninguno de los dos dictamina dentro del plazo que establece el Código Agrario, el Comité Ejecutivo Agrario deberá de dirigirse al Jefe del Departamento Agrario pidiéndole que considere que se ha dictado mandamiento negativo, y que ordene que se recoja el expediente e inicie la tramitación de la segunda instancia y, una vez que se haya concluido ésta, se turne al Presidente de la República para que resuelva.

Los propietarios presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta antes de que aquélla rinda su dictamen al gobernador de la entidad. Por lo que respecta a los alegatos y documentos que se presenten con posterioridad, deberán de enviarlos al Departamento Agrario para que se tomen en cuenta al hacerse la revisión del expediente (artículo 243).

La ejecución de los mandamientos del Ejecutivo local 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 de que no exista, el Comisario 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).

Este artículo establece claramente que deberán entregarse los bienes concedidos por el mandamiento, es decir, los terrenos afectados y descritos en el fallo.

A partir de la diligencia de posesión provisional, se tendrá al núcleo de población, para todos los efectos legales, como poseedor de las tie-

rras y aguas concedidas por el mandamiento (artículo 246).

Esto quiere decir que una vez que se hayan otorgado la posesión provisional sobre todas las tierras, bosques y aguas concedidas por el Ejecutivo local, ninguna autoridad local, municipal o federal podrá desconocer, disminuir o limitar esa posesión.

Los afectados que traten de despojarlos parcialmente o totalmente de su posesión incurrirá en responsabilidades, y las autoridades agrarias deberán intervenir para que se respete la posesión provisional, la que sólo podrá modificarse con la resolución presidencial agraria definitiva que se dicte.

La segunda instancia en los procedimientos de restitución, dotación complementaria, que es aquella que se lleva de oficio, siguiendo los trámites de las dotaciones generales, cuando las tierras restituidas no son suficientes para que todos los individuos con derechos obtengan las que necesitan (artículo 231), y ampliación, se lleva a cabo ante el Departamento Agrario, el cual complementará, si es que es necesario, los expedientes que reciba, y hecho lo anterior los 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 Primer Magistrado de la Nación.

Si es que hay propietarios, presuntos afectados, podrán ocurrir ante el mismo Departamento Agrario, desde que el expediente sea recibido por éste, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamine, para rendir pruebas y presentar alegatos. Debemos afirmar que de este mismo derecho gozan los campesinos solicitantes para rendir pruebas y presentar alegatos en defensa de sus intereses.

Después de que el Consejo Consultivo Agrario ha formulado el proyecto de resolución, éste se lleva al Presidente de la República, quien será en última instancia quien dicte la resolución definitiva, la que contendrá:

"I. Los resultados 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 pudieren 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 habrá de ejecutarse."

Los planes de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en los términos del Código Agrario.

Aprobada la ejecución de una resolución presidencial, ninguna autoridad agraria, incluso el mismo Presidente, que es la autoridad suprema como hemos visto, puede modificar el plano de ejecución ni ordenar nuevas localizaciones, salvo el caso de que se dicte un Decreto de Expropiación de Ejido.

Las publicaciones de las resoluciones presidenciales, así como de los planos respectivos y las listas de beneficiados, se harán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades federativas correspondientes. También se remitirán a la delegación correspondiente del Departamento Agrario, para su ejecución.

El artículo 254 del Código Agrario nos dice qué es lo que deben de comprender las resoluciones presidenciales en su ejecución cuando se trate de concesión de tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población; éstas comprenderán:

"I. La notificación a las autoridades del ejido;

"II. La notificación a los propietarios afectados y colindantes, con anticipación no menor de tres días a la fecha de la diligencia de posesión y deslinde, por medio de oficios dirigidos a los cascos de las fincas, sin que la ausencia del propietario motive el retardo del acto posesorio;

"III. El envío de las copias necesarias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta, para su conocimiento y publicación;

"IV. El acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas, la posesión definitiva de las mismas y el señalamiento de plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y para desocupar terrenos de agostadero, en los términos de los artículos 248 y 249;

"V. La determinación y localización:

- a) De las tierras no laborables adecuadas para el desarrollo de alguna industria derivada del aprovechamiento de sus recursos;
- b) De las tierras laborables;
- c) De la parcela escolar;
- d) De las zonas de urbanización;

"VI. La determinación de los volúmenes de agua que se hayan concedido, en caso de tratarse de terrenos de riego;

"VII. Las tierras laborables, en caso de que no se haya determinado la explotación colectiva de ellas, se fraccionarán en parcelas, de la extensión y calidad que determinen las resoluciones presidenciales respectivas y las leyes vigentes, en la fecha en que aquéllas se dictaron;

"VIII. Cuando se haya adoptado la forma de explotación colectiva de las tierras laborables, se expedirán certificados de derechos agrarios para garantizar plenamente los derechos individuales de los ejidatarios;

"IX. Entretanto se efectúa el fraccionamiento definitivo de las tierras de cultivo, cuando éste debe operarse, se expedirán también certificados de derechos agrarios que garanticen la posesión y el disfrute de las superficies que hayan correspondido a cada ejidatario en el reparto económico derivado de la posesión provisional, que deberá hacerse de acuerdo con las bases establecidas para el fraccionamiento y la distribución de las parcelas.

"No se fraccionarán aquellos ejidos en los cuales, de efectuarse el fraccionamiento, hubieran de resultar parcelas menores que la unidad legal."

Hecha ya la asignación de sus parcelas, un representante del Departamento Agrario, acompañado del Comisario Ejidal y de un representante de la Secretaría de Agricultura, harán entrega material de ellas en los términos aprobados por el propio Departamento y por la Asamblea General de Ejidatarios, recorriendo las colindancias de cada una, con lo que se tendrá por con

sumada la posesión parcelaria definitiva. De la diligencia de posesión se levantará un acta general que suscribirán los representantes de la Secretaría ya mencionada y del Departamento Agrario, así como el Comisariado y los beneficiados (artículo 260).

En la actualidad ya no es necesaria la intervención de la Secretaría de Agricultura tal y como lo ordenaba el Código Agrario en el artículo al que acabamos de hacer referencia, porque ha dejado de tener competencia en materia de organización agraria ejidal.

Los títulos parcelarios correspondientes deberán de ser inscritos en el Registro Agrario Nacional; después de que hayan llenado este requisito se les entregarán a los beneficiarios por conducto del Comisariado Ejidal.

El Departamento Agrario notificará oportunamente a la Secretaría de Agricultura las diligencias de posesión, los deslindes, los fraccionamientos, las entregas de certificados y títulos, y, en general, todos aquellos actos que tengan por efecto crear, definir, modificar o extinguir derechos de los núcleos de población o de los ejidatarios en particular (artículo 262).

Si los campesinos que vienen a ser los titulares de las parcelas no estuvieren conformes con la asignación de ellas, deberán ocurrir al Departamento Agrario, en un plazo de treinta días, contados, desde la fecha de entrega de las parcelas, para que se les resuelva sobre las quejas que hayan presentado o presenten dentro del término establecido por el Código Agrario.

Ya hemos tratado en su debida oportunidad el derecho que tienen los núcleos de población de pedir la ampliación de los ejidos. Los procedimientos de ampliación son los mismos que se establecen para el caso de dotación, en el caso de la dotación de tierras, que también ya hemos visto, si no bastan para llenar las necesidades de los solicitantes, se concede la ampliación de ejidos que no viene a ser más que una nueva dotación.

El expediente de ampliación se tramitará de oficio cuando al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se hayan comprobado que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado.

B).- En los nuevos centros de población. Para la creación de nuevos centros de población agrícola se deberá presentar directamente al Departamento Agrario la solicitud respectiva, la que deberá contener el consenti-

miento expreso de los campesinos solicitantes de trasladarse al sitio donde se establezca el centro de población y la voluntad y decisión de arraigar en él.

Estas solicitudes no requieren determinadas formalidades. Basta que los interesados den sus nombres, el lugar en donde viven e indiquen su deseo de constituir un nuevo centro de población y de establecerse y arraigarse a él.

La publicación de estas solicitudes deberá hacerse por medio del Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federal de donde sean vecinos los solicitantes (artículo 272).

El Departamento Agrario deberá de estudiar la ubicación del nuevo centro de población, la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender, y las fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deben establecerse, y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiados (artículo 274).

Ahora bien, los estudios y proyectos formulados se enviarán al Gobernador y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecte el centro para que, en un término de 15 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 30 días, expresen por escrito lo que a sus derechos convenga (artículo 275).

Ya transcurridos los plazos a que se refiere el artículo 275, 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.

Como es de notarse en el procedimiento de creación de nuevos centros de población, los Gobernadores no dictan su resolución provisional, ni interviene el Cuerpo Consultivo.

C).- En la confirmaciones de bienes comunales. En la actualidad hay muchos pueblos que poseen tierras desde la época precolonial, en for-

ma comunal, en virtud de que no sufrieron la aplicación de las Leyes de Desamortización, ni del artículo 27 de la Constitución de 1857. Algunos de ellos - vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante el virreynato, -- otros recibieron tierras por orden de dichos monarcas durante el gran proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, reconociendo esta situación, declara que los núcleos de población, en su fracción VII, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tienen capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas que actualmente posean o que se les restituyeren.

Esta capacidad está reconocida por el Código Agrario, la que - reglamenta la forma de titulación y deslinde de los terrenos comunales con objeto de localizarlos y determinar de manera precisa su extensión, ya que la gran mayoría de los pueblos que guardan el estado comunal poseen tierras sin límites precisos, enclavadas muchas veces entre propiedades particulares o en terrenos baldíos, manteniendo de esta manera una situación confusa que se preste a muchas irregularidades que casi siempre redundan en perjuicio de los mencionados grupos.

El procedimiento para la titulación y deslinde de bienes comunales se inicia de oficio o a petición de parte. Si es de oficio, es el Departamento Agrario quien inicia el procedimiento, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 66.

Presentada la solicitud de titulación por lo interesados o iniciado el procedimiento de oficio, el poblado interesado, por mayoría de votos, - elegirá dos representantes, uno propietario y otro suplente, que intervendrán - en la tramitación del expediente respectivo, aportando los títulos de propiedad de la comunidad y pruebas que estimen convenientes (artículo 307).

Las asambleas de comuneros deben dar instrucciones a sus representantes para que antes de que dictamine el Cuerpo Consultivo Agrario, se estudie y defina la situación de cada una de las supuestas pequeñas propiedades. - Si una o varias de ellas no son reconocidas por la comunidad, ésta debe solicitar la suspensión del trámite de la confirmación y seguir el procedimiento de -- restitución en favor de la propia comunidad.

Corresponde al Departamento Agrario el recabar las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos que determinen la localización de las tierras y el área de éstas, y, en caso de que aquélla y ésta queden debidamente verificadas sobre el terreno, dictará orden para la inscripción del bien comunal

en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. Si es que no existen títulos o no pudiera determinarse el área de localización de la propiedad comunal, el Departamento Agrario deberá de recabar todos los datos necesarios para levantar la planificación correspondiente, así como las pruebas conducentes. Aquéllas y éstas serán puestas a la vista de los interesados y de la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública, por un plazo de diez días, para que expongan lo que a sus intereses convenga (artículo 309).

El Lic. Hinojosa Ortiz comenta que los comuneros deben pedir que, en estos casos, además los asesore o intervenga el Instituto Nacional Indigenista o la Dirección de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública. (2)

Transcurrido el plazo de diez días, el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará, y el Departamento Agrario formulará el proyecto de resolución presidencial que corresponda, el que será puesto a consideración del Presidente de la República.

La ejecución de las resoluciones presidenciales las hará el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, deslindando los terrenos reconocidos y señalando las fracciones que posean los individuos en lo particular, haciéndose la designación de Comisariado y del Consejo de Bienes Comunales.

Se puede suspender el procedimiento en cuestión, cuando surjan durante la tramitación del expediente, conflictos por límites respecto del bien comunal, el que se continuará en la vía de restitución, si es con un particular, o en la vía de conflictos por límites, si éste fuere con un núcleo de población propietario de ejidos o de bienes comunales.

En los expedientes de titulación y deslinde de bienes comunales, el Departamento Agrario hará los siguientes estudios de oficio:

"I. Económico-social de la comunidad de que se trate, incluyendo avalúo de sus bienes, para los efectos de tributación fiscal;

"II. Sobre conflictos por límites entre los núcleos de población

(2).- Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, P. 255.

comprendidos en los terrenos comunales, o con los colindantes de éstos;

"III. Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias, o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad;

"IV. Sobre los fraccionamientos que existan dentro de los terrenos comunales, haciéndose el levantamiento de conjuntos de las pequeñas propiedades; y,

"V. Sobre los fundos legales y las zonas de urbanización."

1. La primera instancia para los conflictos por límite de bienes comunales se inicia por el Departamento Agrario de oficio o a petición de parte, y versará sobre los conflictos de hecho o de derecho por límites entre comunales o entre terrenos comunales y ejidos.

Iniciado el procedimiento, cada poblado interesado deberá de elegir dos representantes, uno propietario y otro suplente, para que presenten los títulos, documentos y toda clase de informaciones y pruebas que estimen pertinentes, y si es posible, pueden celebrar convenios en un momento dado.

El Departamento Agrario deberá de hacer el levantamiento topográfico de los terrenos de las comunidades en conflicto y practicará, además, los estudios a que se refiere el artículo 313 del Código Agrario. Después de haber hecho esto, el Departamento Agrario fijará a las partes un término, que no excederá de sesenta días, para que rindan todas las pruebas necesarias.

Pasados los cinco días, a partir de la fecha en que haya rendido la última prueba ofrecida o de la fecha de expiración del término de prueba, el Departamento Agrario deberá de formular un proyecto de resolución definitiva, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, que someterá a la decisión del Presidente de la República, dándolo a conocer de antemano al Departamento de Asuntos Indígenas, para que, en el término de diez días, formule su opinión sobre el particular (artículo 318).

El Departamento de Asuntos Indígenas, como ya sabemos, no existe ya; en su lugar pueden intervenir la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública o el Instituto Nacional Indigenista.

El Presidente de la República dictará su resolución definitiva de terminando:

"I. La extensión y localización de las tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio y la superficie o superficies que correspondan a los fundos legales o las zonas de urbanización;

"II. Los volúmenes de aguas que correspondan a cada poblado y la forma de aprovecharlos; y,

"III. La compensación que, en su caso, se otorgue".

Ahora bien, si los pueblos llegan a conformarse con la resolución presidencial, cosa que no sucede con frecuencia, la resolución será irrevocable, y se mandará inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; pero aunque no estuvieren conformes se ejecutará por el Departamento Agrario y se notificará a los Gobernadores de las entidades correspondientes.

Al ejecutarse la resolución del Presidente, se deberá citar a los componentes del núcleo de población a asamblea general, para determinar:

"I. El número de cabezas de ganado y su clase, que pertenezcan a los integrantes del núcleo, y que puedan pastar libremente;

"II. La cuota anual por cabeza de ganado sobre los excedentes del número fijado, de acuerdo con la fracción anterior.

"III. El número de cabezas de ganado y su clase que deba desalojarse de los terrenos comunales; y,

"IV. Las características de los terrenos ocupados por bosques y las de su explotación."

Como se habrá podido observar, este procedimiento para resolver los conflictos por límites de bienes comunales es de carácter contencioso, entraña un verdadero juicio ante una autoridad administrativa con facultades jurisdiccionales como lo es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pues hay, como en todo juicio, dos partes, período de pruebas, alegatos y sentencia.

2. Si un poblado de los contendientes no aceptara la resolución del Presidente de la República, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promoviendo juicio de inconformidad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución. Este juicio corresponde a la segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, y se iniciará por demanda que por escrito presentarán los representantes del poblado inconforme, haciendo constar en ella los puntos de inconformidad y las razones en que la fundan.

Con la demanda deberá de acompañarse copias de traslado para las contrapartes, para el Departamento Agrario, para el Departamento de Asuntos Indígenas (la Dirección de Asuntos Indígenas), y para la contraparte del pueblo inconforme.

La demanda no debe llenar más requisitos legales de forma que la expresión de los puntos de inconformidad y las razones en que se fundan.

La contestación de la demanda de inconformidad, corresponde al Departamento Agrario, el que deberá de contestarla dentro de los quince días siguientes a la fecha en que la reciba y en nombre del Presidente de la República. Deberá, antes de hacer la contestación, oír la opinión del Departamento de Asuntos Indígenas.

Al hacer la contestación de la demanda la mencionada dependencia del ejecutivo, deberá de enviar el original del expediente de primera instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La contraparte del núcleo de población inconforme, también puede contestar la demanda dentro de un plazo de quince días a partir del emplazamiento.

Ya que ha sido comprobada la personalidad de los representantes de los pueblos en litigio, la Suprema Corte de Justicia ordenará abrir el juicio a prueba por un término improrrogable de veinte días, si alguno de los poblados lo hubiere solicitado en su demanda o en la contestación, y observará las siguientes reglas en materia de pruebas:

"1.- Las Diligencias practicadas en la primera instancia harán prueba plena, salvo que fueren redargüidas de falsas; y,

II. - Dentro del término señalado, sólo se recibirán pruebas - que se refieran a hechos supervivientes, o que, ofrecidas ante el Ejecutivo, -- hubieran sido indebidamente desechadas, o no hubieran podido recibirse en todo, o en parte, por motivo no imputable a quien las ofreció".

La Suprema Corte de Justicia, puede mandar practicar las diligencias que estime necesarias, para mejor proveer.

Concluido el término de prueba, se fijará a las partes un plazo de cinco días para que aleguen por escrito lo que a sus intereses convenga.

La Corte deberá de dictar sentencia dentro de los quince días siguientes a la expiración del término de alegatos, la que expresará cuáles son los puntos de la resolución presidencial que se confirman, revocan o modifican.

El fallo de la Suprema Corte se notificará a las partes y la copia certificada se remitirá al Juzgado de Distrito respectivo, para que la ejecute en sus términos respectivos y la mande inscribir en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y en el Registro Agrario Nacional.

Como los jueces de distrito carecen de los elementos y recursos técnicos y económicos para ejecutar la sentencia, la Corte remitirá copia certificada de la sentencia al Departamento Agrario y al Departamento de Asuntos Indígenas, siendo éste el encargado de ejecutar, con el auxilio del Agrario, los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia.

En el momento de ejecutarse la resolución presidencial o la sentencia definitiva de la Corte, los núcleos de población contendientes, con la intervención de un representante del Departamento Agrario y otro del Departamento de Asuntos Indígenas, designarán sus comisariados de bienes comunales y sus consejos de vigilancia.

Por lo que respecta al procedimiento que se ha descrito, el -- Código Federal de Procedimientos Civiles será supletorio del Código Agrario.

D).- En la adjudicación y privación de derechos individuales de ejidatarios y comuneros. Según el Sen. Lic. Manuel Hinojosa Ortiz en -- los comentarios que hace al Código Agrario, el ejidatario tiene tres clases de derechos en el ejido:

1. El derecho a la unidad de dotación o de parcela;
2. El derecho a aprovechar las tierras comunales en la forma equitativa en que se reglamenta el uso de las mismas; y,
3. El derecho a que se le adjudique un solar urbano. (3)

Así que, una vez ejercitada por un núcleo de población la acción colectiva, nace en favor de cada miembro de aquél una expectativa de derecho. Dictada resolución favorable, esa expectativa de derecho se convierte en derecho a la preferencia a la adjudicación de la parcela o a que se le tome en cuenta en la explotación colectiva del ejido. Hecho el fraccionamiento definitivo de las tierras y dada la posesión definitiva, el ejidatario adquiere la propiedad sobre su parcela o proporcionalmente sobre el ejido, según el caso, y con las limitaciones establecidas en el código agrario.

Se ponen al día los derechos de todos y cada uno de los miembros del núcleo de población mediante la depuración censal, en que se expiden certificados de derechos agrarios. Una vez que se fracciona el ejido y se forman las parcelas, el campesino puede canjear su certificado de derechos agrarios por el título de parcela.

En la Asamblea General de Ejidatarios, se hace la distribución de las parcelas obtenidas por el fraccionamiento, siguiendo el orden de preferencia, establecido en el artículo 153:

"I. Ejidatarios o herederos de ejidatarios que figuren en el censo original y que estén trabajando en el ejido;

"II. Ejidatarios incluidos en los censos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan, siempre que comprueben que, sin causa justificada, se les impidió continuar en cultivo de su parcela;

"III. Campesinos del núcleo de población que no hayan figurado en el censo, pero que hayan cultivado terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años;

(3) Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, p. 129.

"IV. Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos -- del ejido por menos de dos años;

"V. Campesinos del mismo núcleo de población que hayan -- llegado a la edad exigida por este Código para poder ser ejidatarios;

"VI. Campesinos procedentes de núcleos de población colin-- dantes; y,

"VII. Campesinos procedentes de otros núcleos ejidales donde falten tierras".

Dentro de cada grupo se procederá de preferencia a entregar una determinada parcela al ejidatario que la haya venido ocupando o haya reg lizado mejoras en ella; las demás parcelas se distribuirán por sorteo.

Cuando la superficie fraccionable sea insuficiente para formar el número de parcelas necesario, de acuerdo con el censo agrario, la elimina-- ción de los posibles beneficiados se hará en orden inverso al indicado antes y -- dentro de cada una de las categorías establecidas, de acuerdo con las siguien-- tes preferencias:

- a) Campesinos mayores de 16 años y menores de 21, sin fa-- milia a su cargo;
- b) Campesinos mayores de 21 años, sin familia a su cargo;
- c) Campesinos con mujer y sin hijos;
- d) Mujeres con derecho;
- e) Campesinos con hijos a su cargo.

En cada uno de estos se eliminará en primer término a los de -- menos edad.

Ahora bien, según el artículo 156, cuando hay parcelas que -- legalmente quedan vacantes, se adjudicarán en favor del heredero del antiguo-- adjudicatario. Cuando no hay heredero, la adjudicación se hace a un campe-- sino capacitado, según el orden de preferencias establecido en el artículo 153.

En el caso de que el ejidatario no señale heredero, quien no podrá ser persona que disfrute de derechos agrarios, o que el heredero señalado haya muerto o no pueda o no quiera heredar, la ley concede derecho preferente a la mujer del ejidatario, después a sus hijos, y finalmente a las personas que, sin ser sus parientes, hayan vivido a su lado y dependido económicamente de él (artículo 163).

Cuando no hay heredero, o cuando éste renuncia a sus derechos, la Asamblea de Ejidatarios resolverá por mayoría de las dos terceras partes, y con la aprobación de la autoridad competente, a quien deberá adjudicarse la unidad de dotación o la parcela, siguiendo el orden de preferencias establecido en el artículo 153 (artículo 165).

Cuando un campesino pierde por decreto su parcela, ésta se adjudica a su mujer o a quien legalmente aparezca como su heredero. Si durante el término de dos años o más, dicha familia no cultiva o explota la parcela, ésta deberá quitársele y adjudicarse a otro campesino con derecho. Un campesino no puede tener más que una sola parcela, y si se casa con mujer que tenga parcela, ésta se adjudicará a otro miembro de la familia de la mujer con derecho a ella, conforme al Código Agrario.

Finalmente, y como expone el artículo 172, los campesinos beneficiados adquieren sus derechos como ejidatarios en el momento de la adjudicación y posesión de las tierras que se les hayan concedido. Si en el término de seis meses, contados a partir de la distribución provisional de parcelas o del fraccionamiento definitivo, no se presenta el ejidatario cuyo derecho a participar en el ejido se ha reconocido, perderá la preferencia que se le había otorgado y la parcela que debía habersele entregado, se adjudicará a otro campesino, siguiendo las reglas establecidas para la distribución de parcelas. Igual criterio se sigue en el caso de que un ejidatario no se presente a participar en la explotación colectiva, dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que las labores agrícolas se inicien.

El ejidatario perderá sus derechos sobre la parcela, y en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, única y exclusivamente cuando durante dos años consecutivos o más, falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le corresponden en caso de que su ejido se explote colectivamente (artículo 169).

De este artículo se desprende con toda claridad que hay sólo - una causa o razón para que se le prive de sus derechos al ejidatario sobre la parcela y sobre pastos y montes de uso común, y esa causa es la de no trabajar durante dos años o más su parcela o que no haya realizado los trabajos que le corresponden, en caso de que pertenezca a un ejido sujeto a explotación colectiva.

Esta sanción es tradicional, pues data desde la época precolonial en que se imponía a los habitantes de los Calpulli.

La privación de los derechos de un ejidatario, tratándose de un ejido fraccionado o no, sólo podrá decretarse por el Presidente de la República, previo juicio seguido por el Departamento Agrario en que se cumplan las formalidades del procedimiento, el cual se organizará en el reglamento correspondiente, de acuerdo con las siguientes bases:

"I. La asamblea general de ejidatarios, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, están facultados únicamente para solicitar ante el Departamento Agrario la privación de los derechos de un ejidatario, presentando las pruebas en que funden su petición. La Secretaría de Agricultura, al hacer la solicitud enviará al Departamento su opinión fundada, con el expediente que contenga las constancias que juzgue pertinentes, para probar la procedencia de la sanción;

"II. En la asamblea general de ejidatarios en que se plantee la solicitud respectiva, deberá estar un representante del Departamento Agrario o de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y oírse a los posibles afectados. La procedencia de la solicitud se determinará por mayoría en votación nominal. El comisariado ejidal, en cumplimiento del acuerdo tomado por la asamblea, enviará al Departamento Agrario un ejemplar del acta levantada, así como las pruebas que se hayan aportado;

"III. El Departamento Agrario no dará entrada a las solicitudes infundadas, o que no vayan acompañadas de pruebas que, por lo menos, establezcan la presunción de que los ejidatarios acusados han incurrido en causa de privación de sus derechos;

"IV. Esta dependencia del Ejecutivo deberá oír la defensa de los ejidatarios, recibiendo para ello, todas las pruebas que aporten las partes, y recabando oficiosamente todos aquellos datos que estime necesarios;

"V. Dicha dependencia, analizará los hechos que se imputen, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y fundará legalmente el dictamen, el que deberá de llevarse ante el ejecutivo Federal para que dicte la resolución que proceda; y,

"VI. Todas aquellas peticiones dolosas o notoriamente infundadas, serán sancionadas, ya sea con destitución del cargo que desempeñe aquél que la formuló, o multa y hasta con prisión". (artículo 173).

Como indica el Lic. Hinojosa Ortiz en sus comentarios al Código Agrario, (4) todo ejidatario interesado deberá de concurrir a la asamblea general de ejidatarios y hacer que se compruebe que la convocatoria de las asambleas se hizo cuando menos con ocho días de anticipación y que las cédulas o papeles con la convocatoria se incluyó el punto relativo a la privación de derechos; que se han reunido más de la mitad de los auténticos ejidatarios que constituyen el poblado; deberá además de exponer ante la asamblea las pruebas y razones que tenga para defender sus derechos alegando, por ejemplo, que sí ha estado trabajando su tierra, que no la ha abandonado durante dos años, que es viuda, menor de edad o incapacitado para cultivar personalmente la parcela; deberá de pedir que en el acta se hagan constar todas las razones que él alegue, incluyendo las posibles faltas o deficiencias de la convocatoria, la falta de quórum, o asistencia legal de los verdaderos ejidatarios, las declaraciones de personas que atestigüen a su favor, y, en general, las pruebas y razones que él presente; deberá de exigir también que le den una copia del acta y podrá negarse a firmar ésta si no se consignan todos los puntos de vista que él señala.

Deberá exigir que la votación en la asamblea general se tome nominalmente a cada campesino y cuidará que el cómputo o cuenta de la votación se haga correctamente.

El ejidatario afectado, después de realizar la asamblea general de ejidatarios, tiene el derecho de concurrir ante el Departamento Agrario y a rendir ante él otras pruebas que estime pertinentes. La decisión tomada en la asamblea general de ejidatarios es una simple solicitud de privación de derechos que puede ser fundada o infundada. Si la asamblea no ha estado bien constituida, si en ella no se aportaron pruebas para fundamentarlas, el ejidatario afectado debe pedir al Departamento Agrario que no dé entrada a la solicitud, en cuyo caso el asunto no tiene que llevarse al acuerdo del Presidente de la República.

(4) Manuel Hinojosa Ortiz, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 148, 149.

Si el campesino afectado es víctima de maniobras porque en realidad haya estado cultivando su parcela, puede enjuiciar y exigir responsabilidad a las personas que hayan promovido sin fundamento o con mala fe la solicitud de privación de derechos en su contra. Estas personas, como ya lo apuntamos, deben ser sancionadas con destitución del cargo que desempeñan, si son empleados del Banco de Crédito Ejidal, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, del Departamento Agrario o si son representantes de los campesinos o también si son miembros del comisariado ejidal, y multa y hasta con prisión según sea el caso.

CAPITULO VI

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION EN RELACION CON EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

A).- La garantía de audiencia, antecedentes y alcances en el Derecho Agrario; B).- La garantía de previo juicio, en alcances dentro del Derecho Agrario; C).- La garantía de la exacta aplicación de la ley, sus alcances en el Derecho Agrario; D).- Las garantías de legalidad, sus alcances en el Derecho Agrario; E).- Las Comisiones Agrarias Mixtas, sus antecedentes y función; F).- El Cuerpo Consultivo Agrario, sus antecedentes y función.

A).- La garantía de audiencia, antecedentes y alcances en Derecho Agrario. La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernador frente a actos del poder público que tienden a privarlo indebidamente de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional, que ordena:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades y 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."

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada con cuatro garantías específicas de seguridad jurídica que son: a).- la de que en contra de una persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados en dicha disposición constitucional se siga un juicio; b).- que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c).- que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento; y d).- que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al

hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

Antes de entrar al estudio del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, conviene que nos remontemos, aunque sea de una manera -- breve, al Proyecto de Constitución de 1857, para que partamos del antecedente inmediato del mencionado artículo constitucional.

Hemos visto que la Constitución de 1857 emanó del Plan de Ayutla, que fué la bandera política del partido liberal en las Guerras de - Reforma, en la que intervinieron grandes personajes e ilustres pensadores.

En la sesión del jueves 21 de agosto de 1856, se puso a discusión el artículo 26 del Proyecto de Constitución que estaba concebido en los siguientes términos: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso." (1)

Y en la obra que citamos continúa expresando que el diputado Gamboa hizo uso de la palabra para declararse contra la pena de muerte, porque creía que la sociedad no tenía derecho a privar de la vida a un hombre; abogó porque se implantara un organizado sistema penitenciario donde los hombres de todas las clases podrían dedicarse al trabajo, a aprender algún arte u oficio y al estudio. Insistió el diputado Gamboa en la discusión del mencionado artículo, porque una vez aprobado y en que se dice, "Nadie puede ser privado de la vida....", sino con ciertas distinciones, quedaría por solo este hecho aprobada la pena capital.

El diputado Cerqueda, previendo que puede haber casos de arbitrariedad que no ataquen precisamente la vida, la libertad ni la propiedad, propone se diga que, en materia criminal o civil no puede haber fallos sino con las garantías que por la comisión propone.

El diputado Mata afirmó que, aún cuando tenía que hablar -

(1).- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo III, "Antecedentes y evolución de los artículos 1o. a 15 Constitucionales." XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Talleres-Gráficos de la Nación (México, D.F.: 1967), p. 746.

en pro del artículo, no defendería jamás la pena de muerte, porque la consideraba como un crimen de la sociedad en contra de un individuo. De igual parecer fueron los diputados Arriaga y Guzmán.

En el curso del debate la comisión lo reformó en los siguientes términos: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal previamente establecido por la ley." (2) El artículo fué aprobado por ochenta y cuatro votos a favor por dos en contra. Este artículo pasó a ser ya en la Constitución de 1857 como el catorce donde se habla también del efecto retroactivo de las leyes. Queda pues, así plasmado en su forma original - el artículo catorce: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado o sentenciado, sino por Leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el Tribunal que previamente haya establecido la Ley".

En nuestra actual Constitución, la garantía de audiencia se encuentra en el artículo 14, párrafo II, como ya hemos afirmado, integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica necesariamente concurrentes. Mediante estas cuatro garantías el gobernador encuentra una auténtica y firme protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera-subjetiva de derecho. El goce de este derecho corresponde a todo sujeto - como gobernador, y quienes tienen este carácter en materia agraria son:

I. Los grandes propietarios, comúnmente llamados latifundistas, cuya propiedad excede a los límites establecidos por la Constitución y el Código Agrario;

II. Los pequeños propietarios, que son todos aquellos cuya propiedad no rebasen los límites establecidos por los mencionados ordenamientos jurídicos;

III. El núcleo de población, o sea, cualquier grupo humano de carácter agrario que aún no ha sido beneficiado por los actos de la dotación o restitución de tierras y aguas en su favor;

IV. Los ejidatarios y comuneros, el ejidatario siendo el miembro individual de la comunidad agraria ejidal, o sea, aquella persona mo-

(2).- Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo III, p. 752.

ral que ha recibido por dotación o restitución de tierras y aguas y que está organizada dentro del sistema legal respectivo en cuanto a la propiedad posesión, uso y disfrute de estos bienes jurídicos. El comunero es la persona física que pertenece a un núcleo de población que posee y disfruta originalmente, es decir, sin que se le haya dotado o restituído tierras en estado comunal.

Ahora que ya hemos visto quienes tienen el carácter de gobernados en materia agraria, y viendo que este concepto es inseparable y correlativo, por modo necesario, de la idea de autoridad, de tal manera que es imposible la existencia del primero sin la de la segunda. Volvamos a revisar brevemente quiénes son autoridades en materia agraria y cuáles son sus atribuciones.

Como ya hemos visto, las autoridades agrarias, establecido en el artículo I del Código Agrario, son:

- I. El Presidente de la República.
- II. Los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III. El Jefe del Departamento Agrario.
- IV. El Secretario de Agricultura y Ganadería.

Por lo que respecta al Departamento de Asuntos Indígenas, -- quedó suprimido a partir del año de 1947, al dictarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1946, y las atribuciones relativas a dicho departamento pasaron a la Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Asuntos Indígenas, conforme al artículo 10, fracción XXX del reglamento de la ley de 1946.

En el artículo 27 constitucional, en su fracción XIII, se establece en la parte final que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria. El artículo 33 del Código Agrario confirma lo anterior y agrega que las resoluciones del Presidente de la República en ningún caso podrán ser modificados.

Se entiende por resolución definitiva para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente de restitución o dotación de tie

rras o aguas; de ampliación de las ya concedidas; de creación de nuevos -- centros de población agrícola; de reconocimiento de la propiedad de bienes comunales; y, de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, -- de acuerdo con el Código Agrario. Solamente se mencionan cinco tipos de resoluciones presidenciales definitivas. La enumeración que se hace en este artículo, el 33, es incompleta, porque también son resoluciones presidencia les definitivas las que deciden sobre expropiaciones agrarias, división de eji dos, establecimiento de zonas urbanas ejidales y las que cambian el régimen jurídico interior del ejido.

En el artículo 34 se encuentran las atribuciones de los Gober nadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento -- del Distrito Federal, que son:

"I. Dictar mandamientos para resolver en primera instancia - los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, in-- clusive dotaciones complementarias y ampliaciones 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 cuando 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 de éste;

"VIII. Las demás que este Código y las otras leyes y reglame ntos les señalen."

En el artículo 27 constitucional, fracción XII, únicamente - se menciona a los Gobernadores de los Estados y Territorios, y no al Jefe-- del Departamento del Distrito Federal y sólo concede a los Estados faculta

des decisorias en materia agraria.

Por lo que respecta a las atribuciones que tiene el Jefe del Departamento Agrario, éstas las encontramos comprendidas en el artículo 35 del Código Agrario, ya citado oportunamente en el Capítulo IV.

Por lo que concierne a las atribuciones que la ley, o mejor dicho, el Código Agrario Vigente le concede al Secretario de Agricultura y Ganadería, están establecidas en el artículo 38, que quedó reformado por decreto dictado el 24 de diciembre de 1948. Con la nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente a partir del 1.º de enero de 1959, se redujeron todavía más las funciones agrarias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Según dicha ley, en materia agraria, únicamente corresponde a la Secretaría mencionada "organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda, y organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos" (artículo 9, fracciones III y IV).

Ahora que hemos visto quiénes son los gobernados en materia agraria y quiénes son las autoridades, conviene aclarar el concepto de acto de privación para después ver cuáles son los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia.

Según don Ignacio Burgoa, la privación es "la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien material o inmaterial, constitutivo de la misma (deposición o despojo) así como la impedición del ingreso del propio bien a dicha esfera." (3)

En este concepto anterior se ha hecho mención a la expresión "acto de autoridad" que trae las consecuencias ya apuntadas, y para dar una idea más clara al concepto anterior, es conveniente expresar el significado de acto de autoridad. Como es bien sabido, el Estado desempeña dos clases de actividades fundamentales que vienen a ser: la de imperio o soberanía y la de Jus Gestione, en la que busca la colaboración de los particulares, que contrata con ellos.

(3).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Tercera Edición, Edicio-

La actividad de imperio no sólo requiere el consentimiento - del gobernado, sino que las decisiones que tome el Estado se imponen aún - en contra de su voluntad. Si el Estado no actúa con su facultad de imperio, no puede proceder contra él un juicio de amparo.

El acto de autoridad, es un acto unilateral, imperativo, coercitivo, realizado o realizable por un órgano del Estado. Por unilateral se entiende que para la existencia jurídica del acto no requiere sino de la voluntad del órgano del Estado; el acto de autoridad está sobre la voluntad - del particular, la voluntad del órgano del Estado se impone reticente al gobernado, y esto constituye la imperatividad del acto de autoridad.

La coercibilidad es la capacidad que tiene el órgano del Estado de hacerse obedecer aún contra la voluntad del gobernado.

Pero no basta que el acto de autoridad produzca las consecuencias apuntadas ya con anterioridad en el ámbito jurídico del gobernado para que se pueda reputar como acto de privación en los términos del segundo párrafo del artículo constitucional en cuestión, puesto que para ello es menester que la norma o menoscabo mencionados, así como la impedición citada, constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto. Es decir, un acto es de privación cuando su finalidad propia y definitiva consiste en hacer egresar de la esfera jurídica del gobernado un bien. Cuando el acto no tenga este fin, no será de privación, a diferencia del acto de molestia que viene a ser aquél que no despoja al gobernado ni la merma su esfera jurídica, sino que la privación que origina es sólo un medio - para lograr otros propósitos, ya que le faltaría el elemento definitividad teleológica que ya hemos apuntado.

Ahora pasaremos a ver los bienes jurídicos tutelados por la - garantía de audiencia, que son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

I. Se entiende por vida la existencia psicofísica del hombre. La garantía de audiencia por consiguiente tutela la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación. Por ello me remito a lo expuesto al principio de este capítulo, donde se hace mención a las discusiones llevadas a cabo por los Constituyentes de 1857 acerca del artículo 26 del Proyecto de Constitución.

II. En cuanto a la libertad, ésta se preserva por la garan-

tía de audiencia como facultad genérica natural del individuo consistente en la forjación y realización de fines vitales y en la selección de medios tendientes a conseguirlos; y como tal facultad natural ostenta variados aspectos, constituidos cada uno de ellos de facultades o libertades específicas, podemos concluir que la mencionada preservación constitucional se extiende a todas éstas, sin contraerse a la mera libertad física, con estricto apego al principio jurídico que reza, "donde la ley no distingue, no debemos distinguir." Es por ello por lo que todas las libertades públicas individuales, -- que como derechos subjetivos se consagran en nuestra Constitución, están protegidas, a través de la garantía de audiencia, frente y contra cualquier acto de autoridad que implique su privación.

III. Otro bien jurídico protegido por la garantía de audiencia es la propiedad del gobernado. La propiedad es el derecho real por excelencia; está protegida por la citada garantía en cuanto a los tres derechos subjetivos fundamentales que de ella se derivan, y que son el de uso, el de disfrute y el de disposición de la cosa, materia de la misma. Este derecho tiene como sujeto activo a una persona determinada y como sujeto pasivo a todos los demás.

Por lo que se refiere al derecho de propiedad en materia -- agraria, hemos visto ya quiénes tienen ese derecho: los grandes propietarios que rebasan los límites establecidos por la Constitución y por el Código -- Agrario, y los pequeños propietarios que se ajustan a ambos ordenamientos -- jurídicos en sus artículos 27, inciso XV y en el 104 respectivamente.

En cuanto al derecho de propiedad de los bienes ejidales, -- o sea, las que obtienen los pueblos por restitución o dotación, vemos que abarca dos clases de derechos: los de los núcleos de población y los de -- los individuos beneficiados por aquéllas.

Acerca de la propiedad de los núcleos de población, el artículo 130 del Código Agrario dice: "A partir de la diligencia de posición -- definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen."

Sin embargo, es conveniente ver el artículo 147 del mismo -- ordenamiento, ya que éste le atribuye la propiedad y posesión al núcleo -- de población ejidal.

"Art. 147. Los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido:

"I. Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa, cuando menos, del 90% de sus componentes;

"II. Cuando desaparezcan totalmente y

"III. Cuando después de la entrega de las tierras, desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo un número de ejidatarios tal, que aquél quede reducido a menos de diez capacitados.

"En estos casos, el Ejecutivo Federal considerará esas tierras como vinculadas a la realización de finalidades agrarias y las destinará preferentemente a acomodo de campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho, o a la creación de nuevos centros de población. La pérdida de los derechos del núcleo de población se determinará por resolución presidencial fundada en la comprobación de la existencia de alguna de las causas señaladas, en un procedimiento que seguirá el Departamento Agrario, con las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías. Cualquiera que sea el fin a que se dediquen las tierras, bosques o aguas, participarán de preferencia en su disfrute los ejidatarios que no se hayan negado a aceptarlas, o que hayan permanecido en el núcleo."

Relacionando el artículo 130 con el 147 y con los comentarios expuestos, se llega a la conclusión de que la propiedad de los bienes ejidales no corresponde a los núcleos de población sino al Estado.

El Estado, por medio del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ejerce una tutela constante sobre los ejidos, según puede verse en el Código Agrario. Con base en lo afirmado con anterioridad, se puede decir que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado.

La propiedad de los núcleos de población que guardan el estado comunal, generalmente el indígena, es diferente al que acabamos de hacer mención, porque estos grupos no han recibido las tierras que poseen por dotación de las autoridades agrarias conforme a las leyes respectivas, sino que las posean desde época inmemorial.

El artículo 27 constitucional, fracción XII, establece que -- "los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y -- aguas que les pertenezca, o que se les hayan restituído o restituyeren."

Como el Código Agrario no define en forma alguna los derechos de los miembros de la comunidad, se desprende que la propiedad de -- las tierras y aguas corresponde a la persona jurídica núcleo de población y que los miembros del mencionado núcleo tienen iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin formalidad alguna a las sucesivas generaciones.

Por lo que respecta a la situación de los núcleos de pobla-- ción que obtienen la restitución de tierras, parece que debería ser diversa-- de aquellos que guardan el estado comunal y de los que reciben tierras por dotación, ya que las obtienen mediante una verdadera reivindicación. Sin-- embargo, en el Código Agrario, aun cuando no expresamente, se desprende de diversas disposiciones que el régimen de propiedad de las tierras restitui-- das es el mismo de las ejidales entregadas por dotación.

Por lo que se refiere a la propiedad ejidal, una vez efectuan-- do el fraccionamiento de las tierras de cultivo, éstas pasan en propiedad a-- los beneficiados, pero con modalidades que la apartan mucho del concepto-- clásico de propiedad privada. Es decir, y como ya hemos señalado en el-- Capítulo V de este trabajo, no pueden gravarse por ningún concepto; no -- pueden ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualquier --- otro que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalaria-- do; son inalienables e inembargables.

Como ya hemos visto en el artículo 169 del Código Agrario, los derechos de propiedad se pueden perder en forma definitiva si el intere-- sado deja de cultivar su lote o de ejecutar los trabajos colectivos duran-- te dos años seguidos o más, a excepción de los adquiridos sobre el solar que-- le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización.

En el artículo 161 se habla de que el ejidatario puede per-- mutar su parcela por otra dentro del mismo ejido, con la aprobación del -- Departamento Agrario y con la de otro ejidatario, previa la aprobación, -- además, de la Asamblea General de Ejidatarios.

El ejidatario está autorizado, conforme el artículo 162 del--

Código Agrario, a transmitir su propiedad por testamento, aunque, como ya hemos visto en el Capítulo V, este derecho no es absoluto, ya que tiene — que escoger entre las personas que dependan de él económicamente, pero — que no sean ejidatarios con derechos; tampoco podrán heredar las personas — que carezcan de la capacidad para ser ejidatarios.

Por lo que respecta a los demás bienes, como sus animales, — sus muebles, etc., pueden ser heredados libremente.

En cuanto a la parcela escolar, ésta tendrá una extensión — igual a la unidad de dotación que se fije en cada caso, y deberá destinarse para la investigación, enseñanza y práctica agrícola de la escuela rural. La propiedad de la parcela escolar corresponde al núcleo de población ejidal, y no puede aplicarse a otro uso; prácticamente queda bajo el control — de la Secretaría de Educación Pública.

El manejo y explotación de la parcela escolar está a cargo — de un comité de administración constituido por tres personas; el presidente, que será el director de la escuela; el tesorero, que será el tesorero del Comisariado Ejidal; y el secretario, que será el presidente de la Sociedad de Padres de Familia.

IV. Otro bien jurídico protegido es la posesión, mediante la garantía de audiencia. Ha sido casi solucionado en forma análoga al — de la propiedad. La posesión es un hecho, un poder de hecho que una — persona ejerce sobre una cosa, pero ese poder de hecho debe siempre reconocer una causa, es decir, el origen de ese hecho: la causa possessionis. — Conforme a esta cause se distinguen dos tipos de posesiones que recoge — nuestro Código Civil: a).- la originaria, que imputa al que ejercita el poder de hecho, además del derecho de usar y de disfrutar del bien de que se trate, la facultad de disponer de él; y b).- la derivada, en la que la causa possessionis es susceptible de generar para quien desempeña dicho — poder fáctico, cualquier derecho normalmente atribuible a la propiedad, — excluyendo el que estriba en la disposición de la cosa.

Tanto a la posesión originaria como a la derivada, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional las tutela.

Ahora bien, tratándose de conflictos posesorios, es decir, — de cuestiones en que exista disputa de dos o más personas por la posesión — de un bien, la garantía de audiencia es eficaz para preservar cualquier —

posesión independientemente del título o la causa conforme a la cual se haya constituido, siempre que no se trate de actos notoriamente ilegítimos o delictivos que por su propia índole jurídica son ineficaces o ineptos para originar, en favor del que ejerce el poder de hecho, ningún derecho nominalmente atribuible a la propiedad.

Se puede aplicar lo anteriormente expuesto al artículo 66 del Código Agrario, que dice: "Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario."

Podemos afirmar y con razón que la posesión a que este artículo se refiere, no se confunde con la posesión de Derecho Civil. Se trata de una posesión que pudiéramos llamar agraria y se caracteriza fundamentalmente por el hecho de que el poseedor trabaja o explota directamente su terreno y está vinculado a él. El espíritu del legislador fué proteger, mediante la posesión, a miles de rancheros, verdaderos agricultores y ganaderos que carecen de una correcta titulación, y no a propietarios ausentistas que no son hombres de campo.

V. La garantía de audiencia, a través del concepto derechos adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal. Se ha dicho que los derechos subjetivos son facultades concedidas a la persona por el orden jurídico objetivo.

Interpretando el alcance de la garantía de audiencia para tutelar los derechos del gobernado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cualquiera de ellos está protegido por el artículo 14 constitucional. "La posesión no es el único derecho que las personas extrañas a un juicio pueden defender en la vía constitucional, ya que el artículo 14 de la Carta Magna garantiza contra la privación sin forma de juicio, no sólo la posesión, sino de cualquier derecho, y, particularmente, cuando el quejoso no pretende ser amparado en una posesión jurídica, sino más bien en la tenencia de la cosa que le compete a virtud de su derecho de arrendamiento." (4)

Veamos cuáles son los derechos agrarios que establece en su parte sustantiva el Código Agrario vigente:

- 1.- Restitución de tierras y aguas.
- 2.- Dotación de tierras y aguas.
- 3.- Ampliación.
- 4.- Creación de nuevos centros de población agrícola.
- 5.- Inafectabilidad.
- 6.- Acomodamiento.

Los cuatro primeros derechos son de carácter colectivo, porque se conceden a núcleos de población los tres primeros y a grupos no menores de veinte campesinos el cuarto. Los dos últimos, es decir, el de inafectabilidad y el de acomodamiento, son individuales.

1.- En la fracción VIII del artículo 27 constitucional, se habla del derecho que tienen los pueblos a la restitución de tierras y aguas, y declara nulos los actos ilegales por los que fueron despojados de esos derechos. En el Código Agrario vigente, en su artículo 46, se habla de los derechos que tienen los pueblos que hayan sido despojados de sus tierras, bosques o aguas de una manera igual a la que establece la Constitución en el artículo 27, fracción VIII. Por lo que respecta al volúmen de aguas restituido, si es mayor que el necesario para cubrir las necesidades de los usos públicos, domésticos y agrícolas del núcleo beneficiado, se determinan entonces el que pueda utilizarse para regar la mayor extensión posible dentro de los terrenos pertenecientes al núcleo de población y el gobierno federal podrá disponer de los excedentes para su mejor aprovechamiento.

2.- El artículo 27 constitucional, en su fracción X, habla de los núcleos de población que tienen derecho a la dotación de tierras y aguas, diciendo que "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

"La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad

o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo III de la fracción XV de este artículo."

Para que los núcleos de población puedan tener derecho a -- que se les dote de tierras, bosques y aguas, ya sea porque carezcan de --- ellos o porque no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, es menester que los poblados existan cuando menos con seis meses-- de anterioridad a la fecha de la solicitud de dotación.

En el artículo 51 del Código Agrario, se establece quiénes -- no tienen derecho para obtener la dotación de tierras, bosques y aguas.

3.- Cuando se trate de ampliación de los ejidos, tendrán el derecho y capacidad para solicitar esa ampliación, los núcleos de población que tengan veinte o más individuos carentes de unidad de dotación o de -- parcela. Así lo establece el artículo 97 del Código Agrario y la misma -- Constitución en el artículo 27, fracción X.

4.- Por lo que se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola, la Constitución, en su artículo 27, los considera como uno de los medios para realizar la mejor distribución de la riqueza pública.

El artículo 100 del Código Agrario reglamenta este derecho, diciendo que: "Procederá la creación de un nuevo centro de población --- cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo, no pueden -- satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes."

Sigue diciendo el Código Agrario en su artículo 101 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.

Debemos decir, que para la constitución de un nuevo centro de población, no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deben dotarse o restituirse a otros núcleos de población.

Los nuevos centros de población pueden formarse con propiedades nacionales. Gracias a que el entonces presidente de México, señor

Licenciado don Adolfo López Mateos, 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, y cabe advertir, además, que la colonización se refiere exclusivamente a la agricultura y no incluye los terrenos ganaderos y forestales.

5.- La inafectabilidad de la pequeña propiedad es un derecho que otorga la Constitución en su artículo 27 a los propietarios de ella, el cual deberá de respetarse de manera absoluta siempre y cuando sea agrícola y esté en explotación, como hemos estudiado en el primer capítulo de este ensayo.

Como ya sabemos, conforme a la fracción XIV del artículo 27 constitucional, el derecho que tienen los pequeños propietarios para que se les respete su pequeña propiedad, está condicionado a la expedición del certificado de inafectabilidad, que le otorga el derecho, conforme a lo dispuesto por el mencionado artículo, de promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

En el Código Agrario vigente, en su artículo 66, se menciona una excepción, ya que otorga una protección a los poseedores de predios rústicos en terrenos comunales que reúnan los requisitos del artículo al que nos hemos referido en su oportunidad.

Como hemos comentado anteriormente, en virtud del lento y pesado trámite para la expedición del certificado de inafectabilidad, se encuentra en peligro la seguridad de los pequeños propietarios. Contra las resoluciones que revoquen o cancelen ilegalmente el certificado de inafectabilidad, tienen el derecho sus poseedores de promover el juicio constitucional.

De todo lo anteriormente expuesto deducimos que, conforme al artículo 27 constitucional en su fracción XIV, carecen del derecho de inafectabilidad los pequeños propietarios que no reúnan los requisitos de ley a los que ya nos hemos referido, y los grandes propietarios o latifundistas.

6.- El derecho de acomodamiento, como lo denomina el Código Agrario, se concede por éste a los campesinos con derecho que no reciben tierras en una dotación, por no haberlas disponibles, a fin de que les sean dadas en otros ejidos en los cuales haya parcelas vacantes.

En el artículo 98 del Código Agrario se establecen los procedimientos para el aumento de tierras laborales y para el acomodamiento de los campesinos, y dice así: "Cuando en un ejido no haya tierras de labor suficiente 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.

"En la imposibilidad de satisfacer las necesidades del poblado por estos procedimientos, se hará la declaratoria de déficit de parcelas y se procederá a acomodar a los campesinos sin parcela en las vacantes de los ejidos inmediatos, o a tramitar la ampliación correspondiente en los términos de este Código."

Es decir, 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 el artículo al que nos hemos referido, se prevé la posibilidad de resolver el problema de los campesinos sin tierra sin movilizarlos, sin cambiarlos del núcleo a que pertenecen.

Pero cuando ya no es posible que se abran nuevas tierras al cultivo, o porque no existan los recursos suficientes para acondicionar y utilizar nuevas tierras, debe hacerse la declaratoria de déficit de parcelas y tramitar la ampliación o hacer el acomodo de los campesinos en parcelas vacantes de los ejidos inmediatos. Cuando los campesinos vivan en regiones densamente pobladas, lo más práctico viene a ser la tramitación de creación de un nuevo centro de población en lugar de insistir en ampliaciones, cuando no haya tierras legalmente afectables, ya que es muy difícil resolver esta clase de problemas por los procedimientos a que se refiere el artículo 98.

El artículo 99 del citado ordenamiento agrario viene a confirmar lo expresado respecto al acomodamiento de los campesinos que se —

encuentren sin tierras. Dice, "Los campesinos que no hayan obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, se acomodarán en las unidades de dotación o parcelas vacantes de otros ejidos de la región."

Es necesario tener en cuenta que, en último análisis, de lo que se trata es de satisfacer las necesidades de personas físicas, individualmente consideradas, y el núcleo de población es sólo un medio para llenar esa finalidad.

En nuestro estudio, hemos encontrado que existe una excepción a la garantía de audiencia en materia agraria. De la lectura del artículo 27 constitucional, se desprende que el Estado podrá expropiar por causa de utilidad pública los bienes de los particulares. Es decir, que el acto de expropiación sólo podrá hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización. Corresponde exclusivamente al Estado decretar la expropiación, por lo cual viene a ser un acto de autoridad. Para ello, es indispensable que se destine a utilidad pública. La utilidad pública puede conceptuarse como la necesidad social que es satisfecha precisamente por la privación de un satisfactor a determinada persona.

Luego, entonces, los elementos de utilidad pública son dos: que haya una necesidad pública y que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de satisfacerla, extinguiéndola. La expropiación, de acuerdo con nuestra Carta Magna, es un acto oneroso. El Estado, al expropiar un bien a un particular, tiene que otorgar al expropiado una contra-prestación llamada indemnización.

La expropiación se diferencia de la afectación, si podemos aceptar lo firmado por la Dra. Martha Chávez en su obra del derecho agrario, en que, entre otros aspectos, la expropiación se realiza en vista de un interés público y que no tiene límite, mientras la afectación se realiza en vista de un especialísimo interés social y tiene como límite el respeto a la pequeña propiedad. (5)

La redacción de la Constitución en el sentido de que la expropiación debe hacerse mediante indemnización, ha originado diversas in-

(5).- Martha Chávez P. de Velázquez, El Derecho Agrario en México, - Editorial Porrúa, S.A. (México: 1964), p.p. 218, 219, 220.

interpretaciones respecto a la época en que deba pagarse la indemnización;— que la indemnización debe ser previa a la expropiación; que la indemnización debe ser simultánea a la expropiación; y que la indemnización debe ser posterior a la expropiación.

La ley de expropiación establece en su artículo 20 que los— plazos en que la indemnización deba pagarse, no podrán exceder de diez — años.

Nuestra Constitución, en su artículo 27, establece que la — cuantía de la indemnización "se basará en la cantidad que, como valor fiscal de la cosa expropiada, figura en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de modo tácito por haber pagado sus contribuciones sobre esta base." (Frac. VI, párrafo 2o.)

En el procedimiento expropiatorio intervienen sucesivamente— los tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El artículo 27 otorga al Poder Legislativo, local o federal, — según el caso, facultades para expedir el ordenamiento que fije o delimite las causas de utilidad pública, al disponer que: "las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de — acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración— correspondiente." (Frac. VI, párrafo 2o.)

Como se desprende de la parte anterior del precepto constitucional mencionado, el Poder Ejecutivo interviene en la expropiación, ya que también le reserva la facultad de declarar concretamente cuando procede, en un caso determinado, la expropiación del bien; esto es, se concreta a aplicar a un caso particular las normas constitucionales y legales que regula la actuación expropiatoria del Estado.

El Poder Judicial está facultado para conocer de las controversias que surjan entre el Estado y los particulares con motivo de las disposiciones entre el valor real y el actual y efectivo del bien expropiado, — y el valor catastral fiscal de éste.

En materia expropiatoria no rige la garantía de audiencia — consagrada en el artículo 14 fracción segunda de la Constitución, excep—

ción que ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis que dice: "En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental." (Apéndice al Tomo CXVIII, tesis 468).

B).- La garantía de previo juicio, en alcances dentro del Derecho Agrario. - Al principio de este capítulo afirmamos que la garantía de audiencia estaba compuesta, en los términos del artículo 14 constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que incluye la de que contra cualquier gobernado se siga un juicio (el juicio previo a la privación). Esta subgarantía se comprende en la expresión mediante juicio inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna. El concepto de juicio, que es de gran importancia para fijar el sentido mismo de la garantía en cuestión, ha venido a equivaler a la idea de procedimiento.

Por juicio, pues, entendemos un procedimiento, que consiste de una serie de actos concatenados entre sí, convergentes todos ellos hacia un mismo fin. Es un procedimiento en que la persona, el gobernado, a quien se pretenda privar, debe ser oída. Este procedimiento debe ser anterior al acto de privación, nunca debe ser anterior el acto de privación al procedimiento. Esto se deriva del término mediante que quiere decir previo; el juicio debe ser el medio para que se prive al gobernado, un medio sin el cual el acto de privación sería inconstitucional.

Desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales.

Por autoridad jurisdiccional material entendemos aquella cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del derecho - mediante la solución de los conflictos jurídicos respectivos, de acuerdo con la competencia legal que tenga.

Una autoridad es formal y materialmente jurisdiccional cuando su actuación principal estriba en decir el derecho, ya sea el Poder Judicial local o federal.

Cuando la privación afecta la vida o la libertad personal del gobernado, entonces el juicio y los tribunales deben necesariamente ser autoridades judiciales, formal y materialmente. Esto se deriva de la misma Constitución. La privación de la vida y de la libertad son penas que se imponen por la comisión de un delito, y conforme al artículo 21 del mencionado ordenamiento, sólo puede imponer las penas la autoridad judicial, lo mismo que el juicio debe seguirse exclusivamente ante la autoridad judicial y en tribunales judiciales.

Cuando se trate de un acto administrativo de autoridad que importe la privación en detrimento del gobernado, de algunos de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, el juicio a que se alude en el segundo párrafo del mencionado artículo es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos. Es decir, por ejemplo, que cuando se siga un procedimiento que tienda a hacer cumplir coactivamente una obligación pública individual a cargo del gobernado y en favor del Estado, entonces el juicio puede ser un procedimiento que se siga ante una autoridad formal y materialmente administrativa.

Después de haber hecho de una manera breve una explicación acerca de cuándo conocen las autoridades de los juicios o procedimientos formales o materiales, ya sean administrativos (como es el caso en materia agraria) o judiciales, concluimos que en materia agraria, el previo juicio a que alude al artículo 14 Constitucional se realiza por medio de los procedimientos que estatuye el Código Agrario.

Ya hemos visto, en el Capítulo V, los procedimientos más importantes en el Derecho Agrario, que corresponden a la restitución, dotación y ampliación de ejidos; a la creación de nuevos centros de población; a la confirmación de bienes comunales; y a la adjudicación y privación de los derechos individuales de ejidatarios y comuneros.

Ahora bien, para interpretar la garantía de juicio contenida en el artículo 14 Constitucional, el Lic. Narciso Bassoles elaboró una doctrina determinando su alcance y naturaleza y que expresó en su libro "La Nueva Ley Agraria." En ella, plantea la solución del problema, fijando los requisitos necesarios para que el procedimiento agrario se ajuste a la Constitución, es decir, que haya las garantías de defensa del afectado para que no merezca el reproche de ser la base de un despojo.

En la citada obra se dice que dentro del sentido de la garantía del artículo 14 Constitucional, el procedimiento o juicio deberá tener en su desarrollo las formalidades esenciales si las leyes que lo organizan reúnen las siguientes condiciones fundamentales:

1.- Solicitud de restitución o de dotación de tierras ante las Comisiones Agrarias, dando vista al afectado de la iniciación de la instancia para que se defienda.

2.- En la ley o en la demanda presentada debe haber los elementos necesarios para poner de manifiesto cual va a ser el resultado de la sentencia que se dicte.

3.- En todo momento se debe dar oportunidad a aquél que afirma o a aquél que niega para probar su afirmación o su negación, sin fijar término de prueba para que los contendientes prueben su dicho, sin ser necesario que la acción se deduzca de una sola vez, la que puede irse deduciendo en el curso del procedimiento, pero debiendo ser indispensable que cada vez que se use de esa acción se le dé vista al interesado.

4.- Que se dé oportunidad a las partes para condensar el resultado del debate, presentar pruebas y formular sus alegatos.

5.- Como resultado de lo que antecede, como coronamiento de esta serie de "formalidades esenciales", que se dicte sentencia que debe ser congruente con la demanda inicial, con lo que se exigió en ella.— Esta sentencia es recurrible ante un tribunal administrativo especial, que para el caso sería la Comisión Nacional Agraria.

El Lic. Bassols agrega que la garantía del artículo 14 Constitucional que exige un juicio previo para la pérdida de la propiedad está satisfecha porque no solamente habrá tribunales cuando se trate de autoridades dependientes del Poder Judicial, sino que también se satisface la exigencia de un juicio, que define como "el conjunto de medios establecidos en las leyes para hacer posible la resolución de los conflictos y la declaración del derecho en cada caso, de un modo sereno, impersonal y equitativo." (6)

(6).- Narciso Bassols, La Nueva Ley Agraria. (México: 1927).

Así que los requisitos formales que señala el Lic. Bassols, y que son la demanda o notificación, la facultad de contradecir, las pruebas y los alegatos, y la sentencia, deben ser un mínimum de la garantía, de tal modo que ésta sea efectiva sin dejar en estado de indefensión al particular.

Podemos concluir, pues, que el principio de que el procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del artículo 14 constitucional, y así lo ha determinado la Suprema Corte en su sentencia del 19 de junio de -- 1927, que dice: "la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución sobre la necesidad de un juicio previo, se cumple satisfactoriamente, cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento sealado por la ley." (7)

C).- La Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley, sus alcances en el Derecho Agrario. "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no est  decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundar  en los principios generales del derecho."

Estos dos párrafos del artículo 14 constitucional, el tercero y el cuarto, constituyen la llamada garantía de la exacta aplicación de la ley. En el tercer párrafo la garantía se refiere a materia criminal o penal, y consiste en que la pena que le imponga a la comisión de un delito debe estar incluida en una ley aplicable precisamente al delito de que se trata, sin que quepa, en el caso, imponer por analogía o por mayoría de razón, pena distinta a la indicada en la ley aplicable. La garantía del cuarto y último párrafo del artículo 14 constitucional se refiere a los juicios civiles, en que la sentencia final deberá apegarse a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y en defecto de ésta, habrá de fundarse en los principios generales del derecho.

Antes de seguir debemos aclarar el alcance del concepto --

(7).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 145.

"interpretación jurídica." Nos dice el Lic. Eduardo García Maynez que — "la interpretación es un arte, y, consecuentemente, posee una técnica especial.... Las diversas escuelas de interpretación parten de concepciones — completamente distintas acerca del orden jurídico y del sentido de la labor interpretativa." (8) Como los principales métodos interpretativos, el Lic. — García Maynez señala los siguientes:

1.- El método exegético. Sigue la idea de que toda interpretación es siempre exégesis de los textos. "Como la ley es para los defensores de la doctrina que exponemos expresión de la voluntad legislativa, la interpretación de los preceptos legales debe reducirse a la búsqueda del pensamiento de su autor. Esta tarea, cuyo fin último consiste en descubrir la intención de los legisladores, es precisamente lo que se llama exégesis.— Hay que seguir paso a paso los textos legales hasta encontrar el pensamiento de quienes los formularon." (9)

2.- Método de argumento a contrario, de argumentos a pari, a majori ad minus, a minori ad majus. Cuando no se puede encontrar el pensamiento del legislador, hay que usar los recursos que brinda al intérprete la lógica formal. "Cuando un texto legal encierre una solución restrictiva, en relación con el caso a que se refiere, puede inferirse que los no comprendidos en ella deben ser objeto de una solución contraria. Ejemplo: el artículo 80. de la Constitución Federal establece que, en materia política, "sólo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República." "Interpretando a contrario el precepto citado llegase lógicamente a la conclusión de que los no ciudadanos, un extranjero, verbigracia, o un menor, no pueden hacer uso, en materia política, de tal derecho..." Los argumentos a pari, a majori ad minus, a minori ad majus, constituyen "lo que se llama razonamiento de analogía. Los argumentos de esta índole se basan en la idea de que en todos aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición debe ser la misma.... Para que la aplicación del razonamiento analógico sea correcta, no basta la simple semejanza de dos situaciones de hecho, una prevista y otra no prevista por la ley; requiérese asimismo que la razón en que la regla legal se inspira, — exista igualmente en relación con el caso imprevisto." (10)

(8).- Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. (México: 1956), p. 331.

(9).- Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, p. - 334.

(10).- Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, p. - 335.

3.- Método de la costumbre y la equidad. Con este método, el que funge como juez, al encontrarse con un caso en que la ley ofrece lagunas que no pueden colmarse con el auxilio de la analogía, "debe llenar las lagunas de la ley de acuerdo con los principios de justicia y equidad - que se supone inspiran en todo caso la obra del legislador." (11)

Buscando los antecedentes de la garantía de la exacta aplicación de la ley, encontramos que el artículo 14 de la Constitución de 1857 decía: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado o sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley."

Han sugerido muchas interpretaciones para fijar bien los alcances de la garantía de la exacta aplicación de la ley, según expresada en el artículo 14 de la Constitución de 1857. Don José María Lozano, en su obra titulada Tratado de los Derechos del Hombre, expuso que la exactitud en la aplicación de la ley no tiene más alcance que el de la materia penal, (12) interpretación adoptada y llevada a la Suprema Corte por Vallarta. Después, en 1886, el licenciado Miguel Mejía, en su libro Errores Constitucionales, refutó tal tesis y sostuvo que la garantía aludida comprendía "tanto a lo civil como a lo criminal", (13) argumento que ha sido expuesto y reforzado por don Emilio Rabasa.

Para poder apreciar el significado del vocablo "exactamente", Rabasa remonta al artículo 26 del proyecto de Constitución presentado al Congreso de 1856 por la comisión encargada de formarlo. Dicho artículo reza: "26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso." (14) En este artículo, "la concordancia muestra que lo que ha de aplicarse exactamente no es la ley, que está en singular, sino las formas. Después, cuando en virtud de una discusión que no afectaba al fondo del-

(11).- Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, p. 337.

(12).- Emilio Rabasa, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. (México: 1955), p. XV.

(13).- Emilio Rabasa, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, p. XV.

(14).- Emilio Rabasa, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, p. 3.

artículo propuesto, la Comisión lo cambió por el de las Bases orgánicas, empeñada ella en conservar las palabras finales de su proyecto, resultó, sin el propósito deliberado que hoy es inadmisibile suponer, que lo que ha de aplicarse exactamente no son las formas, sino las leyes mismas, y las leyes en general.

"Supongamos, ahora, que la Comisión daba a la palabra exactamente la sinonimia de literalmente, y le haremos decir en su artículo 26 que las formas de la sentencia fijadas en la ley, deben aplicarse literalmente al caso; lo que es un disparate que no tenemos el derecho de atribuirle, porque se pueden aplicar a la letra las leyes (muy pocas, por cierto), pero es imposible aplicar literalmente las formas, es decir, el procedimiento.

"La expresión 'según las formas', no es condición que se refiera a la sentencia, según el tenor del artículo, sino al mandamiento general con que comienza; dice que: 'nadie puede ser privado de la vida, etc. ... sino..... según las formas expresamente fijadas en la ley....'. Establece, en suma, la necesidad de un proceso legal, como la Constitución americana; requiere un procedimiento ajustado a la ley que termine por sentencia de autoridad judicial, y la palabra exactamente, se refiere a aquel procedimiento." (15)

Consiente Rabasa en su argumento que "las leyes pueden aplicarse exactamente, según nuestro artículo 14, por equivalencia de razón, por la interpretación racional." (16)

Fué la implantación del citado cuarto párrafo del artículo 14 constitucional, que tuvo lugar en 1917, que, según don Ignacio Burgoa, -- "vino a descartar la famosa garantía de la exacta aplicación de la ley' en materia civil," y, por lo tanto, "reviste una gran importancia no sólo en la realidad jurídica mexicana, sino en la evolución histórico-legislativa del precepto a que pertenece." Sigue diciendo del cuarto párrafo que "..... además de que permite la interpretación jurídica de la misma en este terreno, prevé el caso en que, faltando norma aplicable, la autoridad que resuelva una contienda o juicio civil (por extensión legal una controversia de

(15).- Emilio Rabasa, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, pp. 55, 56

(16).- Emilio Rabasa, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, p. 52.

trabajo y por extensión jurisprudencial una cuestión de carácter administrativo, que incluye el procedimiento agrario) puede recurrir a los principios generales de derecho, que no son sino los postulados que se derivan de un sistema jurídico-cultural determinado que informa el derecho positivo en una época y en un país dados." (17)

Así vemos que la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil rige en toda resolución judicial (y por interpretación jurisprudencial, también administrativa) en que si se aparta de la letra de la ley o de la interpretación jurídica de ella, puede considerarse dicha resolución violatoria del derecho público individual otorgado por el último párrafo del artículo 14, dando lugar para que la persona afectada demande de la justicia de la Unión el amparo y la protección correspondiente. Por lo tanto, por medio del juicio de amparo, asegura el respeto de las autoridades no sólo a la Constitución Federal sino también a la integridad de las leyes ordinarias, tanto federales como locales.

En materia agraria, del mismo modo, las autoridades agrarias, cuando resuelven un asunto de su incumbencia, deben seguir la letra de la ley o la interpretación jurídica de ella (o sea, del Código Agrario y del artículo 27 constitucional). Sobre este punto, nos dice don Ignacio Burgoa que los actos de los órganos administrativos agrarios, órganos que gozan de facultades discrecionales para atender y resolver sus asuntos, "... no se supeditan al control jurisdiccional cuando hayan sido emitidos conforme a un criterio lógico, racional y fundado en las modalidades del caso específico que los hubiere provocado, pues la discrecionalidad administrativa es insustituible por decisión judicial alguna. Sin embargo, si la autoridad agraria, incluyendo al Presidente de la República, no procede discrecionalmente en el cumplimiento de su cometido, sino que al dictar una resolución transgrede al ámbito que conforma la Constitución y la ley, violando las condiciones o supuestos que lo demarcan, o sea, cuando no se trata del ejercicio de una facultad discrecional sino de un acto arbitrario, contraventor del principio de legalidad, la intervención del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo es perfectamente procedente." (18)

En resumen, los párrafos tercero y cuarto imponen a los órganos jurisdiccionales el respeto a la legalidad establecida por el legisla--

(17).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Primera Edición, Ediciones Botas (México: 1944), p. 376.

(18).- Ignacio Burgoa, El Amparo en Materia Agraria, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. (México: 1964), p. 64.

dor, y en materia civil, el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional dicta como principio indestructible la sumisión del juzgador al derecho de acuerdo con las fuentes establecidas, haciendo imposible la aparición del juez legislador.

En el caso del procedimiento agrario, las autoridades agrarias, al resolver un expediente, se deben apegar a la letra de la ley, y, cuando ésta no está suficientemente clara, se recurren a las leyes federales como supletorias, por ejemplo, al Código Federal de Procedimientos.

D).- Las garantías de legalidad, sus alcances en el Derecho Agrario. En el juicio en el que se va a privar al gobernado de cualquiera de los bienes a que alude el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, y que ya hemos tratado en su debida oportunidad, se debe dictar una resolución conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, según el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

El artículo 16 constitucional establece textualmente en su primera parte: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

La subgarantía del artículo 14 constitucional, segundo párrafo, y la primera parte del artículo 16 constitucional, las que hemos reproducido en los dos párrafos anteriores, constituyen las llamadas garantías de legalidad.

Con esta subgarantía del artículo 14 constitucional, se reitera la consagrada en su primer párrafo del mismo artículo, o sea, la de la no retroactividad legal o irretroactividad. Por lo tanto, según la Constitución Política de la Federación, el juicio en que deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento (las que vimos en la parte B de este capítulo), debe desarrollarse y entablarse según las leyes expedidas con anterioridad al hecho causante del acto de privación. Así que, si hay una resolución recaída en un juicio, pero que no se haya ajustado a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, será violatoria a la garantía de audiencia. Hemos visto que en materia agraria, el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento en que se desarrolla la función jurisdiccional deberá de pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En la prevención constitucional de la primera parte del artículo 16, se derivan tres garantías de seguridad jurídica: "la de legalidad - de los actos de molestia imputables a cualquiera autoridad estatal; la de competencia constitucional en ésta para llevarlos a cabo; la existencia del mandamiento escrito en que se contenga la orden de molestia." (19) La concurrencia de estas tres garantías de seguridad jurídica es necesaria para que un acto autoritario que cause una molestia al gobernado en su persona, familia, papeles, domicilio o posesiones, no viole el artículo 16 constitucional en su primera parte.

Para poder apreciar los alcances de la garantía de legalidad en el Derecho Agrario, debemos primero aclarar el concepto de "molestia", que según don Ignacio Burgoa, es "el acto de autoridad que provoca la afectación en la esfera jurídica del sujeto gobernado en los distintos elementos y que está condicionado constitucionalmente por dichas garantías específicas de seguridad jurídica...." (20) Sigue diciendo que por lo tanto, el alcance de protección de la primera parte del artículo 16 es mayor que el del artículo 14, que acondiciona el acto autoritario que resulta en la privación en los objetos jurídicos a que alude.

Gabino Fraga indica que los administrados, frente a la administración, gozan de los derechos a la legalidad de los actos de la Administración, o sea, "que los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

"Es decir, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley." (21)

(Como es de notarse, el maestro Fraga, correctamente, refie

(19).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Primera Edición, p.377.

(20).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Primera Edición, p.377.

(21).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 481.

re al derecho de legalidad, donde nosotros hemos empleado la denominación de garantía de legalidad, ya que nuestra Constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales, "denominación impropia, según lo advirtió Montiel y Duarte, puesto que una cosa son los 'derechos individuales' que la Constitución enumera, y otra la 'garantía' de esos derechos, -- que en México reside en el juicio de amparo." (22)

Ahora bien, siguiendo el razonamiento expuesto por don Ignacio Burgoa, a través de los conceptos "causa legal del procedimiento", -- "fundamentación y motivación de la misma," y "autoridad competente," el artículo 16 constitucional, en su primera parte, consagra la garantía de legalidad.

La causa legal del procedimiento viene a ser el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un individuo, realizados por la autoridad competente; y tiene una causa o elemento determinante que debe ser legal, o bien, "fundado y motivado en y por una ley en su aspecto material." (23)

La fundamentación legal de la causa o elemento determinante del procedimiento autoritario, consiste en que todos los actos que dan lugar a la molestia se deben basar en una disposición general: esta disposición prevé la situación concreta para la cual se puede proceder a realizar el acto de autoridad; debe existir una ley que autorice su ejecución.

La motivación de la causa del procedimiento viene a significar que la situación concreta sobre la cual se pretende cometer el acto autoritario, debe ser aquélla a que alude la disposición legal; o sea, como dice Burgoa, "el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso concreto en cuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley." .. (24)

La Suprema Corte, sobre la coexistencia de la fundamenta--

(22).- Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, pp. 20,21.

(23).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Primera Edición, p. --- 378.

(24).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Primera Edición, p. --- 379.

ción y motivación de un acto de cualquier autoridad, ha sustentado lo siguiente: "De conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, - nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo que es evidente, en atención a esta disposición constitucional, que las autoridades están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, dándose las a conocer al interesado, a efecto de que esté en aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma, - ya que, de lo contrario, se le infieren molestias infundadas e inmotivadas - y, consecuentemente, se viola en su perjuicio la garantía constitucional señalada." (25)

Como se deduce claramente de la primera parte del artículo 16 constitucional, la garantía de legalidad está complementada con los dos siguientes puntos: la autoridad que produzca la molestia individual debe ser constitucionalmente competente, y el acto respectivo debe constar en mandamiento escrito. Autoridad competente es aquella que crea expresamente la Ley Fundamental, y, conforme a la Constitución, es la autoridad facultada para ejecutar cierto acto y no existe prohibición expresa para el efecto.

La existencia del mandamiento escrito que provoque los actos de molestia es otra garantía de seguridad jurídica que significa que - "cualquier mandamiento verbal u oral que origine el acto perturbador o que en sí mismo contenga la molestia en los objetos a que se refiere dicho precepto constitucional, es violatorio de esta garantía de seguridad jurídica, - de acuerdo con la cual, además, todo funcionario subalterno o todo agente de alguna autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental." (26)

En materia agraria, hemos visto ya que en los procedimientos agrarios, existe causa legal, con fundamentación y motivación (el artículo 27 constitucional y el Código Agrario). También hemos visto que los actos de autoridad están llevados a cabo por autoridad competente, que ha sido creada y facultada por la Constitución Política y por sus leyes regla-

(25).- Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXXVIII, p. 199.

(26).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Primera Edición, p. -- 389.

mentarias.

En cuanto al mandamiento escrito que se debe de dar a conocer al interesado, el Código Agrario vigente indica que la publicación de las solicitudes para restitución, dotación, ampliación y la creación de nuevos centros de población, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente, surtirá efectos de notificación. También, el segundo párrafo del artículo 220 del Código Agrario establece: "Las comisiones agrarias mixtas deberán notificar también a los propietarios de tierras o aguas afectables, por oficio que les dirijan a los casos de las fincas."

Tratándose de la privación de derechos ejidales, la notificación de la iniciación del procedimiento se hace personalmente a los afectados que radiquen en el pueblo, según nos indica Mendieta y Nuñez. (27). También, el Reglamento ordena que por medio de cédula que se fijará en los lugares más visibles del poblado, se notifique a los interesados. La notificación a los ausentes se hace por medio de avisos fijados en la Oficina Municipal del lugar y en los sitios más visibles del poblado, por tres veces de tres en tres días.

Creemos de toda oportunidad incluir en este inciso sobre la legalidad, el siguiente comentario del Lic. Eduardo Pallares: "Existe el fetichismo de la legalidad en nuestros tribunales, o sea el que sus jueces y magistrados quieren fundar sus sentencias única y exclusivamente en la ley, sin tener en consideración principios de justicia, de equidad y de derecho natural. Jorge Renald aconseja a las nuevas generaciones no sean víctimas de esa concepción errónea del derecho. Dice: 'Jóvenes estudiantes o futuros abogados, desconfíais de la ciencia librezca o de la retórica; comenzad por convencer al juez que de nuestra parte está, no la legalidad sino el derecho justo; disponedlo a que quiera daros la razón, y solamente después, proponedle una forma jurídica apropiada.'

"La primera ilusión que debe disiparte es la de que el derecho es la ley. La trasciende considerablemente.

"El gran problema de las instituciones jurídicas y de las enseñanzas mismas del derecho, consiste en incorporar a éste en sus numerosas modalidades, la idea y el sentimiento de lo justo, que debe ser, en un

(27).- Lucio Mendieta y Nuñez, El Problema Agrario de México, p. 394.

principio, lo que le da vida y lo legitima.

"La idea de Justicia es la forma (entendida en el sentido aristotélico) que debe darse a la materia social, a la que se aplica el derecho." (28)

E).- Las Comisiones Agrarias Mixtas, sus antecedentes y función.- Hemos visto que el Lic. Luis Cabrera fue autor de la Ley de 6 de enero de 1915, ley básica de toda la nueva construcción agraria en nuestro país, que planteó el problema agrario mexicano, estableciendo la secuela que debía seguirse para la restitución de las tierras y aguas de los pueblos que las hubiesen perdido por cualquier concepto, como también el proceso de dotación y ampliación ejidal.

Para la resolución de las cuestiones agrarias, esta creó una Comisión Nacional Agraria, antecedente del actual Cuerpo Consultivo del Departamento Agrario, una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República, que es el antecedente de la actual Comisión Agraria Mixta, y los Comités Particulares Ejecutivos, según se necesitaran en cada Estado. La intervención de estos organismos agrarios en el procedimiento fue lo siguiente:

En la dotación o restitución de ejidos, el pueblo se debía dirigir una solicitud al gobernador del Estado respectivo, o al jefe militar autorizado si no fuera posible solicitar la intervención del gobierno por falta de comunicaciones o por el estado de guerra. Si la solicitud trataba de restitución, tenía que acompañarla los documentos que acreditasen el derecho a ella; el jefe militar o el gobernador tomaba su decisión sobre la solicitud oyendo la opinión de la Comisión Local Agraria. Al ser favorable la restitución o dotación, fueron encargados los Comités Particulares Ejecutivos de medir, deslindar y entregar los terrenos dotados o restituídos.

Dentro de este procedimiento, la Comisión Nacional Agraria actuaba como tribunal revisor; y al aprobar lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados. Sin embargo, el carácter provisional de las dotaciones y restituciones fue el pun-

(28).- Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. (México: 1963), p. 489.

to débil de la ley, dejando en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. Por lo tanto, en el decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la Ley de 6 de enero, haciendo las dotaciones y restituciones definitivas, y para tal efecto se ordenó que no se llevara a cabo ninguna providencia en definitiva sin que fueran revisados los expedientes por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la Comisión por el Ejecutivo.

Con la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, cambió el procedimiento en restitución y dotación, aunque se consideraban autoridades agrarias las mismas señaladas por la Ley de 6 de enero de 1915, con excepción de los jefes militares. Las solicitudes se presentaban, como antes, ante el Gobernador del Estado o Territorio; pero, tratándose de dotación, el Gobernador remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con datos que deberían ser completados por ésta, datos "cuya adquisición era la berosa y difícil, cuando no imposible, como los referentes a la historia de la propiedad en el lugar y en la región." (29) Ya integrado el expediente con los datos exigidos, la Comisión Agraria debía dictar su resolución en un plazo máximo de cuatro meses, para entregar los expedientes a la Comisión Nacional Agraria que debería formular un dictamen que servía al Ejecutivo para fallar la dotación o restitución.

Tratándose de restituciones, el procedimiento era judicial y administrativo, sin necesidad de que interviniera la Comisión Local Agraria. Al presentar la solicitud con los títulos respectivos al Gobernador, fue la Comisión Nacional Agraria que había de calificar los títulos. Las pruebas, testimoniales e informaciones se debían rendir ante los tribunales comunes, conforme las leyes relativas. Una vez que las pruebas presentadas por las partes figuraban en los expedientes, fallaba el Ejecutivo en definitiva. Sobre esta complicación de procedimientos, creemos pertinente a nuestro tema reproducir el siguiente comentario del Dr. Lucio Mendieta y Núñez: "... nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades habría de intentarse ni en contra de quién. La mayoría de las demandas se presentaron ante los Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o la restitución de tierras que trataba

(29).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, p. 195.

de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones de tierras y --- aguas, sin que éstos fueran oídos ni vencidos en juicio, con positiva violación de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional." (30)

El 22 de noviembre de 1921, se derogó la Ley de Ejidos, ya que los trámites que establecía eran dilatados y difíciles, y por lo tanto, — no respondían a la urgencia del problema que se trataba de resolver. Ese decreto sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria, reorganizando el funcionamiento de las Comisiones Agrarias, "a efecto de— que estas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo de— creto y todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido y se— expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revoluc— ción, sobre las bases siguientes:

"I. Que conforme al artículo 5o. del citado decreto, los — comités particulares ejecutivos dependen de las Comisiones Locales Agrarias de las entidades federativas y éstas de la Comisión Nacional;

"II. Que las Comisiones Locales Agrarias de las entidades — federativas substancien los expedientes de su competencia dentro del térmi— no de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que deben proponer a los gobernadores de las entidades federativas;

"III. Que los gobernadores de las entidades federativas dicten las resoluciones que les correspondan, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cierran los expedientes respectivos;

"IV. Que en el caso de que las resoluciones de los goberna— dores de las entidades federativas manden restituir o dar tierras a los pue— blos, los comités particulares ejecutivos den de ellas las posesiones provi— sionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que trata la base— anterior;

"V. Que los términos señalados en las bases precedentes sean absolutamente improrrogables;

"VI. Que en el caso de que transcurra para los gobernadores de las entidades federativas el término que señala la fracción II para que dichos gobernadores dicten su resolución, sin que esa resolución sea dictada, el delegado de la Comisión Nacional Agraria en la entidad de que se trate remita el expediente a la misma Comisión Nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República por conducto de su presidente, el Secretario de Agricultura y Fomento; y,

"VII. Que sea caso de responsabilidad oficial de los gobernadores de las entidades federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los comités particulares ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal." (31)

Como hemos visto anteriormente en este trabajo, el 17 de abril de 1922 se expidió un Reglamento Agrario, en el cual las Comisiones Agrarias seguían siendo encargadas de la tramitación de los expedientes. Dicho Reglamento introdujo en el procedimiento agrario una innovación trascendental al conceder a los propietarios afectados la oportunidad de presentar escritos, pruebas y alegatos en su defensa, así transformando el procedimiento en una verdadera contienda judicial ante autoridades administrativas.

Vino después la nueva ley de dotaciones y restituciones de 23 de abril de 1927, reglamentaria del artículo 27 constitucional, obra del Lic. Narciso Bassols, que hacía más pronunciada la tendencia de hacer un verdadero juicio del proceso agrario, seguida por la ley de 21 de marzo de 1929. En esta ley "... se reafirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias, juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores; los grandes propietarios, presuntos afectados, el papel de demandados; las Comisiones Agrarias, el de tribunales instructores del procedimiento, y los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, el de jueces sentenciadores." (32)

(31).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, pp. 199, 200 y 201.

(32).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, p. 218.

Con fecha 10 de enero de 1934, se publicó en el Diario -- Oficial un decreto que reformó el artículo 27 constitucional, según el cual las autoridades agrarias son:

Desde luego, el Presidente de la República, como Autoridad Suprema;

El Departamento Agrario, con su Cuerpo Consultivo, que -- substituyó completamente a la Comisión Nacional Agraria;

Los Gobernadores de los Estados, como autoridades que deben resolver en primera instancia;

Las Comisiones Agrarias Mixtas, substituyendo a las Comisiones Locales Agrarias. Las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los Gobernadores de los Estados, y las nuevas Comisiones Agrarias Mixtas -- están formadas por igual número de representantes de la Federación y del -- Estado correspondiente, más un representante de los campesinos;

Los Comités Ejecutivos Agrarios, en representación de los -- grupos solicitantes de tierras y aguas; y,

Los Comisariados Ejidales.

Según evolucionando las leyes agrarias, hasta llegar al Código Agrario vigente, en el cual, como en el de 1940, hay distinción entre autoridades y órganos agrarios, perfeccionando así la expresión jurídica de la Reforma Agraria. Las Comisiones Agrarias Mixtas ya son consideradas un órgano agrario, como se desprende del artículo 2o. del Código Agrario vigente. Constituyen "los órganos consultivos de los Ejecutivos Locales para la aplicación de este Código, y se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales." (artículo 9o.)

Según el artículo 27 constitucional, la realización de los -- estudios y proyectos indispensables para dotaciones de tierras están a cargo de una Comisión Agraria Mixta, compuesta de representantes de la Federación, de los gobiernos locales y de uno de los campesinos, habiendo una Comisión Agraria Mixta en cada una de las entidades federativas (fracción XI, inciso c).

El mismo artículo 27 constitucional, al fijar los procedimiento

tos en las fracciones XII y XIII, dice:

"XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores.

"Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán en tonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

"Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

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

"XII. 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 Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado del Departamento Agrario que resida en la capital de cada Estado o Territorio, o en el Distrito Federal. El Jefe del Departamento Agrario nombra y remueve al primer Vocal, y el Ejecutivo Local nombra y remueve al Secretario y al Segundo Vocal. El Representante de los ejidatarios es designado y substituido por el Presidente de la República "de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos campesinos de la Entidad correspondiente, oyendo la opinión del Ejecutivo Local." (artículo 10 del Código Agrario vigente).

Sigue el mismo artículo, "El Secretario y los Vocales de la Comisión Agraria Mixta deberán reunir los requisitos generales exigidos pa

ra los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario; y con excepción del representante de los campesinos deberán ser peritos en materia agraria. Este último deberá ser miembro de un ejido provisional o definitivo, estar en pléno goce de sus derechos civiles y políticos y saber leer y escribir."

El artículo 11 del mismo Código establece que los representantes de los ejidatarios en las Comisiones Agrarias Mixtas durarán tres años en su encargo, y la Federación y el Gobierno Local pagarán, por mitad, — sus emolumentos.

Según el artículo 12, la Comisión Agraria Mixta también debe hacer la designación de los integrantes de los Comités Ejecutivos Agrarios cuando no lo hace el Ejecutivo Local dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que se le notifique la iniciación de un expediente.

Las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas están fijadas en el artículo 39 del Código Agrario vigente, y son:

"I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y 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 ya vimos en el inciso anterior de este capítulo, el artículo 220 del Código Agrario hace de la responsabilidad de las Comisiones Agrarias Mixtas la notificación a los propietarios de tierras o aguas — afectables, "por oficio que les dirijan a los cascos de las fincas." En los casos de restitución, el artículo 225 señala el mismo encargo de notificación a la Comisión Agraria Mixta.

Son también atribuciones de estas Comisiones ordenar la tramitación del Censo Agrario y Pecuario del núcleo de población solicitante, la formación de un plano de la zona de que se trata, y nombrar comi

siones que rindan por escrito informes para complementar dicho plano; recibir las pruebas y emitir dictamen sobre la procedencia o improcedencia de lo solicitado, y remitir dichos dictámenes al Gobernador para que éste dicte su mandamiento, como ya hemos visto.

El artículo 349 impone sanciones de seis meses a dos años de prisión, a juicio de la autoridad competente, a los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas:

"I. Por no formular sus propuestas ante las comisiones, en los términos que fije el reglamento interior de ellas, cuando la omisión le sea imputable total o parcialmente;

"II. Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes, y

"III. Por proponer la afectación de las propiedades inafectables o por mandar ejecutar mandamientos de posesión que las afecten."

De todo lo anteriormente expuesto, podemos deducir que las Comisiones Agrarias Mixtas son órganos del Poder Ejecutivo estatal que tienen funciones administrativas y jurisdiccionales.

F).- El Cuerpo Consultivo Agrario, sus antecedentes y función. Con atención al inciso anterior de este capítulo, viendo los antecedentes de las Comisiones Agrarias Mixtas, podemos darnos cuenta del desarrollo histórico del actual Cuerpo Consultivo Agrario. Con la introducción de la Ley de 6 de enero de 1915, fue creado la Comisión Nacional Agraria, antecedente directo del Cuerpo Consultivo Agrario, y su papel dentro de esta Ley fue el de Tribunal revisor en el procedimiento agrario.

Con la expedición de la Constitución de 1917, fue elevada a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915, y, a falta de un reglamento, la Comisión Nacional Agraria se encargó de expedir -- una serie de circulares que llegaron a ser, en buena parte, los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente. La misma Comisión, el 18 de abril de 1917, creó los comités administrativos encargados de la administración y de la distribución de las tierras ejidales.

Con la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, la Comisión Nacional Agraria debería formular un dictamen sobre los expedien-

tes de dotación y restitución que servía al Ejecutivo para fallar en definitiva.

En las bases fundamentales del Decreto de 22 de noviembre de 1921, que enumeramos en su oportunidad en el inciso E de este capítulo, vimos que fue la Comisión Nacional Agraria el organismo que debería consultar la resolución final de un expediente directamente con el Presidente de la República por conducto de su presidente, entonces el Secretario de Agricultura y Fomento. También fue encargo de esta Comisión hacer las respectivas consignaciones de las autoridades administrativas en los casos de responsabilidades, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal.

Con la expedición del Reglamento Agrario el 17 de abril de 1922, en el que se trató de hacer más expedita la Reforma Agraria (33), seguía la Comisión Nacional Agraria como órgano consultivo del Presidente de la República en la resolución definitiva de todos los expedientes de restitución y dotación, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento.

Con la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Reglamentaria del artículo 27 constitucional (la Ley Bassols), se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica y asentada en sólidos principios jurídicos, dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales. Bajo esta Ley, la resolución provisional de un expediente fue revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

La Ley Bassols fue modificada por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, dada el 21 de marzo de 1929. Con esta Ley, la Comisión Nacional Agraria representaba el papel de tribunal instructor del procedimiento agrario.

Ya se dijo, al tratar sobre la Ley de Ejidos, que la Comisión Nacional Agraria creó los comités administrativos encargados de la administración y de la distribución de las tierras ejidales. Esos comités fueron substituidos por la Ley de Ejidos con las juntas de Aprovechamientos de Ejido; pero al ser derogada esa Ley, ni la ley que la derogó ni el Re-

(33).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, p. 203.

glamento Agrario de 17 de abril de 1922 dispusieron nada sobre el particular, y hasta el 12 de julio de 1933 se subsanó esta omisión con un decreto que reformó el artículo 27 del Reglamento Agrario y que facultó a la Comisión Nacional Agraria para autorizar las bases de acuerdo con las cuales podrían los pueblos designar comités administrativos. En estas bases que -- dió la Comisión Nacional Agraria, se fijaron la organización, las facultades y las funciones de los comités administrativos.

Al establecer dichos comités administrativos, se estableció -- una especie de comunismo agrario, ya que, como señala el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, "... los comités administrativos no repartían la tierra, si no las labores agrícolas entre los cabezas de familia y los jóvenes agricultores que dependían de sí mismos, así como entre las mujeres, solteras o -- viudas, que tuviesen familia a la cual sostener. Los productos deberían repartirse de manera equitativa en la forma aprobada por los mismos ejidatarios en asamblea general, separando un diez por ciento para un fondo de -- impulsión cooperativa, con objeto de adquirir maquinarias, animales de labor, etc., y un cinco por ciento para contribuciones, mejoras materiales o atenciones municipales.

"En general, todos los rendimientos que se obtuviesen por -- concepto de explotación de bosques, pastos, etc., en los terrenos ejidales, deberían distribuirse en la misma forma que los productos agrícolas.

"Se pretendía también implantar el cooperativismo económico entre los pueblos que disfrutaran de ejidos, y al efecto, la Comisión -- Nacional Agraria, por medio de su Departamento de Aprovechamiento de -- Ejidos, enviaba instaladores especiales a los pueblos con objeto de crear -- cooperativas y asesorar su funcionamiento hasta que pudiesen prosperar sin ayuda oficial."

Más adelante sigue, "Este movimiento cooperativo tuvo poco éxito, porque aparte de que faltaba una institución de crédito para dar impulso a las cooperativas, el cooperativismo exige cierto grado de cultura -- y disciplina absoluta, difíciles de encontrar en la mayoría de nuestros pueblos rurales, pues en muchos de ellos apenas si se habla el castellano.".. ..(34)

(34).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, pp. --- 207, 208.

Por decreto de 9 de enero de 1934, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, fue reformado el artículo 27 constitucional. En dicha reforma se crearon las nuevas autoridades agrarias, y la fracción XI del artículo 27 en su inciso b indica: "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."

Nos dice al respecto Angel Caso que el Cuerpo Consultivo Agrario auxilia al Presidente de la República para dictar sus resoluciones, y que dicho cuerpo "vino a substituir a la antigua Comisión Nacional Agraria." (35)

Vemos en el artículo 7o. del Código Agrario vigente que el Cuerpo Consultivo Agrario está integrado por nueve miembros, cuyo nombramiento y remoción son propuestos al Presidente de la República por el Jefe del Departamento Agrario, quien preside el Cuerpo Consultivo. En el mismo artículo encontramos los requisitos para los miembros, que son:

"I. No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables;

"II. No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras, y

"III. Ser de reconocida honorabilidad.

"Seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser agrónomos o ingenieros, titulados o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios; dos actuarán como representantes de los campesinos."

Las funciones específicas del Cuerpo Consultivo, de acuerdo con el artículo 36 del Código Agrario, son las de: dictaminar los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido; revisar y autorizar los proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe; opinar sobre los expedientes de ejecución y emitir opinión a solicitud del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, acerca de iniciativas de Ley, Proyectos de Reglamentos, que en

(35).- Angel Caso, Derecho Agrario, p. 289.

materia agraria formule el Ejecutivo Federal y sobre los problemas que se planteen en las Oficinas encargadas de ejecutar Resoluciones Presidenciales.

En el Manual de Tramitación Agraria, encontramos el siguiente comentario: "De hecho el Cuerpo Consultivo ha venido conociendo de innumerables asuntos que no van a ser puestos a consideración del C. Presidente de la República; pero que, las distintas Oficinas le someten por la falta de un Tribunal Agrario que resuelva las controversias que se presentan; y por eso el Cuerpo Consultivo opina en los mismos, para que el C. Jefe de este Departamento, en cumplimiento de las atribuciones que le señala el artículo 35 del Código Agrario, actúe con el respaldo de dicha opinión.

"Además, sin que se necesite firma del C. Presidente de la República, se reciben los proyectos de acesión de aguas, las permutas de parcelas y todos los asuntos en los cuales se requiera una opinión que sirva de base para actuaciones posteriores al propio Departamento." (36)

Existen ocho consultorías del Cuerpo Consultivo Agrario para atender los asuntos agrarios en todo el país, y son:

Consultoría Número Uno: Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León.

Consultoría Número Dos: Baja California, Territorio de Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa.

Consultoría Número Tres: Durango, Coahuila y Zacatecas.

Consultoría Número Cuatro: Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán.

Consultoría Número Cinco: Morelos, Guerrero, Guanajuato, San Luis Potosí.

Consultoría Número Seis: Puebla, Oaxaca y México.

Consultoría Número Siete: Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala y Aguascalientes.

(36).- Manual de Tramitación Agraria, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (México: 1964), p. 15.

Consultoría Número Ocho: Campeche, Yucatán, Chiapas y -
Territorio de Quintana Roo.

Sobre la actual situación en el cuadro administrativo del --
Cuerpo Consultivo Agrario, nos dice el Dr. Lucio Mendieta y Núñez: "La
inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario dentro del Departamento Agrario, --
es una desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia. Este
cuerpo es el equivalente de la Comisión Nacional Agraria, creado por la -
Ley de 6 de enero de 1915, órgano de consulta para el Presidente de la -
República; pero al ser reformada la Constitución en su artículo 27, se creó
el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal --
'encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución', única
mente, y en inciso aparte de la fracción XI, 'un Cuerpo Consultivo Agra-
rio compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de-
la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamen-
tarias les fijén."

Sigue diciendo que al establecer el Código Agrario que el--
Jefe del Departamento Agrario presidirá el Cuerpo Consultivo Agrario, "se-
desvirtúan sus finalidades, restándole libertad e imparcialidad a sus dic-
támenes.

"De acuerdo con sus antecedentes y según aparece en el --
texto reformado del artículo 27 constitucional, el Cuerpo Consultivo Agra-
rio, sin perder sus nexos con el Departamento respectivo para ilustrar sus--
trabajos, debería ser un organismo autónomo directo auxiliar del Presidente
de la República.

"La cuestión agraria es de tal modo delicada y decisiva por
ser un aspecto fundamental de la justicia social y por ser la base de la --
economía agrícola del país, que exige, en materia de distribución de la -
tierra, soluciones enteramente apegadas al Derecho de la Reforma Agraria.
Por esta razón el Cuerpo Consultivo Agrario debería ser un organismo inter-
medio entre el Departamento Agrario y el Presidente de la República para--
asesorar a éste en las resoluciones finales cuyos proyectos le presentara el-
Jefe del Departamento Agrario.

"Es verdad que el Jefe del Departamento Agrario es un ---
miembro del Gabinete Presidencial que goza de la confianza del Primer --
Mandatario y que, además, le presenta proyectos de resoluciones definiti-
vas previamente aprobados por el Consejo Consultivo Agrario. También es

verdad que si el mencionado Consejo está presidido por el Jefe del Departamento Agrario, es como si lo estuviera por el mismo Presidente puesto -- que lo representa y goza, como decimos, de su confianza. Pero todo esto, en la realidad política mexicana es pura teoría. Más de una vez, en la Historia Administrativa de nuestra patria, se ha visto que los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Autónomos, como el Agrario, faltan a la confianza presidencial y obran de acuerdo con sus intereses materiales o políticos. Prueba irrefutable de ello la tenemos en el hecho de -- que el Presidente Lázaro Cárdenas tuvo que nombrar una 'Comisión de la -- Pequeña Propiedad,' organismo directamente relacionado con la Presidencia, que obraba con absoluta autonomía frente al Departamento Agrario y cuya misión era revisar las resoluciones dotatorias y restitutorias que el Departamento Agrario llevaba a firma del Primer Magistrado para evitar que con -- tales resoluciones se afectaran pequeñas propiedades contra lo mandado en el artículo 27 de la Constitución." (37)

Hemos reproducido estos comentarios del Dr. Mendieta y Núñez porque, no sólo estamos de acuerdo con ellos, sino que más adelante, al tratar nuestro tema en una forma concluyente, nos hemos de referir a -- ellos.

(37).- Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, pp. 255
256.

CAPITULO VII

INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO ACTUAL

A) Las violaciones al artículo 14 constitucional;

B) Las violaciones al artículo 16 constitucional.

A) Las violaciones al artículo 14 constitucional. Hemos visto en los capítulos primero y sexto de este ensayo que la inafectabilidad de la pequeña propiedad es un derecho que otorga la Constitución en su artículo 27 a los propietarios de ella, el cual deberá respetarse de manera absoluta siempre y cuando la pequeña propiedad sea agropecuaria y en explotación. Como ya sabemos, este derecho está condicionado a la expedición del certificado de inafectabilidad que le otorga el derecho, conforme a la fracción XIV del artículo 27 constitucional, de promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

También, según el artículo 66 del Código Agrario vigente, los poseedores de predios rústicos que reúnan los requisitos del mismo artículo, los cuales vimos en su oportunidad, tienen los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con certificados de inafectabilidad.

Fuera de estos dos casos, existen auténticos pequeños propietarios que pueden encontrarse con una presunta afectación o privación a sus terrenos. Aparte del llamado juicio agrario llevado a cabo en el procedimiento que se sigue para afectar o privar a un propietario de sus terrenos, no tiene dicho propietario recurso legal alguno para hacer valer su derecho por una afectación. Pero, el procedimiento agrario actual puede dar lugar a que las autoridades agrarias, en virtud de que el propietario en cuestión no reúne los requisitos establecidos en el artículo 27 constitucional ni los del artículo 66 del Código Agrario vigente, procedan con una resolución afectando terrenos que en realidad constituyen una pequeña propiedad, así no respetando su derecho a ella.

Una afectación o privación en estas circunstancias viene a constituir una violación a la garantía de la exacta aplicación de la ley del artículo 14 constitucional, ya que el artículo 27 constitucional, fracción XV, dice: -- "Las Comisiones Mixtas, los gobernadores y las demás autoridades agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación"....

Si analizamos el juicio agrario, o sea el procedimiento, en los casos de restitución, dotación o ampliación, en vista de las condiciones establecidas por el licenciado Narciso Bassols, ya expuestas en el Capítulo 6, inciso B, encontramos que el procedimiento actual no constituye un verdadero juicio ya que faltan dos de las cinco condiciones consideradas necesarias por el licenciado Bassols para que el procedimiento agrario no constituya una violación a la garantía de previo juicio del artículo 14 constitucional. Las dos condiciones a que nos referimos son: 1) Debe ser indispensable que cada vez que se use de la acción de la presentación de pruebas, se le dé vista al interesado; 2) Debe de existir una oportunidad a las partes para condensar el resultado del debate, presentar pruebas y formular sus alegatos. (Cabe señalar aquí que no se debe confundir esta condición con la condición ya establecida por Bassols en el sentido que "en todo momento se debe dar oportunidad a aquél que afirma o a aquél que niega para probar su afirmación o su negación, sin fijar término de prueba para que los contendientes prueben su dicho, sin ser necesario que la acción se deduzca de una sola vez, la que puede irse deduciendo en el curso del procedimiento.....")

Por tanto, en el procedimiento agrario, y como indica Bassols, - 1) debe ser indispensable que cada vez que se use de la acción de la presentación de pruebas, se le dé vista al interesado, con todas las pruebas circunstanciadas; y, 2) debe de existir una oportunidad a las partes para condensar el resultado del debate, presentar pruebas y formular sus alegatos. En los procedimientos de restitución, dotación y ampliación, la presentación de pruebas se pueden hacer una vez presentada la solicitud y publicada la notificación. La oportunidad para que las partes condensen el resultado del debate debe existir en la primera instancia, después de haberse efectuado los trabajos relativos a censo y planificación, y antes de que la Comisión Agraria Mixta dictamine sobre el expediente. Se debe de citar a las partes para que acudan ante la Comisión Agraria Mixta respectiva, dándoles vista de las pruebas presentadas y oportunidad para condensar el debate del caso, después de que debe existir un plazo para que las partes presenten las demás pruebas y formulen los -

alegatos que les convengan. Fenecido este plazo, la Comisión Agraria Mixta debe dictaminar.

B) Las violaciones al artículo 16 constitucional. Hemos visto en su oportunidad el procedimiento que se debe seguir para privar a un ejidatario de sus derechos ejidales. Según el artículo 173 del Código Agrario vigente, únicamente la Asamblea General de Ejidatarios, la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Banco Nacional de Crédito Ejidal están facultados para solicitar ante el Departamento Agrario la privación de los derechos de un ejidatario.

Sin entrar a analizar más a fondo sobre este aspecto, decimos que con motivo de que la Dirección de Organización Ejidal pasó a depender del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, viene a ser esta dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de la citada Dirección, mediante sus Jefes de Zonas, se realizan Asambleas Generales de Ejidatarios para conocer de las peticiones de reconocimiento y privación de derechos agrarios individuales. Sin embargo, como no ha sido modificado el artículo 173 del Código Agrario vigente, así como otros preceptos de este ordenamiento legal de conformidad con lo establecido por la nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ello da lugar a que indebidamente intervenga la Secretaría de Agricultura y Ganadería en estos casos de privación y reconocimiento de derechos de ejidatarios, ya que actualmente es exclusiva competencia del Presidente de la República, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por lo que con dicha intervención de esa Secretaría, da origen a que se cometan violaciones respecto a los derechos de presuntos ejidatarios o ejidatarios, violando el Código Agrario y el artículo 16 constitucional.

También sobre la cuestión de la notificación que, nos indica el artículo 16 constitucional, debe consistir en un mandamiento escrito que se tiene que dar a conocer al interesado, según jurisprudencia de la Suprema Corte (véase Capítulo 6, inciso D), vimos que en materia agraria se considera como notificación al presunto afectado la publicación de la solicitud presentada, en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Gobierno del Estado respectivo. El Código Agrario en su artículo 220 estipula que también es responsabilidad de las Comisiones Agrarias Mixtas hacer una notificación al presunto afectado, en los casos de restitución o dotación. En el artículo 225 del mismo Código, también es encargo de las Comisiones Agrarias Mixtas notificar al presunto afectado en los casos de restitución.

Se deben ampliar más estos dos artículos en lo referente a las notificaciones que deben dar las Comisiones Agrarias Mixtas a los presuntos afectados, estipulando la forma escrita a que deben adherirse para hacer la notificación. Esta forma debe contener los nombres de los solicitantes, todas las pruebas circunstanciadas que presentaron con su solicitud, y debe exigirse la firma del presunto afectado, como prueba de que efectivamente se le notificó, y, por tanto, no se encuentre en estado de indefensión, ya que en muchos casos no tiene medio para llegar a enterarse de la publicación de la solicitud en la Gaceta Oficial del Estado o el Diario Oficial de la Federación, la cual en materia agraria, surte efectos de notificación.

CONCLUSIONES

Bases jurídicas para un Código Agrario reformado y sugerencias para la integración de tribunales -- agrarios adecuados.

PRIMERA. En nuestro estudio del Código Agrario vigente, llegamos a la conclusión de que precisa una reforma, ya que en algunos aspectos existen desviaciones del artículo 27 constitucional, tales como las disposiciones sobre las concesiones de inafectabilidad ganadera, no establecida por el precepto constitucional; y, en otros, el Código Agrario vigente faculta a varios órganos para intervenir en el procedimiento agrario, y actualmente estas facultades han pasado a otros organismos por disposición de las leyes, como en el caso de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, o porque ya no existe el organismo respectivo, como en el caso del Departamento de Asuntos Indígenas.

SEGUNDA. El procedimiento agrario actual da lugar a que se violen los artículos 14 y 16 constitucionales, lo que hace ver la necesidad de una revisión. En dicha revisión se debe procurar elevar el procedimiento agrario a la categoría de proceso jurisdiccional, tal y como han sugerido varios autores que hemos citado, ya que debido a la extraordinaria complejidad de las disposiciones sustantivas que fundamentan y dan origen al juicio agrario, se requieren normas procesales inspiradas en los mismos principios de justicia social, como en el caso del Derecho del Trabajo, para que el juicio agrario sea el instrumento adecuado para llevar a la Reforma Agraria al cumplimiento de sus objetivos.

TERCERA. Se ampliarán los artículos 220 y 225 del Código Agrario en lo que se refiere a las notificaciones que las Comisiones Agrarias Mixtas dan a los presuntos afectados. En tal ampliación se estipulará que la notificación consistirá en un oficio escrito dirigido al presunto afectado en su domicilio, que contendrá los nombres de los solicitantes de un procedimiento restitutorio o dotatorio y todas las pruebas que presentaron con su solicitud. Se exigirá que el presunto afectado firme dicho oficio como prueba posterior de que efectivamente se le notificó. Este procedimiento se seguirá en los demás casos, ya sea en los de dos instancias o de única instancia.

CUARTA. En el Código Agrario revisado, habrá un artículo - que crea la oportunidad, en la primera instancia del procedimiento restitutorio o dotatorio, a las partes para hacer una condensación del debate del caso. - Esta oportunidad ocurrirá después de efectuarse los trabajos relativos a censo y planificación, y antes de que la Comisión Agraria Mixta dictamine sobre el expediente. Las partes interesadas deberán ser citadas por la Comisión Agraria Mixta respectiva, para que acudan ante ella, donde se les dará vista de todas las pruebas presentadas y se les dará oportunidad para condensar el resultado del debate. Se les dará un plazo para presentar más pruebas y formular los alegatos que les convengan. Vencido este plazo, la Comisión Agraria Mixta dictaminará sobre el expediente.

QUINTA. Como revisor de oficio de los actos en materia agraria del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y como último recurso legal para el gobernado en materia agraria frente a la administración, se crearán tribunales agrarios que constituirán un tribunal administrativo en que se ejerce una justicia retenida, ya que sus resoluciones serán sometidas a una autoridad superior, que es el Presidente de la República, suprema autoridad en materia agraria.

SEXTA. Al tribunal agrario le corresponderá conocer el contenido de anulación, su competencia basándose sobre las cuestiones relativas a la legalidad de reglamentos, actos y procedimientos de orden administrativo.

SEPTIMA. De acuerdo con sus antecedentes y sus funciones actuales, el Cuerpo Consultivo Agrario será a la vez Tribunal Agrario.

OCTAVA. Será un organismo autónomo, separado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, directo auxiliar del Presidente de la República. Conocerá de oficio en la segunda instancia de los expedientes agrarios cuyos proyectos de resoluciones presidenciales pasarán al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

NOVENA. El Tribunal Agrario, como organismo agrario, conocerá las controversias que se presentan en las distintas Oficinas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y de esta manera producirá la jurisprudencia, o sea elaborará las normas, que el Departamento debe acatar.

- Escriche, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Librería de-
Ch. Bororet. París, México, 1956.
- Fábila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria, Primera Edición, Tomo-
I. Talleres de Industrial Gráfica, S. A. México, 1941.
- Fernández y Fernández, Ramón y Ricardo Acosta. Política Agrícola. México-
1961.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Séptima Edición. Editorial Porrúa,-
S. A. México, 1958.
- García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Séptima Edi-
ción. Editorial Porrúa, S. A. México, 1956.
- Hinojosa Ortíz Manuel. Código Agrario y sus Reglamentos. México, 1960.
- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones so-
bre la Realidad Política de Nuestro Régimen, Quinta Edición. Nor-
gis Editores, S. A. México, 1959.
- Lombardo Toledano, Vicente. "Los Grandes Problemas de la Reforma Agraria y
de la Agricultura", Siempre. Abril 8 de 1964.
- López Rosado, Felipe. El Régimen Constitucional Mexicano, Segunda Edición
Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- Macouzet, Eugenio. Memoria del Primer Congreso Nacional Revolucionario.-
Departamento Agrario. México, 1946.
- Méndez Berman, León. El Tribunal Fiscal: Principios básicos de su Jurispru-
dencia. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1957.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México, Sexta Edición. --
Editorial Porrúa, S. A. México, 1954.
- Mendieta y Núñez, Lucio, y otros. Política Ejidal. Escuela Nacional de ---
Ciencias Políticas y Sociales, U. N. A. M. México, 1960.

BIBLIOGRAFIA

- Bassols, Narciso. La Nueva Ley Agraria. México, 1927.
- Burgoa, Ignacio. Amparo en Materia Agraria. Editorial Porrúa, S. A. ---- México, 1964.
- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Primera Edición, Ediciones --- Botas. México, 1944,
- Caso, Angel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S. A. México, 1950.
- Castorena, Jesús. Procesos del Derecho Obrero. Imprenta Didot. México, - D. F.
- Castorena, Jesús. "Los Tribunales del Trabajo Suscitan una Honda Corriente - de Inquietud", Revista Mexicana del Trabajo, Tomo XI, Núms. 11-12. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1964.
- Chávez P. de Velázquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial-Porrúa, S. A. México, 1964.
- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1949.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomos I y III. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1967.
- Diccionario de la Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Décima Octava Edición. Madrid, 1956.
- Dromundo, Baltazar. Vida de Emiliano Zapata. Editorial Guaranía. México, 1961.

- Escriche, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Librería de Ch. Bororet. París, México, 1956.
- Fábila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria, Primera Edición, Tomo I. Talleres de Industrial Gráfica, S. A. México, 1941.
- Fernández y Fernández, Ramón y Ricardo Acosta. Política Agrícola. México-1961.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1958.
- García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1956.
- Hinojosa Ortíz Manuel. Código Agrario y sus Reglamentos. México, 1960.
- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, Quinta Edición. Norgis Editores, S. A. México, 1959.
- Lombardo Toledano, Vicente. "Los Grandes Problemas de la Reforma Agraria y de la Agricultura", Siempre. Abril 8 de 1964.
- López Rosado, Felipe. El Régimen Constitucional Mexicano, Segunda Edición Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- Macouzet, Eugenio. Memoria del Primer Congreso Nacional Revolucionario. - Departamento Agrario. México, 1946.
- Méndez Berman, León. El Tribunal Fiscal: Principios básicos de su Jurisprudencia. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1957.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México, Sexta Edición. -- Editorial Porrúa, S. A. México, 1954.
- Mendieta y Núñez, Lucio, y otros. Política Ejidal. Escuela Nacional de --- Ciencias Políticas y Sociales, U. N. A. M. México, 1960.

- Miranda Torres, Leovigildo. Reestructuración del Proceso Agrario, Tesis Profesional. U.N.A.M. México, 1965.
- Moya García Julio. La Función Social de la Propiedad en Materia Agraria, - Tesis Profesional, U.N.A.M. México, 1964.
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Cuarta Edición. - Editorial Porrúa, S. A. México, 1963.
- El Plan de Ayala, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1961.
- Rabasa, Emilió. El Artículo 14 y El Juicio Constitucional, Segunda Edición. - Editorial Porrúa, S. A. México, 1955.
- Rea Moguel, Alejandro. México y su Reforma Agraria Integral. Antigua Librería Robredo. México, 1962.
- Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 Constitucionales. Gobierno del Estado de Puebla. Puebla.
- Semanario Judicial de la Federación. Volumen --- LVII. Antigua Librería de Murguía, S. A. México.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo II. -- Fondo de Cultura Económica. México, 1960.
- Tapia Camacho, Manlio F. "Examen del Cumplimiento del Derecho Agrario - en México", Estudios Sociológicos, Vol. VIII, Tomo II. ----- U.N.A.M. México, 1957.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición. - Editorial Porrúa, S. A. México, 1967.
- Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Informe de Labores. México, 1946.

LEYES VIGENTES CONSULTADAS

Andrade, Manuel. Constitución Política Mexicana, "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", Apéndice 11, pp. 363-382 bis 16-20-2. — Duodécima Edición, Editorial Ediciones Andrade, S. A. México, — 1964.

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Jurídica. Editorial Olimpo. México, 1963.

Código Fiscal de la Federación, Colección Porrúa, Novena Edición, Editorial — Porrúa, S. A. México, 1967.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa. Tri-
gésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1968.

Trueba Urbina, Alberto, y Jorge Trueba Barrera, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1967.

Trueba Urbina, Alberto, y Jorge Trueba Barrera, Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada, Quincuagésima Séptima Edición. Editorial ---
Porrúa, S. A. México, 1968.