

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

**EL PROCEDIMIENTO AGRARIO PARA LA RESTITUCION Y
DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS, SU ENFOQUE DESDE
EL PUNTO DE VISTA DEL JUICIO DE AMPARO.**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

AGUSTIN RAUL JUAREZ HERRERA

MEXICO, D. F., 1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA Y
AUTORIZADA EN EL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR
DEL MISMO EL SEÑOR LICENCIADO
RAUL LEMUS GARCIA.

A MI MADRE:

**QUE CON SU ESFUERZO HIZO DE
MI UN HOMBRE DE PROVECHO.**

A GLADYS, MI ESPOSA:

**QUE CON SU CARIÑO Y CONSTANCIA
ES POSIBLE EL PRESENTE TRABAJO.**

A MIS HIJOS:

**RAUL, ADALBERTO,
CRISTO Y RICARDO.**

**AL SR. LICENCIADO
VICENTE AGUINACO ALEMAN,**

con mi gratitud eterna

**AL SR. LICENCIADO
AUGUSTO CRISTIANI CONTRERAS,**

**en reconocimiento a sus exaltadas
cualidades humanas y por haber
despertado en mi el interés por la
carrera Judicial.**

**AL SR. LICENCIADO
SAMUEL HERNANDEZ VIAZCAN**

**Al amigo y al jurista, sin cuyo
consejo no hubiera sido posible
este trabajo.**

**AL SR LICENCIADO
CARLOS DE SILVA NAVA**

Con todo respeto y agradecimiento

AL SR. LICENCIADO JORGE TRUEBA BARRERA,

**Como testimonio al Jurista, al maestro
y a su inolvidable cátedra de "Garantías
y Amparo".**

AL SR. LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA

**ilustre maestro, en reconocimiento
a su cátedra de "Derecho Agrario" y
como guía de todos aquellos que se
interesan por el Derecho Social.**

A MIS MAESTROS.

**A MIS AMIGOS Y COMPA-
ÑEROS DEL JUZGADO 2o.
DE DISTRITO DEL D F.
NE MATERIA ADMINIS-
TRATIVA.**

INTRODUCCION

El trabajo de la presente tesis está encauzado al estudio del procedimiento agrario, en lo que atañe a la restitución y dotación de tierras y aguas, en función de su indudable interés social, pues no es ajeno que las dos grandes clases sociales, la obrera y la campesina, vieron plasmados sus derechos en los artículos 27 y 123 constitucionales, como resultado del Movimiento Armado de 1910; habiendo nosotros adoptado para los fines de esta tesis, la cuestión agraria, que de ningún modo está concluida, sino se debate en el lento proceso de la Reforma Agraria. Incluye, también, el estudio del juicio de amparo en materia agraria, como coadyuvante y contralor de la propia Reforma Agraria y no como un obice a su desarrollo y cumplimentación.

Este sencillo trabajo, también lo dedico a todos aquellos juristas que han abrazado la carrera judicial, entregando su vida profesional a la impartición de justicia; y, en especial, a todos aquellos Jueces de Distrito que con su ejemplo y enseñanzas despertaron en mí el interés por la carrera judicial.

C A P I T U L O I

EL ASPECTO SOCIAL DEL DERECHO AGRARIO Y DEL JUICIO DE AMPARO

- a) **El Derecho Agrario como Derecho Social**
- b) **Evolución del Juicio de Amparo**
- c) **El Juicio de Amparo en el Ambito Ejidal**

a) EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL.

El Derecho Agrario en nuestro país, es el resultado de la trayectoria de la realidad social de México, esto es, en razón, no sólo de los antecedentes históricos, sino también del influjo sociológico y político que ha vivido, y le han dado, en comunión, la importancia paralela que guarda este Derecho protector de la clase campesina con la evolución social del pueblo mexicano, pues no se olvida que la mayor parte de la población de nuestro país, se ha dedicado a las actividades agrícolas desde tiempos ancestrales y que la problemática que se ha planteado por una injusta distribución de la tierra y una negativa explotación de la misma, han dado lugar al problema Agrario. Es conveniente hacer una exposición histórica, breve, que nos manifieste los antecedentes y el desarrollo del problema Agrario de México para que una vez hecho, sentar las bases de cómo se entiende el Derecho Agrario como Derecho Social.

Antes de hacer mención a los antecedentes históricos es necesario conocer los conceptos de problema Agrario y de reforma Agraria; en principio, se presenta el problema Agrario cuando hay una injusta distribución de la tierra y una inadecuada explotación de la misma, y así, el "Problema Agrario es una cuestión compleja de carácter socio económico, fundamentalmente, manifestada, en la realidad del país, a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en el sistema de explotación, que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la Nación..." (1); y por lo que respecta a la reforma Agraria, que se traduce en las medidas que el Estado aplica, tanto legislativas como administrativas para dar solución al problema agrario, así, la "Reforma Agraria mexicana es una institución, cuyo objetivo toral se orienta al logro de una reestructuración radicalen los sistemas de te-

nencia y explotación de la tierra corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, y de la Nación, en general". (2) Dando lugar con ella a una adecuada política agraria, que en manos del gobierno conducirá a una aplicación correcta de la técnica en materia económico social y cuyos logros son el objetivo de la aludida reforma Agraria, esto es, una justa y equitativa distribución de la tierra, auxiliadas de sistemas adecuados de explotación agrícola y de un trato justo al campesino en la venta de sus productos.

Desde épocas que se pierden en el pasado, la tierra es la base angular a partir de la cual se suscitan los más variados e intrincados problemas a los que se ha enfrentado nuestro país, en las diversas etapas de su historia, su mala distribución, su defectuosa división y explotación han llevado al campesino mexicano a arrastrar su miseria secular, no olvidando con esto, la afirmación del agrarista internacional Bernardino C. Horne, en el sentido, de que "...la tierra es la base principal de la producción que da vida a los pueblos. De ahí que su régimen se vincule a las luchas sociales de todas las naciones, en distintas épocas." (3) Afirmación que se encuentra corroborada en México con su problema agrario, que ha devenido paralelamente con su propia trayectoria histórica, y no puede dejarse a un lado el estudio de estas cuestiones preteritas, pues en ellas descansan las directrices jurídico agrarias de la actualidad.

Pre Colonia. En la época precortesiana la distribución de la tierra era desproporcionada, ocupando la mayoría de la propiedad rústica los "señores y guerreros", y el pueblo tan sólo detentaba las tierras comunales, (calpulli) o "barrios de gente conocida" y el altepletalli, instituciones que preludian desde entonces el concepto de la propiedad colectiva de la tierra y de usufructo individual, sujeta a una función social; y la pública, cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del culto (teotlalpan) y los del sostenimiento del ejército (milchimalli). (4)

Colonia. Hecha la conquista de la gran Tenochtitlán, los españoles tomaron posesión de las propiedades de los señores y guerreros desapareciendo de golpe el "teotlalpan" y el "milchimalli", sobreviviendo tan sólo el "calpulli" como propiedad comunal debido a su función social.

Durante la Colonia, la mala distribución y explotación de la tierra trajo consigo la expoliación de negros e indígenas que fueron destinados a la agricultura a través de las encomiendas, que fueron otorgadas a los peninsulares hasta por cinco vidas, creando una verdadera esclavitud, ajena a las intenciones piadosas y culturales de las aludidas encomiendas, aunado al despojo de que fueron objeto los grupos indígenas de sus propiedades comunales; todo lo anterior dejó el terreno propicio a la aparición de las ideas de Independencia y fue negativa la solución tardía que quiso dar el gobierno colonial español a esa situación, pues estaba gestada y en plena evolución la guerra de Independencia.

México Independiente y Contemporáneo. Durante esta época del México Independiente, en principio, se reconoció la existencia de un problema consistente en una defectuosa distribución de tierras, pero se quería resolver sólo con redistribuir la población, promoviendo la colonización en terrenos baldíos, muchas veces no propios para la agricultura, principalmente en fronteras y zonas despobladas; con motivo de lo anterior, en el período de 1823-1854, se permitió la fatal colonización extranjera en el norte de la República, la cual provocó el desmembramiento del país.

La amortización de los bienes raíces del clero estaba en auge, además, la población indígena, y en general, la población necesitada, nunca solicitó los beneficios de las leyes de Colonización, debido a que no estaba a su alcance la más elemental educación, bien porque desconocían las leyes, no sabían leerlas, o bien, carecían de posibilidades económicas para pagar gestores que los auxiliaran en las solicitudes.

Por tanto, las medidas legislativas que se tomaron para tratar de remediar el problema agrario, no sólo no fueron las idóneas, sino que, por el contrario, lo agravaron, al permitir que grandes extensiones territoriales fueran dedicadas a la explotación extranjera y al fomento de nuevos latifundios, en detrimento de la población rural del país.

La Reforma, se inicia con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, siguiendo la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero de 12 de junio de 1859, que tampoco dieron solución al problema agrario mexicano, pues si bien es cierto que dieron lugar a la terminación de la concentración eclesiástica, también es cierto que acrecentaron el latifundismo y dejaron a su alcance una reducidísima pequeña propiedad, en manos de la clase más desvalida, aunado todo esto, a que estas propias leyes en su mala interpretación (artículo 27 de la Constitución de 1857), dejaron extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica; además, las Leyes de Colonización de 31 de marzo de 1875 y de 15 de diciembre de 1883, que autorizaron las que llegaron a ser famosas "Compañías Deslindadoras", aumentaron el problema en cuestión, pues a pretexto de deslindar los terrenos baldíos, realizaban inicuos despojos en perjuicio del indígena campesino.

Ese estado de cosas, dieron lugar a que el anhelo popular para remediar tan angustiosa situación de las grandes masas campesinas de la República, fue nuevamente causa determinante para el surgimiento del movimiento Social de 1910 y la solución a tal problema constituyó y sigue siendo uno de los primordiales objetivos de la Revolución Social Mexicana de 1910.

La Reforma Agraria planteada por varios caudillos revolucionarios, a través de diversos Planes, son los primeros balbuceos para resolver la injusta monopolización de las tierras y aguas, así tenemos el Plan de San Luis de 1910 de Francisco I. Madero; el Plan de Ayala expedido por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911; el Plan de Veracruz de 12 de diciembre de 1914 de V. Carranza, quien asimismo, expide la famosa Ley Agraria de 6 de enero de 1915, cuyo autor fue el licenciado Don Luis Cabrera, legislación que sirvió de base para el artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, en donde se sintetizan las ideas y finalidades de los Planes antes citados y que se persiguen en la legislación Ordinaria que de ella emanan, buscando con ello, la realización de una Reforma Agraria integral.

Con todo lo anteriormente expuesto, y visto sumariamente las vicisitudes por las que ha pasado la población campesina de México, desde su más temprana edad histórica, entendemos, que el Derecho Agrario Mexicano no es un Derecho tradicional que protege sólo al individuo, sino, como afirma la agrarista mexicana, Licenciada Martha Chávez Padrón, "...un Derecho Social que ampara a un grupo desvalido determinado, independientemente de los derechos que como individuo aislado pueda tener". (5) Esto es, el Derecho Agrario Mexicano, ha marcado metas jurídicas que le son propias, es decir, su contenido está imbuído de principios jurídicos especiales que emanan de nuestra Constitución Política de 1917, protegiéndose a través de ella y de sus leyes Reglamentarias del artículo 27 de la propia Constitución, que nos rige, los derechos de un grupo social y este grupo social, es la clase campesina de México.

b) EVOLUCION DEL JUICIO DE AMPARO.

El Juicio de Amparo, es la institución jurídica de mayor relieve en su género y constituye el medio más idóneo para lograr la realización objetiva del valor justicia.

El Amparo, se manifiesta como medio de control Constitucional que tiende en forma primordial y directa a mantener incólume a la Constitución y, a salvaguardar lo que la doctrina más extendida señala como garantías individuales y el jurista mexicano, licenciado Ignacio Burgoa, denomina garantías del gobernado.

El Juicio de Garantías, como también se le conoce al Amparo, aparece en el ámbito jurídico nacional hacia mediados del siglo pasado, siendo sus creadores los juristas y hombres públicos mexicanos Don Manuel Crescencio Rejón y Don Mariano Otero, sin olvidar la aportación de otros juristas que les precedieron e hicieron luz sobre la materia, pues "...nuestro juicio de amparo, que en sus aspectos de procedencia y mecanismo procesal asume perfiles típicamente nacionales que le atribuyen superioridad indiscutible sobre medios similares de defensa constitucional imperantes en otros países, no es el fruto de un solo acto ni la obra de una sola persona." (6).

Esto es, toda institución jurídica no es el fruto de un solo jurisconsulto, sino que parte de ciertos precedentes, que aunque algunas veces confusos, sirven de base al estudioso del Derecho, para darle la forma y contenido debido a la institución jurídica naciente.

Partiendo de lo anteriormene expuesto, tenemos que el Juicio de Amparo nace a partir que los juristas mexicanos Don Manuel Crescencio Rejón y Don Mariano Otero le dan su objeto y naturaleza propia, cabiendo "...al primero el galardón de haberlo concebido e implantado con sus notas esenciales, como institución local, (Constitución Yucateca de 1840) correspondiendo al segundo el honor de haberlo convertido en federal por conducto del Acta anteriormente aludida." (Acta de Reformas de 1847). (7).

La doctrina que impera en la época en que aparece el Juicio de Amparo, es el individualismo más ascendrado, que emana a raíz de la Revolución Francesa de 1789 y de la proclamación de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, individualismo que se manifiesta en todos los órdenes de la vida socio jurídica de la época y, naturalmente, el juicio de garantías se encuentra imbuído de esa tónica y la propia Constitución de 1857 así lo plasma en su artículo primero, que indica "El Pueblo Mexicano reconoce que los derechos del hombre y del Ciudadano son la base y el objeto de las instituciones sociales"; así, las Leyes Reglamentarias del Amparo buscan la preservación de los derechos e intereses de la perssona física que fueran vulnerados por alguna autoridad.

Las Leyes Reglamentarias del juicio de Amparo, aquellas que indican el procedimiento que debe llenarse para hacer funcionar al Organó Jurisdiccional, suele la doctrina dividir las o "...clasificarse cronológicamente en tres grupos, a saber: aquellas que corresponden a una época anterior a la Constitución de 57; aquellas que reglamentan al juicio de Amparo durante la vigencia de ésta y las que se expidieron bajo el imperio de la Constitución de 1917." (8).

Durante la vigencia del Acta de Reformas de 1847, bajo cuyo manto volvió a ponerse en vigor la Constitución de 1824, el artículo 25 de esta Acta tuvo como Ley Reglamentaria sólo un proyecto de José Urbano Fonseca que hacía procedente el Juicio de Amparo contra actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales y federales, que iban en perjuicio de los derechos individuales de la persona, y "...el aludido proyecto planteaba el problema de la personería en materia de amparo, estableciendo que el padre podría interponerlo por el hijo; el marido por la mujer, etc.," ... "el procedimiento era sencillísimo: presentada la demanda de amparo, se pedía a la autoridad responsable su informe con justificación, solicitando además al fiscal (hoy Ministerio Público) su dictamen sobre el particular. Dentro de los nueve días siguientes se verificaba una audiencia, pudiendo las partes presentar sus alegatos y acto continuo se pronunciaba la resolución procedente, que tenía efectos de cosa juzgada." (9)

Al entrar en vigor la Constitución de 1857, la primera Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 Constitucionales, que regulaban el juicio de Amparo, fue la que entró en vigencia en el año de 1861; el procedimiento que enunciaba era también sencillo, la demanda de amparo debía presentarse ante el Juez de Distrito del Estado de residencia de la autoridad responsable, quien con lo expuesto por el promotor fiscal (hoy Ministerio Público), debía declarar si había, o no, lugar a tener por admitida la aludida demanda, procediendo la admisión de la misma, el Juez de Distrito corría traslado con la demanda de amparo a las autoridades responsables, abriéndose un término para ofrecimiento de pruebas, vencido el cual se dictaba el fallo o resolución correspondiente.

La vigencia de esta Ley Orgánica de 1861, prácticamente no la tuvo, debido a las guerras de Intervención que vivía el país en esa época y la aplicación positiva que en la realidad tuvo sirvió de base a la concesión del amparo a aquellas personas que comunmente se les conocía como "...inidentes, quienes solicitaron la protección constitucional contra actos aplicativos de diversas leyes y decretos expedidos durante la contienda y que importaban la imposición de sanciones prohibidas por la Ley Fundamental de 1857, tales como la de confiscación entre otras." (10).

La Ley Orgánica que fue publicada hacia el año de 1869, tiene las mismas características generales que la anterior, aunque más minuciosa, teniendo como elementos sobresalientes, la improcedencia del juicio de Amparo contra negocios judiciales; indicaba ya en forma definitiva la suspensión del acto reclamado, conociéndose tanto la provisional como la definitiva.

Al hacer mención a la Ley de 1882 que vino a suplir a la anterior, sólo anotaremos como hecho sobresaliente, la procedencia del juicio de Amparo en los negocios judiciales del orden civil, interponiéndose dentro de los cuarenta días siguientes a aquél en que hubiera causado estado la sentencia que se combatía.

La Ley de amparo en los años de 1897 y 1909 fue englobada, en el año citado en primer término, en una ordenación jurídica que se denominó "Códigos de Procedimientos Federales" con el fin de tratar de unificar en un solo cuerpo legal las diversas leyes federales; pero en cuanto hacía al contenido de la propia Ley de Amparo, no tuvo mayor relieve, con las diversas leyes que le precedieron, misma opinión que puede externarse respecto al "Código Federal de Procedimientos Civiles, aparecido en el año citado en segundo término, esto es, en el año de 1909; aunque al tratar de incluir la Ley de Amparo en el Código a que hemos hecho mérito, "...se cometió un serio absurdo al involucrar en el Código Federal de Procedimientos Civiles la normación adjetiva de dicha materia, pues el Amparo nunca es un procedimiento civil, sino de carácter Constitucional que puede versar sobre distintas materias jurídicas (civiles, penales, administrativas)". (11).

La promulgación de la Constitución de 1917, trajo consigo innovaciones fundamentales para el mundo jurídico constitucional, revolucionando las doctrinas clásicas acerca de la forma y contenido que debe guardar toda Carta Magna de un país, esto es, la Constitución de 1917 viene a romper los viejos moldes clásicos en cuanto a que toda Ley Suprema sólo debe estar constituida por la parte dogmática, relativa a las garantías individuales, y la parte orgánica, que guarda la división, equilibrio y atribuciones de los Poderes.

La nueva etapa del constitucionalismo moderno empieza con la Constitución de 1917, producto de la Revolución Social de 1910, plasmando en su contenido normas de carácter social, rompiendo con los moldes de las constituciones del siglo pasado.

Lo importante de la Constitución de 1917, tenemos las normas sociales reguladas por los artículos 3o., 28, 27 y 123, donde se tuvo en cuenta a los grupos económicamente débiles, éstas son las garantías sociales, así podemos afirmar que dentro de la parte dogmática de la Constitución ya no sólo existen las garantías individuales, sino también los derechos de carácter social.

Finalmente, tenemos que la Constitución de 1917, es una Carta político social, primera del mundo, aún antes de la Rusa de 1918 y la Alemana de Weimar de 1920.

Como Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, tenemos la Ley de Amparo de octubre de 1919, que dentro de su contexto regula la procedencia general del aparato; indica el principio de la relatividad de las sentencias; la existencia del agravio personal; tiene como partes en el juicio de garantías, al quejoso, la autoridad responsable, el Ministerio Público Federal y el tercero perjudicado; la competencia se distribuye entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Juzgados de Distrito; se fija que las pruebas deberán ser ofrecidas oralmente y éstas ser admitidas y desahogadas en una sola audiencia.

Esta Ley de Amparo de 1919 trajo como modalidad el recurso de "suplica", siendo ésta una especie de tercera instancia en los juicios sobre leyes federales o tratados internacionales, que no tienen las características del juicio de amparo, es decir, no tiene "...ninguna función político constitucional, es decir, de mantenimiento o conservación del orden establecido en la Constitución, sino un mero control de legalidad de las disposiciones federales y de los tratados internacionales." (12) Haciendo la aclaración que una vez que el actor hacía uso de alguno de los medios de impugnar una Ley Federal o Tratado Internacional a que aludía la Ley de Amparo de 1919, y con base en el principio de exclusión, no podía recurrir al otro, esto es, si hacía uso de la "suplica", perdía automáticamente el derecho de hacer valer el Juicio de Amparo.

En cuanto hace a la Ley de Amparo actual, puesta en vigor en el año de 1936, no haremos comentario alguno, puesto que su glosa será expuesta a lo largo de esta tesis, sin embargo, no olvidamos el alcance del Juicio de Amparo en Materia Agraria en su evolución, que con motivo de las adiciones al artículo 107 Constitucional del año de 1962 "... ha experimentado tales alteraciones en su estructura jurídica, que, en relación con ella, ha asumido una fisonomía propia y peculiar al desprenderse del régimen normativo dentro del que estaba regulado, al punto de conformar una ordenación autónoma...", además, "...el juicio de amparo en materia agraria implica una institución sui-géneris, dotada de principios y reglas procesales propias...". (13)

c) EL JUICIO DE AMPARO EN EL AMBITO EJIDAL

Como consecuencia del Jusnaturalismo, que sustentaba la base de que los derechos del hombre son inseparables de su naturaleza y por tanto preexistentes a toda organización social, se manifiesta a raíz de la Revolución Francesa y como derivación directa de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el individualismo, elevado al hombre a su máximo pedestal, considerando que las instituciones están hechas para su beneficio y constituyendo el principal objeto del Estado.

La influencia que ejercían tales ideas por aquellos años, se manifestó en forma determinante y fueron decisivas en el ánimo de los Constituyentes que elaboraron la Carta Magna de 1857, como puede verse de la simple lectura del artículo primero de dicho ordenamiento, que establece: "El Pueblo Mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales".

En virtud del establecimiento de tal corriente, las "garantías constitucionales establecidas en la Carta, de 1857, tuvieron como finalidad exclusiva asegurar los llamados derecho del hombre, es decir, aquellos con que el ser humano fue dotado por el Creador" (14) y por tanto, tales derechos, se tradujeron en garantías exclusivamente "individuales".

Así, tanto el individualismo que sustenta, además, el concepto de igualdad legal, pocos años después de implantados, chocan rudamente ante la realidad social y decaen, pues olvidaban las diferentes situaciones materiales en que los individuos podían encontrarse y que traían tremendas consecuencias para las clases deposedidas (obreros y campesinos), en virtud de la actitud del Estado, que sólo interviene en las relaciones sociales en casos de excepción.

Sin embargo, como lo expresa el jurista mexicano, licenciado Ignacio Burgoa, en su obra "El Amparo en Materia Agraria", "...la concepción individualista del amparo no impidió que éste extendiese su tutela a sujetos que con el tiempo se fueron colocando en la situación de gobernados al surgir con personalidad propia dentro del Estado Mexicano..., como las personas de derecho privado, llamadas "corporaciones", respecto de las que se dudaba que pudieran ser titulares de garantías individuales por no tener derechos humanos, sino implicar meras ficciones de la Ley". (15).

Así, como lo expresamos en los breves antecedentes históricos en el preámbulo de esta tesis, y a virtud de que determinadas clases sociales (obrero-campesinas), colocadas en una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, el Constituyente de 1917, no obstante que continúa usando el término impropio de "garantías individuales", reconoce personalidad jurídica a entidades socioeconómicas, tales como "núcleos de población, pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades"; y las considera con capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeran. (16).

La Carta Fundamental que nos rige, concede a las entidades citadas anteriormente, capacidad y personalidad jurídica, es decir, las coloca en la esfera de "gobernados", y las rodea de un conjunto de derechos subjetivos que se desarrollan a través de la legislación ordinaria derivada de la Constitución, estableciendo un régimen de seguridad jurídica para una de las clases desposeídas, esto es, la clase campesina, dotándola de un conjunto de garantías sociales, "...que se traducen en un régimen jurídico constitucional y legal de preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la clase campesina de México". (17); y si alguna autoridad viola el régimen jurídico en que se establecen las garantías sociales en materia agraria, en perjuicio de tales "gobernados", dichas entidades y sujetos que las componen, invocando las garantías de legalidad y seguridad jurídica que contienen los artículos 14 y 16 Constitucionales, tienen el derecho de acudir al Amparo, lo que imprime a nuestro Juicio Constitucional un aspecto social indiscutible.

El alcance social de nuestro juicio de Amparo como medio jurídico para proteger las garantías constitucionales y legales en materia Agraria, se enfoca de una manera nítida en la exposición de motivos de las adiciones referidas al artículo 107 Constitucional, por Decreto del Congreso de la Unión de 30 de octubre de 1962 publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de ese propio año, pues la iniciativa Presidencial de 26 de diciembre de 1959, argumentó en su parte considerativa que era necesario tomando en cuenta las vicisitudes de nuestro problema Agrario y los antecedentes de la reforma Agraria, "...que el Juicio de Amparo sea un verdadero Instrumento protector de la garantía social que éste consagra y para ello requiere distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho, ...disponiendo que podrá suplirse la deficiencia de la queja". (18.)

La finalidad de nuestro juicio de amparo en materia Agraria, se robustece, con ocasión de las adiciones que se propusieron a la Ley de Amparo, para ajustarla a la tónica que marcaron las diversas que se agregaron al artículo 107 Constitucional en el año de 1962, buscando con ello poner al alcance de los campesinos, un medio de defensa constitucional que salvaguarde su patrimonio y defienda el régimen jurídico ejidal.

El enorme progreso marcado en la Constitución de 1917, y sus reformas sucesivas, así como de las leyes que de ella han emanado, con la instauración de importantes previsiones sociales, en los artículos 27 y 123 y otros como el 3o. y 28, hizo necesaria, a su vez, la institución de los derechos sociales, y ello no sólo en forma declarativa, sino también con la fuerza tutelar del Estado, y la consiguiente necesidad de extender el juicio de Amparo a todas las garantías constitucionales consignadas aún fuera del capítulo relativo a los derechos y garantías individuales: "En efecto, acorde con nuestra historia constitucional, de la que forma parte esencial la evolución del juicio de amparo, al grado de que es uno de los elementos de la fe sustancial del pueblo en sus instituciones, deben crearse normas de tal naturaleza que aquellas prevenciones y derechos sociales queden garantizados eficazmente y con ellos, los derechos individuales que entrañan y que con ellas se integran, tales como son las previsiones de la Reforma Agraria que contiene el artículo 27 Constitucional". (19).

Resumiendo, las exposiciones anteriores, podemos afirmar que nuestro juicio de amparo, no sólo protege las tradicionales "garantías individuales" sino también las comentadas "Garantías Sociales", situación que ha logrado afirmarse, gracias a su moldeable naturaleza que recoge las diferentes transformaciones sociales, políticas y económicas que experimenta nuestro país.

NOTAS AL CAPITULO I.

- 1.—Revista del México Agrario.—Separata del No. 2.—Enero-Feb. de 1968. “Sistemática Jurídica del Problema Agrario” por Lic. Raúl Lemus García.
- 2.—Opus cit., página 8.
- 3.—C. Horne Bernardino. “Reformas Agrarias en América y Europa”. Editorial Claridad. Buenos Aires, Argentina. Citado por Chávez P. Martha en “El Derecho Agrario en México”, pág. 18. Ed. Porrúa 1970.
- 4.—Chávez P. Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa. 1970. Página 186.
- 5.—Opus cit., página 12.
- 6.—Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa 1962. Pág. 106.
- 7.—Opus cit., página 108.
- 8.—Opus cit., página 108.
- 9.—Opus cit., página 108-109.
- 10.—Opus cit., página 109.
- 11.—Opus cit., página 111.
- 12.—Opus cit., página 112.
- 13.—Burgoa Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Ed. Porrúa 1964. Página 7.
- 14.—Opus cit., página 11.
- 15.—Opus cit., página 12.
- 16.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Art. 27, fracciones VII, VIII y X. Pág.
- 17.—Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. Pág. 229.
- 18.—Burgoa Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Ed. Porrúa 1964.
- 19.—Opus cit., páginas 22-23.

C A P I T U L O I I

EL DERECHO AGRARIO

- a) **Naturaleza del Derecho Agrario**

- b) **Objeto del Derecho Agrario**

- c) **Análisis del Artículo 27 Constitucional
respecto de la Restitución y Dotación de Tierras
y Aguas**

a) NATURALEZA DEL DERECHO AGRARIO.

Es de explorado derecho el debate que se ha su citado acerca de determinar la naturaleza del Derecho Agrario, partiendo, fundamentalmente, de que en la mayoría de los países la cuestión rural ha tenido un origen más o menos igual, pero divergiendo en cuanto no en todos ellos ha dado lugar a los mismos problemas jurídico-agrarios, pues éstos en algunos países han sido intrascendentes y, en otros, los han tenido tan complejos que han cambiado el curso de su historia, lo anterior, ha dado lugar a naciones que no tienen un Derecho Agrario definido, autónomo, sus normas se incluyen dentro del Derecho Privado y, a otros, que el aludido Derecho Agrario es fundamental y va unido a su devenir histórico, por ello se inclinan a las normas del Derecho Público.

Tenemos, corroborando lo expuesto, la opinión del doctor Lucio Mendieta y Núñez explicando que, "... el carácter prevalentemente público y privado del Derecho Agrario, depende en cada país de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación respectiva", (1) y la doctora Martha Chávez Padrón nos complementa la idea afirmando que "...en Italia las normas agrarias se —colocan— entre las de carácter privado, mientras que en nuestro país, adelantando la idea, estos preceptos generalmente se les ha clasificado entre las normas de carácter prevalentemente público". (2)

Por las consideraciones que hasta el momento se han externado, tenemos que no existe un criterio uniforme para determinar la naturaleza del Derecho Rural en el ámbito internacional pues hay legislaciones que lo incluyen dentro del campo del Derecho Privado, como en Italia, y otros dentro del campo del Derecho Público como en México, cuestión que posteriormente analizaremos.

La razón fundamental que ha dado lugar a esa falta de equilibrio, de comunión de opiniones para unificar en un solo criterio jurídico la naturaleza del Derecho Agrario en el ámbito internacional son las diversas necesidades de orden socioeconómico que presentan los pueblos a través de su devenir histórico, vinculado a las soluciones jurídicas y administrativas que cada Estado da a los aludidos problemas socioeconómicos y la diversa intensidad en que se presentan en cada país, esto es, no podemos identificar las necesidades y problemas rurales que ha vivido, por ejemplo, Estados Unidos, Italia o Rusia y sus soluciones jurídicas y administrativas, con las que ha vivido México y que forman parte de su propia historia.

Dentro del ámbito nacional, tenemos que el Derecho Agrario por sus características propias no lo podemos incluir ni dentro de las normas del Derecho Público ni dentro de las normas del Derecho Privado, o de ambos, que guardaría la calidad de un derecho mixto, como afirma Mejía Fernández en su "Derecho Rural", por las siguientes consideraciones: No podemos incluirlo dentro del Derecho Público, en forma absoluta, porque restringiríamos su verdadera clasificación dejándolo tan sólo en una disciplina jurídica de carácter administrativo, entrando en el ámbito del Derecho Administrativo, como lo hacen la mayoría de los países, etapa superada en nuestro medio desde hace bastante tiempo; no lo podemos clasificar, tampoco, dentro de las normas que rigen el Derecho Privado, porque las características y necesidades propias del grupo campesino no tienen parangón con las de los particulares en cuanto sujetos aislados y, finalmente, no lo podemos entender como un derecho mixto, porque el sentido de las normas del Derecho Agrario van más allá que el alcance que tienen las diversas normas de Derecho Público y Privado, esto es, las normas del Derecho Agrario Mexicano van dirigidas a un determinado grupo social, el grupo social que componen los campesinos, protegiéndolos en la organización y explotación de la propiedad ejidal, de las comunidades agrarias, no olvidando desde luego, la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación.

Así pues, la naturaleza del Derecho Agrario Mexicano cae dentro del ámbito del Derecho Social, que como afirma la doctora Martha Chávez Padrón es un "...Derecho que proyecta constituirse en nueva rama jurídica que, entre el Derecho Público y el Privado, humaniza el Derecho y resuelve problemas de clasificación que las nuevas ramas del Derecho le plantearán a la teoría tradicional", (3) entendiéndolo a dicho Derecho Social como aquel conjunto de normas jurídicas que regulan la libertad de un grupo necesitado (obrero-campesino) con características socio económicas propias que realzan su personalidad jurídica y dan seguridad a sus intereses.

El Derecho Agrario Mexicano con la afirmación de carácter social que se le ha dado, protege a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación en cuanto garantía de derechos individuales, rige las cuestiones públicas relativas a la regulación económica del país a favor de una explotación agrícola y ganadera adecuada y, salvaguarda los intereses de los ejidos y las comunidades agrarias; así, la doctora Martha Chávez Padrón afirma, en forma concluyente, que "Por lo anterior, concluimos que el Derecho Social es una nueva rama fundamental del Derecho que impone nuestra realidad actual y comprende nuevas subramas jurídicas que nacieron de revoluciones sociales... en consecuencia, el Derecho Agrario es en nuestro país, una subrama del Derecho Social". (4).

b) OBJETO DEL DERECHO AGRARIO.

La cuestión Agraria en México es compleja, tiene como punto de partida la época de la Colonia donde la propiedad agraria la detentaban los latifundistas españoles, el clero y la propiedad comunal de los indios, la cual era raquí-tica, sólo suficiente apenas para sobrevivir, siendo esto la fuente del problema agrario de nuestro país; este estado de cosas prosiguió y las soluciones que se dieron a través de Leyes de Colonización y de Baldíos no dieron el resultado apetecido, acrecentando el problema agrario de que se trata, y ya dentro de nuestro siglo contemplamos que la propiedad agraria la monopolizan los latifundistas y los pequeños propietarios, dejando a los pueblos de indios en-cerrados entre haciendas y ranchos sin la menor posibilidad de poder satisfacer sus necesidades, arrastrándolos a trabajar en los latifundios por un salario que no satisface sus necesidades.

Las aseveraciones a que se ha hecho mérito acerca de la concentración en pocas manos de la propiedad agraria y la situación de las clases rurales se ve confirmado con las opiniones vertidas por el doctor Lucio Mendieta y Núñez y el Licenciado W. Luis Orozco, en el sentido de que "...el grado de concen-tración a que había llegado la propiedad territorial en México de que el au-mento en número de las grandes propiedades no ha obedecido a la subdivisión de las mismas, sino a la acumulación y al acaparamiento realizado sobre tierras baldías y nacionales y sobre las propiedades de los pueblos y de los particulares pobres —además— vemos que el latifundismo es la llaga nacional, un latifundio rutinario que ni siquiera proporciona a los trabajadores las ventajas que la gran propiedad lleva consigo en otros países del mundo —y concluye— el cluye— el latifundista mexicano, generalmente, lejos de ser un hombre de cam-po, es un hombre de ciudad que tiene a orgullo poseer latifundios inmensos, pero que no entiende de agricultura...". (5).

En cuanto a la situación que guardaban los campesinos en los primeros años de este siglo, el Licenciado Orozco expone:

“En ninguna parte como en las grandes posesiones territoriales se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolente tiranía de arriba. El peón de las haciendas es todavía hoy el continuador predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza. El hijo recibe en edad temprana las cadenas que llevó su padre, para legarlas a su vez a sus hijos. Las tiendas de raya son aún como en la época colonial, agencias permanentes de robo y factorías de esclavos. Allí se compra la libertad del trabajador con sal, jabón y mantas inservibles, que se cargan a precios fabulosos... El propietario, y sobre todo, el administrador de la hacienda, son todavía los déspotas que, látigo en mano, pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijas y sus mujeres. El mismo secular sistema de robarse mutuamente esclavos y señores, hace que nuestra agricultura sea de las más atrasadas del mundo y que los gravámenes hipotecarios pesen de un modo terrible sobre casi todas las fincas rústicas del país”. (6).

Esta visión escueta del problema agrario mexicano es la pesada carga que heredó el Derecho Agrario, y cuyo objeto fundamental tiende a que ante la concentración de la propiedad rural y ante una desigual distribución de la tierra, la tónica a seguir para resolver el problema socio-económico que se presenta consiste en buscar los medios idóneos para una justa y equitativa redistribución de la propiedad agraria, en beneficio de la clase campesina, esto es, el objeto de Derecho Agrario es resolver la problemática que se ha planteado por una injusta distribución de la tierra y una negativa explotación de la misma, buscando las medidas adecuadas que el Estado aplique, legislativas y administrativas, que den solución al problema agrario logrando una justa y equitativa distribución de la tierra, aunado de sistemas adecuados de explotación agrícola, que son los objetivos que tiene fijados la Reforma Agraria.

Ya hemos apuntado que la Reforma Agraria se traduce en las medidas que el Estado aplica, tanto legislativas como administrativas para dar solución al Problema Agrario en beneficio de la clase campesina del país; dicha Reforma Agraria se inició, en la etapa que va a partir de la Revolución de 1910, con la Ley de 6 de enero de 1915 cuyo autor es el licenciado Luis Cabrera quien expuso la conveniencia de darle vida efectiva al ejido como medio idóneo de resolver el Problema Agrario y así expone: “...es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas”. (7).

La Ley de 6 de enero de 1915, tiene como finalidades fundamentales en pro de una reforma agraria integral, declarar nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por los gobernadores de los Estados en contra de la Ley de 25 de junio de 1856; declara nulas las concesiones y ventas de tierras comunales hechas por la Federación ilegalmente desde el día primero de diciembre de 1870 y declara nulas las diligencias de apeo y deslinde llevadas a cabo por las compañías deslindadoras en el lapso de tiempo ya antes indicado, si con ellas se tocaron las propiedades comunales de los pueblos.

Así pues, el objeto total del Derecho Agrario Mexicano es llevar hasta sus últimas consecuencias la Reforma Agraria iniciada con el movimiento social de 1910, que tiene como efecto la repartición de la propiedad agraria a la clase campesina, y reestructurar en forma radical los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, opinión que se corrobora con la aseveración de la doctora Martha Chávez Padrón, en el sentido de que, "para la década de los 70 del presente siglo, en México se está llegando al fin de la primera etapa de la Reforma Agraria que es el reparto de tierras susceptibles de afectación, se encuentra ya iniciada la depuración y seguridad en la tenencia de la tierra, encaminada la tecnificación en la explotación real y se trata de llegar a formas adecuadas de organización e industrialización". (8).

c) ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA RESTITUCION Y DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.

El artículo 27 Constitucional es uno de los más relevantes de la Carta Política de 1917, donde el Constituyente dejó oír los problemas de los humildes plasmando las soluciones precisas a los grandes anhelos de la población campesina del país, anhelos que se traducen en resolver la miseria secular de los campesinos y finiquitar la concentración de grandes propiedades territoriales, que son el objeto de la Reforma Agraria, cuestión que justifica la opinión vertida en la exposición de motivos relativa al artículo 27 Constitucional al externar que: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución".

Las normas que contienen la Restitución y la Dotación de Tierras y Aguas, consagradas por el artículo 27 de nuestra Carta Magna, las tenemos plasmadas, en primer término, en el párrafo tercero cuyo texto vigente expresa: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad 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". (9).

Del texto transcrito del párrafo tercero, se advierten tres cuestiones o facultades del Estado, esto es, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; 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; y, finalmente, la facultad que reviste mayor interés por motivo de esta tesis, la dotación a los núcleos de población de tierras y aguas.

Pasando al análisis respecto a la comprensión y alcances de las facultades a que hemos hecho mérito, tenemos que, por lo que toca a las modalidades que puede imponer el Estado a la propiedad privada, tiene su punto de partida en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, que determina como único propietario del territorio Nacional al Estado, quien sólo trasmite el dominio de las tierras y aguas a los particulares, y que, en la ocasión necesaria, al presentarse una necesidad de orden público el Estado con base en esa potestad soberana, que le confiere el párrafo primero en estudio, readquiere el dominio de las tierras y aguas para dar solución a esa necesidad de interés público, esa forma o modo de readquirir la propiedad es la que reviste la calidad de modalidad.

Así, el Licenciado Raúl Lemus García nos expresa: "...que por modalidad a la propiedad privada entendemos la forma variable, y determinada legalmente, que puede imponerse a la Institución, sin que se consuma su substancia o se destruya su esencia". (10). Concepto que se reafirma con la tesis jurisprudencial emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, mencionada por el propio Licenciado Lemus García, que expresa: "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad". (Toca 605/36. Amparo promovido por Mercedts Castellanos V. de Zapata. (11).

Entonces, la modalidad a la propiedad privada, podemos entenderla como una limitación al derecho de propiedad tradicional, de usar, abusar y disponer del bien en razón de un beneficio de orden público o social, beneficio que exigirá restricciones en el modo de manifestarse el derecho de propiedad a que se alude.

La Segunda facultad del Estado a que se ha hecho mención en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, esto es, aquella que tiende a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza nacional, es aquella que se traduce, como el propio artículo 27 anota, en fraccionar los latifundios, propugnar el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, crear nuevos centros de población agrícola, el fomento de la agricultura, conservar los elementos naturales, etc., que constituye el elemento, el objeto de la Reforma Agraria.

La última de las facultades que determina el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que reviste especial interés para esta tesis, es aquella que proporciona al Estado para afectar la propiedad privada y con ello estar en posibilidad de llevar a cabo las dotaciones de tierras y aguas, necesarias a los núcleos de población solicitantes, respetando, como lo indica el precepto constitucional, la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El párrafo séptimo del artículo 27 de nuestra Constitución de 1917, habla de la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas, y por lo que toca a los núcleos de población, determina su capacidad en la fracción sexta cuando de hecho y por derecho guarden el estado comunal y la fracción séptima invocada recalca esa capacidad para disfrutar en común "...las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren". (12)

La fracción décima del numeral Constitucional que se comenta afirma: X.—“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 reconstituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesitan, 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”. (13). Esta fracción fija el derecho de las comunidades agrarias para que sean dotadas con tierras y aguas, y a tal giro, el Estado expropiará las tierras suficientes para ello, cerca del núcleo de población solicitante, y, finalmente, como lo anuncia la parte final de esta fracción, se fijará la unidad individual de dotación la cual no debe ser menor de diez hectáreas de riego o humedad, o de sus equivalentes en otras clases de tierras conforme lo dispone el párrafo tercero de la fracción XV del numeral constitucional que se comenta.

Las fracciones doce y trece del párrafo séptimo del artículo 27 de nuestra Constitución de 1917, en su contenido fijan los procedimientos agrarios restitutorios y dotatorios, objeto de la presente tesis, por lo que sólo se hace un comentario respecto de ellos, pues en su oportunidad se fijarán los alcances jurídicos y doctrinarios al respecto.

La fracción catorce corre la misma suerte, pues al establecer, por un lado, que los propietarios afectados por resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas no tienen derecho a interponer recurso alguno, ni aún el juicio de amparo, y, por otro, que los propios propietarios de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se les haya expedido o se les expida en un futuro próximo certificado de inafectabilidad, tendrán derecho a interponer el juicio de amparo contra afectaciones ilegales de sus propiedades, caen también dentro del contenido de esta tesis, por lo que su análisis y alcances se determinarán en el momento oportuno.

Finalmente, por lo que toca a las dotaciones y restituciones motivo de este inciso, la fracción dieciséis del artículo 27 Constitucional manda que al ejecutarse las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, al hacerse la adjudicación individual deben fraccionarse en el preciso momento de su ejecución, conforme a lo dispuesto en las leyes secundarias, esto es, las reglamentarias en esta materia.

NOTAS AL CAPITULO II.

- 1.—Mendieta y Núñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Ed. Porrúa 1946, pág. 41.
- 2.—Chávez P. Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa 1970. Págs. 131-132.
- 3.—Opus cit., pág. 142.
- 4.—Opus cit., pág. 154.
- 5.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa 1968. Pág. 151.
- 6.—Orozco W. Luis. La Organización de la República. Tomo II. Págs. 1096-1097.
- 7.—Cabrera Luis. La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano. México 1913, citado por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en El Problema Agrario de México.
- 8.—Chávez P. Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa 1970. Pág. 11.
- 9.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa 1970.
- 10.—Revista del México Agrario. "Sistemática Jurídica del Problema Agrario" por el Lic. Raúl Lemus García. 1968.
- 11.—Opus cit., página 15.
- 12.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa 1970.
- 13.—Opus cit., página 26.

C A P I T U L O I I I

LA RESTITUCION Y DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS

1.- LA RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.

- a) Reglas Generales**
- b) Propiedades Inafectables por Restitución**

2.- LA DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS

- a) Capacidad de los Núcleos de Población**
- b) Capacidad Individual en Materia Agraria**
- c) Bienes Afectables**
- d) Bienes Inafectables**

1.—LA RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.

a) REGLAS GENERALES.

Con este capítulo entramos al objeto primordial de la presente tesis, esto es, la restitución y dotación de tierras y aguas, expresando, en primer término, las reglas generales por las cuales procede la solicitud de restitución de que se habla, siendo al efecto las siguientes:

En principio, la restitución de tierras y aguas procede cuando a un núcleo de población haya sido despojado de sus tierras o aguas, como lo previene el artículo 27 de la Carta Magna y el numeral 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando comprueben o demuestren: "I.—Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan; y II.—Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:"

"a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualesquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; (1) en otro giro, la Ley de Desamortización de junio de 1856, tuvo como principal efecto, movilizar la propiedad raíz con el fin primordial de regularizar los impuestos y fraccionar la gran propiedad en beneficio de los arrendatarios que la detentaban, o, en su caso, a los denunciantes de las propiedades en cuestión; y la resolución de octubre de 1856 que buscó atenuar los efectos de la Ley de Desamortización en la clase media y campesina, regulando que los terrenos de un valor inferior a doscientos pesos no pagarán impuesto, fueran terrenos del Municipio o de repartimiento, reduciendo, con esto, la propiedad comunal a propiedad particular, creándose una propiedad privada pequeñísima, así, al decir de Molina Enríquez, "...la resolución de 9 de octubre de 1856 fué de la pequeña propiedad parcelaria sujeta antes al título comunal del pueblo o del Ayuntamiento." (2).

En mérito de lo expuesto, todas las enajenaciones realizadas por las autoridades locales en base de los denuncios hechos sobre propiedades comunales y en contravención a la aludida Ley de Desamortización, es punto de partida para la procedencia de la solicitud de restitución de tierras o aguas de que se trata, siempre y cuando demuestren los pueblos interesados ser legítimos propietarios de las tierras o aguas cuya restitución solicitan, a través, la mayor de las veces, de los títulos virreynales expedidos al caso, como se desprende de la fracción primera del artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los apartados b) y c) de la fracción segunda del artículo 191 de la Ley que se comenta, disponen; b) "Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta el seis de enero de 1915, por los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite." (3).

Los apartados b) y c) de la fracción II del artículo 191 de la Ley de Reforma Agraria, que enuncian los actos cuyo efecto es el despojo de las tierras y aguas cuya restitución se pide, tienen su razón de ser en la expedición de las Leyes de Colonización y de Terrenos Baldíos, leyes que procuraron la inmigración de extranjeros al país para la colonización del mismo; estos Ordenamientos Jurídicos tienen un lazo común, como ya se ha externado, la colonización de la República, buscando una equitativa distribución de la tierra a través de la adquisición de terrenos baldíos, cuestión que en la realidad fue muy ajena a esos fines, pues esos Ordenamientos Jurídicos crearon las nefastas Compañías Deslindadoras que cometieron innumerables despojos en perjuicio de los pequeños propietarios pobres y pueblos de indios y contribuyeron a la formación de extensos latifundios, aunado a las facultades concedidas a cada habitante del país para realizar los denuncios de terrenos baldíos hasta por una extensión de dos mil quinientas hectáreas, crearon un estado de inquietud en los propietarios de tierras y aguas que no se encontraban seguros ante un denuncia o de un abuso de las aludidas Compañías Deslindadoras; a lo expuesto, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez nos dice: "...el denuncia se prestaba para cometer despojos y de ellos fueron víctimas los pequeños propietarios, pues cuando el denunciante era algún poderoso terrateniente y el opositor un labriego sin fortuna, fácil de suponer que la sentencia no siempre era la expresión de la justicia." (4).

Es pues evidente, que la serie de actos que se cometieron en perjuicio de los pueblos de indios y pequeños propietarios a partir de las Leyes de Colonización y de Terrenos Baldíos, desde el año de 1876 hasta el año de 1915 en que se puso coto a esas arbitrariedades con la Ley de 6 de enero de ese año, que tuvieron como efecto el despojo de las tierras y aguas de propiedad privada y comunal, sirven de antecedente para solicitar la restitución que en derecho corresponde.

b) PROPIEDADES INAFECTABLES POR RESTITUCION.

Al pronunciarse una Resolución Presidencial de Restitución de Tierras o Aguas, sólo se respetarán, como lo previene el artículo 193 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras y Aguas tituladas en los repartimientos efectuados con base en la Ley de Desamortización de 1856, (5) esto es, aquellas tierras, haciendas o ranchos que fueron adjudicados, la mayoría de las veces, por los denuncios hechos por gente económicamente poderosa y a las cuales se les extendió el título de propiedad correspondiente.

Se respetarán, asimismo, la extensión de cincuenta hectáreas de tierra, cuando dicha extensión haya sido poseída a nombre propio, a título de dominio, con más de diez años anteriores a la fecha de notificación al poseedor o propietario respecto de la solicitud de restitución; aquí se busca la protección de la auténtica pequeña propiedad agrícola en explotación, igualmente, las personas que se encuentren dentro de estos supuestos, la ley de la materia, que comentamos, dispone que al formularse el plano proyecto de ejecución de la Resolución Presidencial Restitutoria de tierras, deberán escoger, dentro de sus posesiones, la ubicación de las cincuenta hectáreas que en derecho les corresponden, formando, desde luego, un bloque o unidad topográfica, con el objeto de que no pretendan localizar dentro de las extensiones que posean, diez o veinte hectáreas en un lugar y otro tanto en distinto sitio (Art. 194) (6).

Se respetarán, en igual forma, aquellos volúmenes de agua necesarios para los usos domésticos de los poblados y las aguas cuyo fin inmediato es satisfacer los servicios públicos, cuya importancia es obvio exponer.

Finalmente, se abstendrán de tocar tierras o aguas que hayan sido dotadas a algún ejido o algún nuevo centro de población ejidal, toda vez que, en caso contrario, sería tanto como dar un paso atrás en al Reforma Agraria, pues se restituirían tierras a un poblado, que en derecho les corresponden, pero en perjuicio de otro poblado que se encuentra explotando las tierras objeto de la restitución de que se trata; no olvidando, desde luego, que se encuentran protegidos los derechos de los campesinos, que solicitaron la multicitada restitución, dotándolos de tierras y aguas en nuevos lugares que las autoridades agrarias localicen al efecto, pues, como en su oportunidad veremos, a la solicitud de restitución de tierras y aguas se abre de oficio el expediente de dotación, para en caso de no proceder la aludida restitución, sean dotados de tierras y aguas en los terrenos que poseen o, en el lugar donde las haya.

También pueden hacer uso de otro derecho agrario, como el de solicitud de creación de un nuevo centro de población ejidal, cuestiones que la nueva Ley Federal de Reforma Agraria trata en forma por demás clara y precisa en busca, como ya sé ha asentado en esta tesis, de una reforma agraria integral.

2.—LA DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.

a) CAPACIDAD DE LOS NUCLEOS DE POBLACION.

La dotación de tierras y aguas es la forma jurídico agraria a través de la cual se lleva a efecto la Reforma Agraria, fraccionando la gran propiedad territorial en beneficio de la clase campesina, constituyendo el ejido respectivo con la extensión total de las tierras dotadas y con las aguas, cuando se trata de dotación de tierras de riego, necesarias para el núcleo de población beneficiado. Ahora bien, la solicitud de dotación de tierras y aguas para su trámite se necesita llenar una serie de requisitos legales, los cuales pasamos a exponer:

La Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 195 a 199, en su texto, nos muestran que para tener capacidad para solicitar tierras y aguas por la vía de la dotación se parte del elemento necesidad y así piden, la existencia del Poblado o núcleo de población cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud (art. 195); negando capacidad para el mismo efecto a la Capital de la República, de las Entidades Federativas y Territorios; a los poblados con un número menor a veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación; las poblaciones de más de diez mil habitantes, si en su censo agrario existen menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación; los puertos de mar cuyo trabajo principal es el tráfico de altura y en los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales (art. 196).

Los requisitos antes expuestos tienen su razón de ser por las siguientes cuestiones: los núcleos de población indígena o comunidades agrarias que "posean tierras y aguas con bastante anterioridad, son sujetos colectivos de derecho agrario con capacidad propia", como lo apunta el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, (7) personalidad reconocida en el propio artículo 27 de nuestra Constitución; en cuanto a los núcleos de población de que habla el artículo 195 de la nueva Ley de Reforma Agraria, sólo adquieren la categoría de sujetos de derecho agrario, interpretando a contrario sensu la fracción segunda del artículo 196 de la propia Ley que se comenta, esto es, cuando tienen un número mayor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación y existen cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, llenando, desde luego, dichos sujetos, los supuestos consagrados por el número 200 de la Ley de la Materia, para el efecto de tener derecho a obtener la unidad de dotación, es decir, la entrega de la unidad parcelaria respectiva.

Por lo que hace a la carencia de capacidad para solicitar tierras a las capitales de la República, Estados y Territorios, a los puertos de mar dedicados al tráfico de altura, a los fronterizos con líneas ferroviarias internacionales, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez nos expone al respecto: "Se considera que todos estos 'núcleos de población' no son principalmente agrícolas, sino industriales o comerciales, de tal modo que no necesitan tierras para llenar 'las necesidades de su población' sino que esas necesidades las satisfacen por otros medios derivados de su misma calidad económica" (8). Misma situación guarda el supuesto previsto por la fracción tercera del artículo 196 en estudio, esto es, la falta de capacidad que tienen los núcleos de población de más de diez mil habitantes, según el último censo nacional, si tan sólo tienen en su censo agrario a ciento cincuenta sujetos con derecho a recibir tierras por dotación; toda vez que de dicha hipótesis se desprende que más del noventa por ciento de ese núcleo de población, se dedica a labores diversas de la agricultura y las necesidades de esa índole, como antes se apunta, las obtienen "por otros medios derivados de su misma calidad económica". (9).

El artículo 51 del Código Agrario de 1942, vigente hasta abril de 1971, determinaba en sus fracciones V y VI la carencia de capacidad para adquirir por dotación tierras a los centros de población que se constituyen dentro de los sistemas de colonización y a las colonias agrícolas ya integradas; a lo cual el Doctor Lucio Mendieta y Núñez nos dice: "Se trata respecto a la falta de capacidad de que habla el artículo 51 del Código Agrario —de una presunción jure et de jure que, en nuestro concepto, no debiera alcanzar a las colonias, pues si bien es verdad que al fundarlas se les dota de tierras suficientes, no es menos cierto que al transcurrir el tiempo, por el aumento de población, pueden necesitar mayores extensiones territoriales y siendo como son núcleos de población, tienen derecho, como cualquiera otro, a ser dotados de tierras y aguas. Nos parece que, en este punto, el Código Agrario es anticonstitucional". (10).

Opinión certera toda vez que, como antes se asentó, se coarta su derecho a esos núcleos de población de poder solicitar, en su oportunidad, tierras por dotación necesarias para cubrir las nuevas necesidades creadas por el aumento de población; la nueva Ley Federal de Reforma Agraria ya omite las aludidas fracciones quinta y sexta a que se ha hecho mérito, en el artículo 196 correlativo al 51 a que se hizo alusión, llevando a cabo con ello una mejor aplicación de la ley, sin coartar el derecho que les asiste a los sujetos de derecho agrario.

b) CAPACIDAD INDIVIDUAL EN MATERIA AGRARIA.

El artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos señala los requisitos indispensables que el campesino debe llenar para tener capacidad para adquirir la unidad de dotación, esto es, la unidad parcelaria, indicando al efecto: "Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años, o de cualquiera edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante por lo menos con seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio...; trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual; no poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación; no poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y, no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente". (11).

En esencia, el artículo 200 de la nueva Ley Agraria guarda el mismo contenido que su precedente, el artículo 54 del Código Agrario de 1942, actualizándose sólo en lo que respecta en su fracción quinta, que habla de no tener un capital mayor de diez mil pesos en la industria o un capital agrícola superior a los veinte mil pesos, marcando la fracción quinta del artículo 54 del Código Agrario cantidades de dos mil quinientos pesos y de cinco mil pesos, respectivamente; (12) y, la innovación de suma importancia que enmarca la nueva Ley Agraria en la fracción sexta del propio artículo 200 que se comenta, esto es, el de "No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente". (13) Innovación importante porque con ella se trata de fijar precedentes, en el sentido de que malos campesinos no sean beneficiados con una unidad de dotación que no merecen, y que tal vez, en un futuro próximo, la dediquen a la siembra o cultivo de estupefacientes.

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria, también incluye como sujetos con capacidad para adquirir una unidad de dotación, (art. 101 y 102) a los alumnos de las escuelas agrícolas que sean mexicanos por nacimiento con dieciséis años de edad o cualquiera otra, siendo casados, que no tengan capital mayor en la industria o en el comercio de diez mil pesos ni de veinte mil en cuestiones agrícolas, no poseer tierras en cantidad mayor al fijado para la unidad de dotación y así también tendrán derecho a ser incluidos como campesinos capacitados en el censo de su población; mismo derecho les asiste a los peones o trabajadores de las haciendas, para que sean incluidos en el censo de población, cuando se levanten los expedientes agrarios por motivo de la solicitud de dotación de tierras o, los relativos a solicitudes de creación de nuevos núcleos de población, en estos últimos casos, cuando residan dentro del radio de afectación del poblado solicitante.

Los requisitos de que habla el artículo 200 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, tiene su razón de ser por las siguientes consideraciones:

La exigencia de la edad y del estado civil el Doctor Lucio Mendieta y Núñez la expresa por demás clara al exponer al respecto que: "Estas disposiciones están de acuerdo con la realidad social de México, pues en el campo la precocidad sexual es muy frecuente. En cuanto al estado civil, debe tenerse en cuenta que en pueblos rurales son muy comunes las uniones libres por medio de las cuales se constituyen verdaderas familias, de tal modo que no es posible supeditar la dotación de parcelas, con la que trata de llenarse la necesidad humana de subsistencia, al requisito de la legalidad de la unión". (14).

Lo tocante a tener que trabajar la tierra como ocupación habitual y no poseer una cantidad superior a la prevista para la unidad de dotación, capitales en la industria, comercio y la agricultura con un índice mayor a los diez mil y veinte mil pesos, tiene su razón de ser para evitar que individuos que no tienen como medio principal el trabajo de la tierra, ocupen la misma con el único fin de arrendarla, sujetándola a apercería, etc., o que tengan como medio de vida el trabajo de la tierra, pero que la detenten en cantidad superior a la unidad de dotación, perjudicando a un individuo que efectivamente la necesite; o, en última instancia, abandonar la unidad parcelaria, no olvidando, desde luego, las sanciones previstas por la propia Ley Federal de Reforma Agraria en estas situaciones, con la privación de derechos agrarios para aquellos campesinos que no trabajan directamente la parcela, la abandonan o no la trabajan por un período de dos años.

Esta última situación a que hemos hecho alusión, es de palpitante actualidad, pues es de verse que las últimas investigaciones que ha llevado a cabo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a través de la Dirección General de Derecho Agrarios, sobre usufructo parcelario, ha arrojado la cancelación del certificado de derechos agrarios a múltiples campesinos, en diversas entidades federativas, por no trabajar directamente la tierra, no cultivarla por más de dos años, cuestión que ha repercutido en la esfera judicial con la interposición de diversos amparos para combatir la cancelación del certificado de derechos agrarios respectivo. Es por ello que la nueva Ley Federal de Reforma Agraria trata de depurar el agro mexicano, tratando de dotar de tierras a verdaderos campesinos y hacer más efectivo el crédito ejidal, este último motivo de no pocas "deserciones" de los aludidos campesinos.

Tienen impedimento para ser dotados de tierras aquellos individuos que tengan una superficie de tierra superior a la unidad de dotación, como ya antes se apuntó, pues con ello ya no llenan los requisitos de necesidad social que tiene como fin la Reforma Agraria; misma situación que guardan aquellos sujetos que ostentan capitales superiores a los indicados por la Ley de la Materia, pues evidencian con ello otros medios económicos de subsistencia.

El Doctor Mendieta y Núñez nos informa que los sujetos individuales en materia agraria son los campesinos sin tierra, a que ya hemos hecho alusión, y los dueños de pequeñas y grandes propiedades, estos propietarios son sujetos de derecho agrario: "a) Porque en todo caso de dotación o de restitución —la Ley de la Materia— los considera como demandados y a los solicitantes de tierra como actores en el juicio administrativo agrario, según veremos más adelante; b) Porque la Ley protege a los pequeños propietarios, declarando inafectable sus tierras, con derecho a obtener el certificado de inafectabilidad; c) Porque la Ley establece la posibilidad o mejor, el derecho de poseer la extensión máxima que señalan dentro de cada entidad federativa las respectivas legislaturas, extensión que su propietario puede poseer sin estar obligado a fraccionarla; y, d) Porque los grandes terratenientes, conforme a la ley, tienen la facultad de señalar dentro de sus fincas afectadas, el lugar en donde debe localizarse su pequeña propiedad inafectable". (15) Situación también prevista por la multicitada nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en los casos y formas enunciadas por la propia ley cuando son afectadas las propiedades por restitución y dotación y la protección que de la misma reciben cuando se trata de pequeñas propiedades inafectables, cuestiones que en su oportunidad veremos, al tocar los bienes inafectables.

c) BIENES AFECTABLES.

Los bienes afectables para la dotación de tierras y aguas abarca a todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante; (art. 203) asimismo, se afectan las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios para crear nuevos centros población ejidal. (art. 204). La dotación de tierras deberá efectuarse en las de mejor calidad y próximas al núcleo de población solicitante. (art. 205) (16).

Lo anterior es la base a partir de la cual se llevan a cabo los estudios técnicos informativos de afectación, de las propiedades que se encuentran dentro del radio de que habla el artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para diligenciar los expedientes agrarios de solicitud de dotación de tierras y aguas; afectando las grandes propiedades y las de la Federación, Estados y Municipios, respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice respecto a lo expresado por el artículo 206 de la Ley de la Materia, correlativo al artículo 60 del Código Agrario de 1942, cuando se afecta a dos o más propiedades en igualdad de condiciones que: "Uno de los principales problemas de la afectación de fincas privadas consiste en determinar la superficie que corresponde a un propietario con objeto de establecer, sin lugar a duda, si es grande o pequeño propietario y en todo caso el monto de la afectación sobre sus propiedades". (17).

Es difícil determinar el número de propiedades que un individuo puede poseer en razón de que pueden encontrarse en distinta entidad federativa; pero cuando pueden determinarse y una de ellas se localiza dentro del radio de afectación de siete kilómetros, guardando la calidad de pequeña propiedad, es afectable si el mismo dueño posee otra de igual o de mayor extensión en otra localidad, dejando de ser pequeña propiedad inafectable, pues como afirma el Doctor Lucio Mendieta y Núñez: "La inafectabilidad, como todo derecho, es una relación jurídica —que— se concede en razón de las personas y no de las cosas" (18).

En razón de lo anterior, los artículos 208 y 209 de la nueva Ley de Reforma Agraria determinan que al afectarse las fincas se tomará en cuenta la superficie de la misma y las accesiones correspondientes en la fecha de la publicación de la solicitud de dotación, salvo cuando las aludidas accesiones aumentan durante la substanciación del expediente agrario, caso en el cual se determinará superficie y accesiones hasta el momento del fallo; y, de vital importancia para la Reforma Agraria, la determinación como una sola propiedad de las diversas que pertenezcan a un mismo dueño, separadas unas de otras, misma suerte corren aquellas propiedades que son poseídas pro indiviso, siendo varios dueños, dejando a salvo las pequeñas propiedades que perteneciendo a diversos dueños se exploten por ellos en cooperativas de producción agrícola o pecuaria, mientras no pasen la propiedad de sus tierras a la multi-citada cooperativa.

La división y el fraccionamiento de las propiedades afectadas por una solicitud de dotación de tierras deben estar sujetas a los presupuestos establecidos por la Ley de la Materia, en los siguientes términos: La división y el fraccionamiento de predios afectables en la forma y términos dictados por el numeral 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no surtirán los efectos deseados cuando se hayan hecho con posterioridad a la fecha de solicitud de dotación o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento del expediente agrario; su razón de ser la encontramos en los múltiples casos en que el sujeto afectado por un procedimiento agrario, ya sea de restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal, han llevado a la práctica simulaciones de divisiones y fraccionamientos, con el único fin de enmascarar sus latifundios como si se tratara de auténticos pequeños propietarios, en detrimento del campesino y de la buena marcha de la Reforma Agraria.

No surtirán, tampoco, efectos de división y fraccionamiento aquellas propiedades en donde se hayan efectuado las mencionadas divisiones y fraccionamientos en forma simulada; indicando al efecto la fracción tercera del artículo 210 de la Ley de la Materia que se presume la aludida simulación: "a) Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras; b) Cuando haya una concentración del provecho o acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, en favor de una sola persona; c) Cuando se realice el fraccionamiento de una propiedad afectable, sin la autorización correspondiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y, d) Cuando se fraccione una propiedad afectable, en ventas con reserva de dominio" (19).

La división y fraccionamiento de predios afectables procede cuando los mismos se efectuaron con anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de dotación cuando las ventas o traslaciones de dominio se encuentren inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la localidad antes de la fecha mencionada, independientemente de que se cuente con la autorización del Departamento de Asuntos Agrarios para llevar a cabo la división o fraccionamientos; y, cuando habiéndose llevado a cabo la traslación de dominio al adquirente, el mismo, posea la propiedad a nombre propio y a título de dominio, en forma pública, pacífica y continua, guardando, desde luego, la calidad de pequeña propiedad inafectable en explotación, como se evidencia de lo plasmado en los artículos 210, fracción II, inciso b) y 252 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, cuestión ésta, que será ampliamente vista en el capítulo sexto de la presente tesis.

Es procedente, también, la división y el fraccionamiento de predios afectados por una solicitud de tierras, cuando la misma se ha efectuado por motivo de la entrega, de los bienes, a los miembros de una sucesión, siempre y cuando el autor de la herencia haya muerto antes de la publicación de la solicitud de dotación a que se ha hecho mérito, y el registro de los títulos de propiedad a los herederos se efectúe antes, de la fecha de la pronunciación de la resolución presidencial, en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional, salvo que el titular de predio afectado, esté poseyendo a nombre propio y a título de dominio y demás requisitos que señala el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Respecto a la división y fraccionamiento de los predios afectados por una solicitud de dotación de tierras, la nueva Ley Federal de Reforma Agraria guarda, substancialmente, los mismos casos y situaciones previstos por el Código Agrario de 1942, salvo que considero una omisión el haber suprimido el párrafo final del artículo 64 del Código que se comenta, porque aunque parece superfluo, no lo es así, pues incluía los requisitos que se debían llenar para probar la simulación, dejando en la nueva ley Federal de Reforma Agraria esta cuestión al arbitrio de las autoridades los modos y formas de determinar la multicitada simulación no en vano el Doctor Mendieta y Núñez nos dice al respecto: "En materia de simulaciones es de tal modo delicada y difícil y se ha prestado a la comisión de tantos abusos, de verdaderos atentados, que el legislador, con toda justificación, estableció en la parte final del artículo 64 que: 'la simulación deberá comprobarse en forma plena, oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejidos y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma fehaciente sobre las existencias de las simulaciones'". (20).

La Ley de la Materia determina que los predios afectados con gravámenes, se extinguirán de pleno derecho al darse posesión de las tierras a los ejidatarios, en base a lo ordenado por la resolución presidencial que los dotó de ejidos; dichos gravámenes se extinguen respecto de la porción afectada por la aludida resolución presidencial, conservando, los titulares de dichos gravámenes, su acción personal en contra de los propietarios afectados, haciéndola valer sobre la parte no afectada de la finca respectiva, respondiendo, como dice la Ley, con la parte del crédito proporcional al valor fiscal de ella, esto es, aquel valor que haya tenido la finca en su totalidad en la fecha que se erigió el gravamen y, finalmente, el crédito faltante se ejercita sobre la indemnización que corresponde a la porción afectada del predio gravado, sin tomar en consideración algunos otros bienes del deudor, salvo que el sujeto pasivo de la relación renuncie a estos últimos beneficios a que se ha hecho mérito.

Parecida suerte corren los contratos celebrados sobre tierras afectadas con una dotación de tierras, esto es, los contratos efectuados en esta situación quedan sin efecto a partir de la publicación de la resolución definitiva; sujetándose a que durante el tiempo que pase entre la posesión provisional pronunciada por el Gobernador de la Entidad Federativa, y la publicación de la resolución presidencial, como lo establece el artículo 217 de la Ley Federal de Reforma Agraria, "...quedarán en suspenso los gravámenes, los actos jurídicos que afecten a los bienes concedidos al núcleo de población". (21).

Se sanciona con la evicción y el saneamiento a aquellos propietarios de fincas rústicas que venden dichas propiedades con posterioridad a la fecha de la publicación de una solicitud de dotación, toda vez que el adquirente resulta privado de la propiedad que le fue transmitida; es por ello, que en la mayoría de los contratos de compra venta de fincas rústicas, en una de sus cláusulas se asienta el contenido del artículo 74 del Código Agrario, hoy 218 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que se comenta y se determina su valor y eficacia por el término de cinco años a prestar la aludida evicción, para en caso de ser afectados por una resolución presidencial dotatoria de tierras y aguas, estar bajo los presupuestos de que el artículo 252 de la Ley de la Materia, mismos a que hacía alusión el numeral 66 del Código Agrario de 1942.

El artículo 75 del Código Agrario vigente hasta abril de 1971 y el numeral 219 de la última Ley Agraria en vigor, determinan que los propietarios de los bienes afectados por una resolución presidencial dotatoria de tierras, no tienen derecho a recurso legal alguno, ni aún al juicio de amparo; sólo tienen expedido su derecho a solicitar al Gobierno Federal el pago de la indemnización a que haya lugar, dentro del plazo de un año, teniendo como base la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, después del cual precluye dicho derecho; como lo establece, también, la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución de 1917.

Sólo gozan del beneficio de la interposición del juicio de amparo, aquellos pequeños propietarios agrícolas o ganaderos que tienen sus propiedades en explotación, las cuales tengan certificados de inafectabilidad o que en un futuro próximo se les expida, cuando sean afectados ilegalmente por una resolución presidencial mismo derecho les asiste a los ejidatarios cuando son afectados, también en forma ilegal, de sus derechos por las autoridades respectivas; previsto, en igual forma, por el párrafo final de la propia fracción XIV y el primer párrafo de la fracción XV del precepto número 27 de la Carta Política de 1917, que a su letra dice: "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 el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas; XV 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". (22).

d) BIENES INAFECTABLES.

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria, al igual que el Código Agrario de 1942, nos señala cuáles son los bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal, esto es, por lo que toca a los fines de esta tesis, aquellas propiedades que se encuentran a salvo de ser afectadas por solicitudes de dotación de tierras y aguas, y al efecto la nueva ley que comentamos nos informa al respecto que:

En razón de la calidad y extensión de la tierra, las propiedades son inafectables cuando se encuentran en explotación y no rebasan las cien hectáreas, cuando se trata de tierras de riego o humedad de primera (art. 149) y cuando se trata de tierras de diferente calidad, se establece, para su determinación, la tabla de equivalencias a que hace mención el numeral 250 de la Ley de la Materia, que previene en esta cuestión que: "...por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte de o de agostadero en terrenos áridos" (23).

Se declara también como propiedad inafectable aquella dedicada al cultivo del algodón, auxiliándose para dicho cultivo del riego de avenida fluvial o por bombeo, siempre que la aludida propiedad no rebase el límite de las ciento cincuenta hectáreas; y, también, se declara como propiedad inafectable, aquella que por razón de sus cultivos o plantaciones no sobrepase las trescientas hectáreas en explotación, siendo dichos cultivos o plantaciones, el plátano, la caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo; quina; vainilla; cacao o árboles frutales, como lo asienta la fracción tercera de artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Efectivamente, la razón, que considero, por la cual se extiende hasta trescientas hectáreas de inafectabilidad a una propiedad dedicada a los cultivos a que hemos hecho mérito, tiene su razón de ser por tratarse de cultivos valiosos para la economía del país, pues no nos es ajeno la importancia que reviste, por ejemplo, los efectos que produce la baja producción de azúcar en nuestro país, cosa parecida resulta de las bajas producciones de café, henequén, copra, etc., por mencionar algunos productos importantes de la economía nacional es por eso que, repito, la razón por la que se extiende hasta trescientas hectáreas en explotación de los cultivos a que hemos hecho alusión, es por tratarse de cultivos valiosos para la economía del país, buscando fomentarlos y protegerlos, por lo que hace a esta Ley, declarando como propiedades inafectables por concepto de dotación de aquellas tierras que están dedicadas al fomento y explotación de los productos ya enunciados.

La propia Ley en cuestión, declara como inafectables aquellas tierras de propiedad nacional que se encuentran sujetas a reforestación, con base, desde luego, en lo previsto al efecto en la Ley o reglamentos forestales, siempre que los procesos de reforestación existan cuando menos con seis meses de anticipación a la solicitud de dotación de tierras, y que, se mantengan dichos trabajos de reforestación, para que siga manteniendo la calidad de inafectabilidad tiene su razón de ser en la protección y fomento de los recursos naturales, como son en este caso los maderables.

También se declara como propiedades nacionales inafectables, las necesarias para la investigación y experimentación de los institutos nacionales y escuelas de enseñanza agropecuaria y las superiores de Agricultura y Ganadería; cuestión de suma importancia porque serán los campos de práctica necesarios para los técnicos en la materia del mañana. Son inafectables, también, los parques nacionales, los cauces de las corrientes, vasos y las zonas federales propiedad de la Nación.

En materia ganadera la ley autoriza una superficie sólo necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor con base en lo previsto por el artículo 259 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria que al efecto dice: "El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentr una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos y pluviométricos". (24).

Para mantener la calidad de inafectabilidad, las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas deben mantener su explotación, y no podrán permanecer sin la aludida explotación por más de dos años consecutivos, salvo que los terrenos estén bajo tratamiento técnico especial de rehabilitación o de otra índole debidamente justificable ante las autoridades agrarias; son, igualmente, inafectables aquellas pequeñas propiedades que las detentan en nombre propio y a título de dominio cuando se pruebe que las poseen en forma pública, pacífica y continua, llenando los demás requisitos exigidos por el precepto 252 de la Ley de la Materia; que en relación con la parte final del diverso número 219 de la propia ley que comentamos, serán analizados en los siguientes capítulos al tocar la procedencia del juicio de amparo.

Los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias de tierras o aguas, sólo tienen derecho a la localización dentro de su propiedad o propiedades, aquella que quede reducida a pequeña propiedad inafectable, dentro del plazo al efecto previsto por la propia ley y en caso contrario, serán las propias autoridades agrarias quienes en última instancia procederán hacer la localización de la propiedad reducida a inafectable en terrenos de diversa calidad y formando una sola unidad topográfica.

La propiedad reducida a extensión inafectable y que mediante trabajos realizados por el titular de la misma, haya cambiado la calidad de sus tierras por irrigación, drenaje, fertilizantes u otros medios, ya no será motivo de nuevas afectaciones, cuando esas mejoras sean del conocimiento de las autoridades agrarias a través de planos, proyectos y documentos que al efecto demuestren el nuevo tipo o calidad de tierras y se registren, la nueva clasificación, en el Registro Agrario Nacional.

Los propietarios de pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas tienen expedito su derecho para solicitar a las autoridades correspondientes, su certificado de inafectabilidad, el cual puede ser de tres clases: agrícola, ganadero y agropecuario el primero está sujeto a que los terrenos se computen en razón de la calidad de las tierras de que habla el artículo 250 de la Ley de la Materia y por los motivos o destino de las tierras a la producción agrícola de que se trate, como lo previene el artículo 240 de la propia ley en cita; el segundo, esto es, el ganadero que tiene que estar sujeto a lo asentado en el propio artículo 249 antes aludido, en su fracción IV que en principio toma como base que se trate de una superficie necesaria para la cría de hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, tomando, en cuenta la capacidad forrajera de cada región para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalencia en una de ganado menor, siendo al efecto los terrenos propios para este tipo de explotación, aquellos que la ley denomina como de agostadero; y, finalmente, en tercer término, el agropecuario que se conforma por aquellas pequeñas propiedades donde convina la explotación de plantas forrajeras con la ganadería, determinando, previamente, la extensión de tierras propias para la agricultura con las tierras de agostadero que correspondan según la región, topográfica, precipitación pluvial, etc.

La Ley de la Materia declara inafectable por concepto de dotación de aguas, las de uso público y doméstico; aquellas concedidas por restitución y dotación por resolución presidencial; las aguas que proceden de plantas de bombeo; las destinadas para el abastecimiento de ferrocarriles y demás a que alude el artículo 264 de la citada Ley Federal de Reforma Agraria.

La nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 249 que habla sobre los bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, derogó la fracción cuarta bis del artículo 104 del Código Agrario de 1942, correlativo del aludido numeral 249 de la nueva ley en cuestión, que hablaba sobre la inafectabilidad de hasta cinco mil hectáreas de terreno que estuvieran dedicadas al cultivo del guayule, en los Estados que señala la propia fracción en cita; —La fracción a que hacemos alusión fue adicionada al artículo 104 del Código Agrario de 1942, durante la época de la Segunda Guerra Mundial y por medio de aquella se buscó fomentar la explotación del guayule, debido a la falta de importación de hule para la economía nacional; y por lo que respecta a la gran extensión que se concedía como inafectable era debido al alto índice de aridez de las tierras donde se cultivaba el guayule.

La derogación de la fracción cuarta bis del artículo 104 del Código Agrario de 1942 por la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 249, tiene su razón de ser en que ya no guardaban las mismas situaciones e importancia de aquella época en relación con la actualidad.

Por lo que hace a las demás cuestiones sobre inafectabilidad, la nueva ley Federal de Reforma Agraria guarda, substancialmente, los mismos derechos que preveía su predecesor, el Código Agrario de 1942, como ya lo hemos visto en este inciso.

NOTAS AL CAPITULO III.

- 1.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Pág. 76.
- 2.—Molina Enríquez. Los Grandes Problemas Nacionales México, 1909, citado por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en El Problema Agrario en México.
- 3.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Págs. 76-77.
- 4.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa 1968. Pág. 137.
- 5.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Pág. 77.
- 6.—Opus cit., páginas 77-78.
- 7.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa. 1968. Pág. 266.
- 8.—Opus cit., página 267.
- 9.—Opus cit., página 267.
- 10.—Opus cit., página 267.
- 11.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Págs. 79-80.
- 12.—Código Agrario de 1942. Ed. Porrúa. 1969. Pág. 25.
- 13.—Ley Federal de Reforma Agraria Ed. Porrúa 1971. Pág. 80.
- 14.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa. 1968. Pág. 268.
- 15.—Opus cit., página 269.
- 16.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Pág. 81.
- 17.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa 1968. Pág. 282.
- 18.—Opus cit., página 282.
- 19.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Pág. 83.
- 20.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México Ed. Porrúa 1968. Pág. 285.
- 21.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa 1971. Pág. 85.
- 22.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Art. 27. Ed. Porrúa. 1970. Pág. 28.
- 23.—Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa. 1971. Pág. 96.
- 24.—Opus cit., página 100.

C A P I T U L O I V

EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS

- a)- Diversidad del Procedimiento Agrario
- b)- La Doble Vía Ejidal
- c)- Procedimiento de Restitución de Tierras y Aguas
Primera Instancia
- d)- Procedencia del Juicio de Amparo
- e)- Procedimiento de Restitución de Tierras y Aguas
Segunda Instancia
- (f)- Procedencia del Juicio de Amparo

a) DIVERSIDAD DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

La Reforma Agraria encuentra su fiel y cabal cumplimiento en la diversidad de derechos agrarios que la ley de la materia consagra en su articulado, protegiendo y garantizando los de aquellos sujetos, ya sean individuales o colectivos, que se encuentran bajo su tutela: siendo los de mayor trascendencia para los fines socio jurídicos que el Derecho Agrario pretende, los de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población agrícola, reacomodamiento, inafectabilidad y otros más de menor jerarquía que escapan a los fines que esta tesis tiene fijada.

En forma general podemos afirmar que a cada uno de los derechos agrarios que consagra la nueva ley Federal de Reforma Agraria, le corresponde una acción que al ponerla en movimiento hace valer el derecho agrario que protege, esto es, debido a la multiplicidad de derechos agrarios que enumera la ley de la materia, da lugar a una diversidad de procedimientos correlativos a los derechos a que hemos hecho alusión.

El procedimiento a que hemos aludido es de índole administrativo, que llena genéricamente los lineamientos de un juicio, mismo que se lleva a efecto ante las autoridades agrarias en la forma y términos que la propia ley de la materia prevé; salvo lo dispuesto por la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, que disponía respecto del procedimiento de restitución que fuese judicial y administrativo, siendo los tribunales comunes los que conocían de las pruebas necesarias para determinar la propiedad, despojo, etc., de las tierras cuya restitución se pedía ya con ellas la autoridad administrativa resolvía lo conducente.

Aún cuando la presente tesis tiene limitado su espacio al procedimiento de restitución y dotación de tierras y aguas, no es menos importante que hagamos mención al contenido de los derechos agrarios antes aludidos, pues los mismos nos darán un mayor conocimiento de cómo se lleva a cabo la Reforma Agraria; así tenemos que el derecho de ampliación tiene como finalidad satisfacer las necesidades de los campesinos ya citados de tierras, pero que debido al aumento de su población o por otras cuestiones propias del núcleo de población, tiene un número determinado de sujetos sin parcela y debido a esa ingente necesidad procede a solicitar tierras por la vía de la ampliación.

La Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola se lleva a efecto cuando han quedado campesinos sin parcela después de una dotación, buscándose acomodar a los aludidos campesinos en parcelas de otros poblados o pedirá ampliación de ejidos, y si por estos medios no pueden satisfacer las necesidades de los campesinos capacitados y los mismos son en un número mayor de veinte procede iniciar un expediente agrario de creación de un nuevo centro de población agrícola.

El derecho de reacomodamiento se lleva a cabo cuando los campesinos con derecho a recibir tierras en dotación, no las alcanzan otorgándoselas en otros ejidos que tengan parcelas vacantes; y finalmente, el derecho de inafectabilidad es aquel que tiende a proteger la pequeña propiedad agrícola en explotación en contra de posibles dotaciones o restituciones de tierras y aguas. Al efecto el Doctor Lucio Mendieta y Núñez nos manifiesta que: "Analizando los diversos derechos antes mencionados, encontramos que los de ampliación, creación de nuevos centros de población agrícola y acomodamiento de campesinos en parcelas vacantes de los ejidos, son modalidades de la dotación: su elemento esencial es la necesidad de tierras que ha de ser, por lo tanto, debidamente probada en todo caso." "Los elementos del derecho de los propietarios a la inafectabilidad en caso de restitución consisten en la posesión a nombre propio, a título de dominio por más de diez años, sobre una superficie de cincuenta hectáreas"; y, "Los elementos del derecho a la inafectabilidad en caso de dotación pueden ser exclusivamente la extensión de la tierra, su calidad de agrícola y el derecho de estar en explotación... la clase de cultivo o de los fines agrícolas a que se destina la tierra...". (1).

El procedimiento agrario como ya lo hemos apuntado, es múltiple, pues hay tantas acciones para ponerlo en movimiento como derechos agrarios con- sagra la ley de la materia, pero ya reduciendo el enfoque o conocimiento ex- clusivamente a la restitución y dotación, motivo de la presente tesis, tenemos que respecto a los derechos agrarios aludidos en líneas anteriores el Doctor Mendieta y Núñez expresa: "Las dos vías que pudiéramos llamar clásicas de nuestro procedimiento agrario, son la restitutoria y la dotatoria, pues vienen desde 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. Esas dos vías, llamadas en la actualidad vías ejidales, fueron restablecidas por la Ley de 6 de enero de 1915...". (2). Estas vías ejidales a que alude el Doctor Men- dieta y Núñez revisten suma importancia para llevar a cabo la Reforma Agraria, pues son la plataforma a partir de la cual se logra devolver a sus legítimos propietarios las tierras de que fueron despojados; asimismo, darles las nece- sarias a aquellos campesinos que no las tienen.

b) LA DOBLE VIA EJIDAL.

La implantación de esta institución del Derecho Agrario es de índole emi- nentemente social, pues se busca beneficiar, a corto plazo, a los campesinos solicitantes de restitución o dotación de tierras y aguas, esto es, cuando los aludidos campesinos solicitaban la restitución de las tierras y aguas de las que habían sido despojados y después de un largo procedimiento que duraba algunos años, se llegaba a la conclusión que las pruebas que aportaban no eran sufi- cientes para demostrar la propiedad de las tierras cuya restitución pedían, no procediendo la multicitada restitución y por la necesidad ingente de la tierra para vivir, se veían obligados a solicitar las citadas tierras por la vía de la dotación, teniendo que recorrer, nuevamente, el largo y penoso camino del pro- cedimiento de dotación; así las cosas, se buscó el medio más idóneo para abatir tan engorroso problema y abreviar el procedimiento en beneficio de la clase campesina solicitante de la tierra, implantándose lo que conocemos dentro del procedimiento agrario como la doble vía ejidal que tiene como fin que al ins- taurarse un expediente agrario de restitución de tierras y aguas, de oficio se abre también el de dotación y si durante la secuela del procedimiento se llega a la conclusión que no procede la restitución a que hemos hecho mérito, se cierra dicho expediente y se sigue con el de dotación; y viceversa, si con las pruebas aportadas en autos se demuestra la propiedad de las tierras cuya restitución se pide, se cierra el expediente de dotación para seguir exclusivamente con el multicitado de restitución.

Esta medida ha venido a resolver los múltiples problemas que presentaba llevar a cabo un procedimiento largo y engorroso, para llegar al final del mismo con la situación de que los campesinos no podían ocupar las tierras que pedían y tener que volver a empezar con otro para alcanzar la ansiada dotación de tierra necesaria para vivir; es pues, la presente medida que mencionamos, la forma más atinada que se ha plasmado en la ley en beneficio del campesinado que ya no tiene que esperar largos y embarazosos años para tener en posesión la tierra que le es urgente para vivir.

Al respecto no es menos interesante la opinión vertida por el Doctor Lucio Mendieta y Núñez sobre lo que ya apuntamos, y al efecto dice: "Una institución interesante del Procedimiento agrario es la llamada doble vía ejidal...", afirmando que, "...es extraordinariamente difícil para los pueblos el demostrar la propiedad y el despojo de sus tierras, de tal modo que la mayoría de las veces fracasa la acción restitutoria; pues como el trámite de ésta se desarrolla en años, resulta que al final de larguísimas gestiones tenían que solicitar las tierras que necesitaban por vía de dotación y empezar otro dilatado procedimiento. A fin de evitar esta pérdida de tiempo en perjuicio de los campesinos que necesitan con urgencia la tierra para vivir, se estableció, desde leyes anteriores, que cuando los interesados soliciten restitución de tierras debe abrirse al mismo tiempo, de oficio, un expediente de dotación. En caso de que se declare por el Departamento Agrario que los títulos fundatorios de aquélla, son auténticos, se suspenden los trámites de la dotación y continúan únicamente los de restitución; pero si sucede al contrario, se suspende la restitución para continuar exclusivamente la dotación." (3).

Con lo expuesto, tenemos los elementos básicos para entrar al análisis del procedimiento de restitución de tierras que es objeto del siguiente inciso, no sin antes dejar plenamente asentado, reiterando lo anteriormente afirmado, que dentro del procedimiento agrario la institución de la doble vía ejidal vino a resolver los múltiples conflictos que acarrea tener que desahogar largos procedimientos, al no proceder la restitución, para lograr un pedazo de tierra, así el campesinado tiene más amplio el camino para lograr, a corto plazo, los beneficios que le tiene asignada la Reforma Agraria a través de un procedimiento más pronto y expedito; está ahora en manos de las autoridades agrarias que ese procedimiento sea así; esto es, rápido y efectivo para lograr los fines que pretende la nueva Ley de la materia, siendo necesario que las aludidas autoridades agrarias burocraticen menos la substanciación del procedimiento a que se ha hecho alusión.

c) PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.
PRIMERA INSTANCIA.

Las normas del procedimiento agrario vigente en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, superan con creces las establecidas por el Código Agrario de 1942, haciendo más pronto y expedito el procedimiento agrario, como se advierte de la simple lectura del artículo 272 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria respecto del diverso 217 del Código Agrario abrogado; pues la actual Ley Agraria ha eludido el escollo que establecía la obligación al gobernador de que enviara copia de la solicitud del poblado carente de tierras a la Comisión Agraria Mixta, porque podía no remitir la multicitada solicitud para favorecer determinados intereses en detrimento de la urgente necesidad del núcleo de población respectivo, determinando la nueva ley que los interesados presenten directamente la citada copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, estableciendo plazo fijo para su publicación en el periódico oficial de la entidad Federativa correspondiente y señalando con precisión el propio plazo para turnar el original a la Comisión Agraria Mixta y para la expedición de los nombramientos de los representantes del poblado en cuestión, como veremos enseguida:

El procedimiento de Restitución de Tierras y Aguas se inicia con el escrito de solicitud correspondiente, presentado ante el gobernador del Estado o Territorio donde recida el poblado solicitante, en la inteligencia que la aludida solicitud no guarda ningún requisito de forma, debido al atraso cultural de los campesinos, bastando decir que solicitan tierras y cuando es poco explícita se tramitará por la vía de la dotación, debiendo los interesados entregar copia de la solicitud a que se ha hecho mérito a la Comisión Agraria Mixta; el gobernador, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la solicitud deberá mandarla publicar en el periódico oficial del lugar, y dentro de un plazo no mayor de diez días girará el original a la Comisión Agraria Mixta, expidiendo en el mismo plazo los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo a los miembros electos del poblado solicitante.

Cuando el gobernador no ha dado cabal cumplimiento a lo asentado con anterioridad, la Comisión Agraria Mixta dará inicio al expediente agrario con la copia entregada por el poblado solicitante, haciendo la publicación respectiva en el periódico de la localidad y se comunicarán estos hechos al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esto es, la primera instancia de la restitución se lleva a cabo ante la Comisión Agraria Mixta, pero al mismo tiempo abre de oficio el procedimiento dotatorio para el caso de que la restitución no proceda, debido a que, como ya hemos apuntado en esta tesis, es difícil para los núcleos de población demostrar la propiedad y el despojo de sus tierras; repetimos, al no proceder la restitución en estudio se sigue de oficio con el procedimiento dotatorio.

Una vez hecha la publicación de la solicitud de restitución surtirá efectos de notificación para dar lugar al doble procedimiento a que hemos aludido, surtirá el mismo efecto respecto de los propietarios o usuarios de aguas de riego de las tierras afectables.

A partir de la publicación de la solicitud de restitución, el pueblo interesado deberá presentar dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, ante la Comisión Agraria Mixta, los títulos de propiedad y demás documentos que sirven de base para comprobar la fecha y la forma en que fueron despojados de las tierras y aguas cuya restitución solicitan; y en el mismo plazo los afectados deben exhibir los documentos que amparen la posesión y propiedad de los predios intervenidos, siempre que la solicitud del núcleo de población despojado señale los terrenos objeto de la demanda, y así, se notificará por oficio a los dueños de los citados terrenos, pues, en caso contrario, esto es, que la demanda no se señalen los predios afectables, la Comisión Agraria Mixta de oficio hará la investigación correspondiente para localizar los aludidos predios y hecho que sea, notificará también por oficio a los propietarios afectados, contando el plazo de cuarenta y cinco días a que se hizo mención, a partir de tal notificación.

La Comisión Agraria Mixta enviará al Departamento de Asuntos Agrarios los títulos en que funden ser propietarios de las tierras y aguas cuya restitución solicitan, para que dicho Departamento determine sobre su autenticidad en un plazo no mayor de treinta días hecho esto, el multicitado Departamento Agrario devolverá la documentación respectiva y dictamen paleográfico con el sentido acerca de la autenticidad de los títulos del poblado demandante, a la Comisión Agraria Mixta.

En el caso que resulte que son auténticos los títulos exhibidos por el poblado demandante y de la documentación anexa quede evidenciada la forma y fecha del despojo, la Comisión Agraria Mixta suspenderá la doble vía ejidal, esto es, suspenderá la tramitación oficiosa de la dotación para seguir exclusivamente con el procedimiento agrario en la vía de restitución, siempre que en los terrenos objeto de la aludida restitución no se hayan constituido ejidos o nuevos centros de población agrícola.

La Comisión Agraria Mixta llevará a cabo, dentro de los sesenta días posteriores a aquél en que reciba el dictamen paleográfico, una identificación de los linderos y del predio que se restituye, levantando planos donde aparezcan las propiedades inafectables que señala la ley de la materia; y, se levantará el censo agrario respectivo, haciendo un informe por escrito de los pormenores de la identificación de linderos, planos, censo, extensión y clase de tierras, fracciones que formen parte de ejidos o nuevos centros de población, etc. Con todas las constancias anteriores, la Comisión Agraria Mixta, formulará su proyecto de resolución en un plazo no mayor de cinco días, contados a partir de aquél en que se terminen los trabajos citados, (identificación de linderos, del predio, planos, censo agrario, etc.) sometiéndolo a la estimación del gobernador del Estado, quien después de diez días pronunciará resolución provisional, mandando, desde luego, el expediente agrario al Delegado de Asuntos Agrarios de la localidad para el efecto de que éste, a su vez, en un plazo de quince días complete la tramitación respectiva, haciendo un resumen del procedimiento, vir-tiendiendo su opinión, y en tres días más, remitirá el expediente agrario al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para la segunda instancia.

Cuando se altera el procedimiento agrario, porque el gobernador no pronuncie su resolución en el término de ley, se tiene como una resolución emitida en sentido negativo y la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente en un plazo de cinco días para ponerlo en manos del Delegado de Asuntos Agrarios, quien seguirá la secuela del procedimiento; y, cuando sea la Comisión Agraria Mixta la que no pronuncie, en el plazo de ley, el dictamen a que está obligada, será entonces el Gobernador quien dictará tal pronunciación ordenando su ejecución, hecho esto entregará el expediente agrario al Delegado Agrario para que siga con el trámite ya antes enunciado.

Finalmente cuando el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización determina que no son verídicos los títulos y documentos en que se funda la solicitud de restitución se da por terminada ésta y se sigue en oficio con la dotación.

d) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Con este inciso empezamos el otro aspecto de la presente tesis, esto es, el enfoque del procedimiento agrario en la restitución y dotación de tierras y aguas desde el punto de vista del juicio de garantías, haciendo al respecto las siguientes consideraciones:

El juicio de amparo en materia agraria es promovido contra actos realizados por las autoridades correspondientes, en el cumplimiento y ejecución de las decisiones y resoluciones agrarias, que afectan en su esfera, como asienta el maestro Burgoa, "de gobernados", a los propietarios de grandes y pequeñas fincas rústicas, a los núcleos de población y a los ejidatarios considerados individualmente.

El Licenciado Ignacio Burgoa al respecto nos manifiesta: "El amparo agrario, en lo que atañe a los grandes y pequeños propietarios o poseedores rurales, adopta los lineamientos del amparo administrativo en general sometido al mismo régimen jurídico procesal que éste. Consiguientemente, todo lo concerniente a los principios básicos de nuestro juicio de garantías, a las cuestiones de personalidad, a los términos pre-judiciales y procesales, a la improcedencia, al sobreseimiento, a los recursos y a todas las figuras e instituciones adjetivas dentro del procedimiento constitucional, se rige por las reglas que encauzan al amparo en materia administrativa." (4) Anotando finalmente que: "Por lo que atañe al amparo en que figuren como quejosos los ejidos o núcleos de población en su carácter comunitario a los ejidatarios o comuneros particularmente, opera un conjunto de excepciones o salvedades en diversas instituciones procesales del juicio constitucional que tienden a formar un régimen que se ha desprendido de la normación adjetiva del amparo administrativo bajo los auspicios de las recientes adiciones introducidas al artículo 107 de la Constitución y a su Ley Reglamentaria.." (5). La adición constitucional que se menciona es la aparecida en el Diario Oficial de la Federación del día cuatro de febrero de 1963.

Es de explorado derecho y de pleno conocimiento dentro de la práctica forense, que el amparo es improcedente contra resoluciones Dotatorias y Restitutorias de Tierras y Aguas, como lo dispone la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, ante esta situación es fácil colegir que siendo improcedente el juicio de garantías contra resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, la misma improcedencia es válida respecto de las resoluciones que emiten los gobernadores de los Estados al terminar la primera instancia del procedimiento agrario de restitución de tierras y aguas, y en el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al asentar en sus tesis jurisprudenciales 393 y 417 del apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación que dice:

“Si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un comité, dictada por el Gobernador de un Estado, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los artículos 223, 224 y demás relativos del Código Agrario vigente, tal decisión está sujeta a revisión, y por tanto, puede ser revocada o modificada.” (6).

Con el criterio que se sostiene, tenemos, en principio, que contra resoluciones que dan por terminada la primera instancia del procedimiento restitutorio de tierras y aguas, no procede el juicio de amparo, porque las mismas guardan un carácter no definitivo y sujetas a revocación en la segunda instancia, aún cuando, como veremos, en el inciso relativo a la dotación, deja mucho que desear esta improcedencia, desde el punto de vista estrictamente jurídico, cuando es revocado al fallo pronunciado en primera instancia por el gobernador, que dota provisionalmente de tierras a un poblado y los miembros de éste han ocupado los terrenos afectados por dos o más años, causando al propietario de los terrenos aludidos serios daños y perjuicios, situación que sucede con menuda frecuencia al efectuar erróneos o dolosos trabajos técnicos informativos por los ingenieros comisionados de las autoridades agrarias respectivas, como lo ilustraremos, en su oportunidad, con casos prácticos.

Hemos anotado, siguiendo el criterio sustentado por la legislación y la jurisprudencia, que contra resoluciones que dan por terminada la primera instancia del procedimiento de restitución de tierras y aguas es improcedente el juicio de amparo, por guardar éstas un carácter no definitivo y sujeto a revocación, dejando para más adelante el análisis de temperamentos de esa improcedencia al tocar el estudio de la dotación de tierras.

e) PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.

SEGUNDA INSTANCIA.

Volviendo, de nueva cuenta, al procedimiento agrario, encontramos una innovación al concluir la primera instancia de la restitución de tierras y aguas, que el Código Agrario de 1942 no contenía, esto es, el artículo 230 de dicho ordenamiento legal sólo preceptuaba que sería el Departamento Agrario el que complementaría el expediente agrario, en caso necesario; y, la nueva Ley Federal de Reforma Agraria en el primer párrafo del numeral 284, encarga, como cuestión previa al inicio de la segunda instancia del procedimiento de restitución de tierras y aguas, que será el Delegado de Asuntos Agrarios el que complementará el aludido expediente agrario, también en caso necesario, teniendo quince días para llevarlo a cabo, hecho lo anterior procederá a hacer un informe reglamentario del procedimiento, que la nueva ley de Reforma Agraria denomina resumen y, con su opinión lo remitirá en un término de tres días junto con el indicado expediente al Departamento Agrario, para iniciar la segunda instancia del procedimiento de restitución de tierras y aguas motivo de este inciso.

Es el segundo párrafo del artículo 284 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, el que determina la secuela del procedimiento agrario en la segunda instancia de la restitución de tierras y aguas, en la forma siguiente:

Encontrándose el expediente agrario en las Oficinas centrales del Departamento de Asuntos Agrarios, se procederá a su revisión en un plazo no mayor de quince días, dentro de los cuales la Consultoría respectiva hará la revisión antes enunciada, auxiliada por los datos que proporcionen las diferentes Direcciones y Oficinas del citado Departamento Agrario, como las Direcciones de Derechos Agrarios, de Tierras y Aguas, de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, de Asuntos Jurídicos, de Bienes Comunales y demás a las cuales se les solicite datos acerca del expediente de restitución en estudio, esto es, la Consultoría puede pedir informes, en forma concreta, en lo que respecta a la aludida restitución de tierras y aguas, a la Sección de Paleografía de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, respecto de la autenticidad de documentos en que se pretende fundar la multicitada restitución; de la Oficina de Tierras, Sección de revisión Técnica, de la Dirección General de Tierras y Aguas, acerca de la situación real que guardan los predios o tierras cuya restitución se pide; de la Oficina de Cartografía de la propia Dirección de Tierras y Aguas, de su Sección de Archivo de Planos, la consulta de los mismos, en lo que respecta al poblado que pide la restitución; de la Dirección General de Derechos Agrarios, en su Oficina del Registro Agrario Nacional, Sección de inscripción de resoluciones y títulos agrarios de los pueblos, los datos que se pueden obtener acerca de la existencia de los citados títulos del pueblo que pide la restitución; de la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, en su Oficina de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, los datos que se pueden obtener acerca de las pequeñas propiedades inafectables, localizadas dentro de las tierras cuya restitución se pide, que deberá respetarse al hacerse el proyecto de resolución de restitución de tierras y aguas, conforme con lo que disponen los artículos 193 y 194 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Con todos los datos a que hemos hecho alusión anteriormente y con los autos del procedimiento en su primera instancia, concluirá la revisión y formulará una opinión que el Cuerpo Consultivo Agrario, en pleno, conocerá para proceder a hacer un dictamen o acuerdo para completar el expediente.

El Cuerpo Consultivo Agrario en un plazo de sesenta días procederá a conocer todo lo actuado en el expediente de restitución de tierras y aguas, para que esté en posibilidad de emitir su dictamen al respecto, esto es, una vez concluido el trámite o procedimiento del expediente de restitución en sus dos instancias, el citado Cuerpo Consultivo Agrario después de estudiar lo actuado, en el plazo antes indicado, deberá revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes al dictamen que apruebe, cuando, desde luego, haya procedido la restitución a que se hace alusión. Concluido el plazo mencionado en el segundo párrafo del artículo 284 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y previa aprobación y revisión de los planos proyectos de ejecución antes señalados, pronunciará el dictamen indicado que someterá a la consideración del Presidente de la República, para que éste como suprema autoridad agraria del país, emita resolución definitiva, con la cual se pone fin al expediente agrario en cuestión, procediendo a su cumplimiento y ejecución en la forma y términos que la propia ley de la materia señala.

f) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Concluido el expediente agrario de restitución de tierras y aguas con el acuerdo o dictamen pronunciado por el Cuerpo Consultivo Agrario, en pleno, es raro encontrar que se presente la interposición del juicio de amparo contra el aludido dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario; aunado a que el propio juicio de garantías sería improcedente por tratarse en el caso de una resolución que no es definitiva, por estar pendiente de confirmación por el Presidente de la República, como máxima autoridad agraria del país, para su resolución definitiva, siendo aplicable, por analogía, las tesis jurisprudenciales número 393 y 417 del apéndice al Tomo CXVIII del Seminario Judicial de la Federación, que se hizo mención en el inciso anterior, que determina que contra resoluciones provisionales dictadas por los gobernadores de los Estados, el juicio de amparo es improcedente por estar sujetas a revocación o modificación dichas resoluciones; guardando esta situación la resolución o dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, que en mi concepto es provisional mientras no decida en definitiva el Presidente de la República.

En la dotación de tierras y aguas encontramos algunos temperamentos a esa improcedencia, los cuales en su oportunidad ilustraremos con ejemplos prácticos de amparos interpuestos contra el Presidente de la República, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras autoridades agrarias, cuando el expediente agrario de dotación tan sólo cuenta con la resolución o dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario puesto a consideración del Presidente de la República y éste, aún no resuelve en definitiva sobre el expediente en cuestión.

Tenemos otro aspecto interesante cuando en el caso se trata de resoluciones definitivas, esto es, cuando el Presidente de la República como máxima autoridad agraria, ha confirmado el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario dándole a la resolución de restitución carácter de definitivo.

Ante esta situación contemplamos dos aspectos fundamentales al interponerse el juicio de amparo, que al efecto son:

El amparo interpuesto en forma directa y contundente contra la resolución de restitución de tierras y aguas en sí misma, siendo improcedente el mismo conforme con la fracción XIV de lartículo 27 Constitucional; y, el amparo interpuesto por indebida ejecución de la resolución de restitución de tierras y guas, siendo procedente el amparo cuando se demuestra que no se respetaron las cincuenta hectáreas de que habla el artículo 193 de la Ley Federal de Reforma Agraria; que se demuestra que no se respetaron las tierras y aguas objeto de dotación anterior a la solicitud de restitución, de que habla el propio numeral 193 del ordenamiento legal antes invocado; que al formularse el plano proyecto se manda afectar predio o predios que no corresponden al área de restitución, esto es, que se trate de ejecutar la resolución de restitución en predios diferentes a los debidamente afectados, o bien, que el polígono de afectación invada indebida y parcialmente el predio o predios vecinos al ordenarse el deslinde y ejecución de la multicitada resolución de restitución; en todos estos casos debe ser procedente el juicio de garantías por indebida ejecución de la resolución de restitución, esto no es una excepción a la regla de la improcedencia del juicio de amparo de que habla la fracción XIV del artículo 27 de la Carta Magna, sino temperamentos a dicha improcedencia que veremos más detenidamente al tocar los capítulos sexto y séptimo de esta tesis, por ser su objeto primordial.

NOTAS AL CAPITULO IV.

- 1.—Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa. 1968. Págs. 262-263.
- 2.—Opus cit., páginas 353-354.
- 3.—Opus cit., páginas 356-357.
- 4.—Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo en Materia Agraria. Ed. Porrúa. 1964. Pág. 85.
- 5.—Opus cit., página 85.
- 6.—Opus cit., página

C A P I T U L O V

EL PROCEDIMIENTO DE DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS

- a) - Procedimiento de Dotación de Tierras y Aguas
Primera Instancia
- b) - Procedencia del Juicio de Amparo
- c) - Procedimiento de Dotación de Tierras y Aguas
Segunda Instancia
- d) - Procedencia del Juicio de Amparo

a) PROCEDIMIENTO DE DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.

PRIMERA INSTANCIA.

En este capítulo vamos a ver la problemática agraria y su solución a través de la dotación de tierras y aguas, que es el medio más idóneo para llevar hasta sus últimas consecuencias la Reforma Agraria planteada a partir de la Revolución de 1910, no olvidando con ello, desde luego, los problemas que resultan de una indebida afectación a las pequeñas propiedades, que aunque no es el momento oportuno de hablar de ello, por haber un capítulo especial para su análisis y estudio, no es menos importante dejar desde ahora plenamente asentado, que la Reforma Agraria no sólo busca el reparto de las tierras a los campesinos, como su único y primordial objeto, sino también, proteger y respetar a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación, pues por una mala hermenéutica jurídico-agraria, muchos han pretendido que el objeto toral de la Reforma Agraria es única y exclusivamente la afectación de las tierras susceptibles de dotación, esto es, el reparto de la aludida tierra, dejando marginada la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación; siendo, en mi concepto, que la Reforma Agraria la deben integrar concomitantemente la dotación de tierras y aguas a campesinos urgidos de las mismas y el respeto y protección a la auténtica pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación; no que, la praxis técnico-jurídico agraria llevada a cabo por las autoridades responsables de hacer el reparto de las tierras susceptibles de dotación, se empecinan frecuentemente en afectar propiedades sin excedentes, afectar predios rústicos reducidos a su mínima extensión, incluirlos indebidamente en los planos de ejecución, sin estar afectados por resolución presidencial, cuestiones que ilustraremos con casos prácticos más adelante; así las cosas, repito, la Reforma Agraria debe constar de una auténtica hermenéutica técnico-jurídico agraria, en su base, que al llevarse a la práctica en forma correcta, debe traducirse en una exacta afectación de las tierras susceptibles de dotación; y, en un efectivo respeto a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación, que, aunque esto es un imperativo constitucional y las propias leyes secundarias lo prescriben, la realidad práctica es otra, cuestión que se corrobora con el enorme cúmulo de juicios de amparo interpuestos por los agraviados por indebidas afectaciones a los predios de su propiedad; esto no quiere decir que defienda a capa y espada al propietario rural en detrimento del humilde y necesitado campesino, sino que, el Derecho Agrario, como Derecho Social, no sólo debe proteger al grupo más desvalido, al campesino, sino que también al auténtico pequeño propietario, ya que ambos, en comunión, forman la base económica primordial de México, pues es de todos conocido que nuestro país tiene un alto índice de ser agricultor y en vías de una industrialización creciente, pero que todavía depende en gran medida del campo.

El procedimiento de dotación de tierras y aguas, en su primera instancia, guarda los mismos requisitos exigidos por la restitución, en forma general, desde luego; así al efecto tenemos, que la solicitud de dotación se presenta ante el Gobernador del Estado o Territorio donde se encuentran ubicadas las tierras y aguas cuya dotación se pide, entregando copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta de la propia Entidad o Territorio respectivo.

El Gobernador del Estado mandará publicar en el periódico Oficial del Estado, la solicitud de dotación de tierras y aguas dentro de las cuarenta y ocho horas de su recepción, mandando, a su vez, el original de la petición de tierras y aguas a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días, mismos en los que expedirá los nombramientos de Presidente, Secretario y Tesorero a los sujetos electos por el poblado solicitante. Cuando el Gobernador no realiza los actos a que se ha hecho mérito, la propia Comisión Agraria Mixta lo hará con la copia que le haya sido entregada, haciendo la publicación en un periódico de la localidad y dará cuenta de tales hechos al Departamento de Asuntos Agrarios.

Como se afirmó al tratarse sobre la restitución de tierras y aguas, también para la dotación, no se necesita que el escrito de solicitud de tierras y aguas guarde una forma determinada, sólo basta la intención de promoverlo; y, cuando sea poco explícito respecto de la acción que se intenta, el expediente se tramita por la vía de la dotación.

La publicación de la solicitud de tierras y aguas, surtirá efectos de notificación para los propietarios de predios rústicos localizados dentro del radio de siete kilómetros de que habla la Ley de la Materia y, para los propietarios o usuarios de las aguas afectables, asimismo, el propio Gobernador del Estado o Territorio notificará al Registro Público de la Propiedad de la localidad, la existencia de una solicitud de tierras, para que se hagan las anotaciones marginales en los libros que registran la traslación de dominio de los inmuebles y de los derechos reales, siendo ésta una innovación que apunta la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 275, cuestión que no preveía el Código Agrario de 1942 en su numeral 220 y que, cuyo fin primordial tiende a que se evite los trámites de fraccionamientos llevados a cabo después de la solicitud de tierras. La Comisión Agraria Mixta, una vez hecha la publicación de la solicitud de tierras y aguas, deberá hacerlo saber a los propietarios de tierras y aguas afectables por medio de oficio, que se envíe a los cascos de las fincas.

El procedimiento agrario que se sigue una vez que se ha hecho la publicación de la solicitud de tierras y aguas, misma que ha comunicado por oficio la Comisión Agraria Mixta a los propietarios afectados dentro del radio de que habla el artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es el siguiente:

La Comisión Agraria Mixta tendrá que llevar a cabo dentro de los cuatro meses posteriores a la publicación, los trabajos técnicos informativos que constan en levantar el censo agrario del poblado solicitante, el recuento pecuario, que serán hechos por una junta censal compuesta por un representante de la Comisión Agraria Mixta, que es el director de los trabajos y un representante del poblado peticionario, en los terrenos que se precisan en los artículos 286, fracción I y 287 de la Ley Federal de Reforma Agraria. El aludido artículo 287 del Ordenamiento Legal antes invocado, suprime la intervención de los propietarios afectados en la junta censal que determinará la situación del poblado peticionario, como antes lo determinaba el numeral 233 del Código Agrario de 1942, debido a que, en su oportunidad, dichos propietarios afectados podrán ofrecer sus pruebas y alegatos ante la Comisión Agraria Mixta, ya sin interferir en el procedimiento agrario respectivo; así, la propia Ley de la Materia al efecto determina:

Que el censo contendrá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil y relación de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación u oficio, nombre de los miembros de la familia, etc. y las superficies de tierra, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean. En tanto la Comisión Agraria Mixta, pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes; y en caso de resultar fundadas las objeciones al censo, la aludida Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados, en los diez días siguientes (art. 288 Ley Federal de Reforma Agraria). Advirtiéndose en el precepto antes citado la facultad que tienen los propietarios afectados para objetar el censo agrario, dando lugar a un apéndice en el procedimiento dotatorio, en el caso de proceder las objeciones al multicitado censo agrario, tendrá que resolverse en un plazo no mayor de diez días.

Al censo agrario y recuento pecuario a que se ha hecho mérito, deberá ir acompañado por un plano que guarde el radio de afectación, dentro del cual se anotarán los datos relativos a la zona ocupada por el caserío, el sitio del núcleo principal de ésta, las zonas de terrenos comunales, el conjunto de las propiedades inafectables, los ejidos definitivos y provisionales y las porciones afectables de las fincas, como está determinado en la fracción III del artículo 286 de la Ley Federal de Reforma Agraria; asimismo, un informe que complete el plano en cuestión con la situación de la ubicación del pueblo solicitante de tierras, la extensión de éstas y su calidad, el informe conteniendo los cultivos principales de la región con su producción media y, finalmente, los datos concernientes a las condiciones agrícolas, económicas y climáticas del lugar de ubicación de las tierras pedidas. Respecto a la propiedad de las fincas afectadas en beneficio de los campesinos solicitantes de tierras, se llevará a cabo una investigación sobre su situación catastral y fiscal, misma que se anexará como informe junto con los datos del censo agrario y del plano ya antes indicado.

La Comisión Agraria Mixta o, en su caso, la Delegación de Asuntos Agrarios respectiva, ordenarán que al llevarse a cabo el levantamiento del censo y plano correspondiente, que se incluya todos los núcleos de población de la región, para conocer lo relativo a los poblados que hayan pedido tierras y de aquellos que existan dentro de la citada región y no hayan solicitado ejidos, buscando con ello se dicte el acuerdo de iniciación de oficio.

Con todo lo anteriormente expuesto, la Comisión Agraria Mixta, con los datos del expediente agrario, con los documentos y pruebas ofrecidas por los interesados dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, mismo que hará en un plazo no mayor de quince días, a partir de aquél en que quede debidamente integrado el expediente agrario, como literalmente lo previene el numeral 291 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Una vez hecho el dictamen a que se hace alusión, la Comisión Agraria Mixta lo someterá inmediatamente a la consideración del Gobernador del Estado hecho esto el Ejecutivo Local deberá pronunciar su mandamiento en un plazo no mayor de quince días; si éste es negativo, remitirá el expediente a la Delegación Agraria para que le dé el trámite correspondiente.

Quando el Gobernador de la Entidad federativa no dicte, dentro del plazo antes indicado, el mandamiento respectivo, éste se tendrá como negativo y la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente agrario dentro de los tres días siguientes para pasarlo de inmediato al Delegado de Asuntos Agrarios de la localidad, para que se tramite la resolución definitiva; si el caso que se presenta, es el de que la Comisión Agraria Mixta no pronuncia el dictamen a que la obliga el artículo 191 del Ordenamiento Legal que se ha estado mencionando, el Gobernador deberá recoger el expediente agrario y dictará en un término de cinco días el mandamiento que proceda y ordenará su ejecución, tocando al Delegado Agrario, en caso necesario, recabar los datos que falten y llevar a cabo las diligencias que procedan en un plazo no mayor de treinta días, haciendo el resumen del caso y con su opinión remitirá el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su resolución definitiva, teniendo para esto último un plazo de tres días.

Los propietarios afectados podrán ofrecer pruebas y alegatos a las comisiones agrarias mixtas, durante la tramitación del expediente agrario de dotación y hasta cinco días antes de que dichas comisiones agrarias mixtas rindan su dictamen al Ejecutivo local. Las pruebas y alegatos ofrecidos con posterioridad, deberán presentarse ante el Delegado de Asuntos Agrarios en el plazo de treinta días que indica el artículo 295 de la Ley de la Materia.

Para su ejecución, el Gobernador remitirá la resolución que dicte la Comisión Agraria Mixta, para que en un término de cinco días se lleve a cabo su cumplimiento; cuando dicho fallo otorga tierras o aguas, la aludida Comisión Agraria Mixta nombrará un representante que convocará a los representantes del poblado peticionario de tierras y aguas, a sus integrantes y a los propietarios afectados, a fin de que concurran a la toma de posesión en la que será asesor el mencionado representante de la Comisión Agraria Mixta.

La toma de posesión provisional de las tierras y aguas dotadas, tendrá que llevarse a cabo dentro de los dos meses posteriores a la fecha de la emisión del fallo dotatorio del Gobernador, haciendo, desde luego, el deslinde de los terrenos que se entregan en posesión. Cuando el mandamiento es negativo, se le hará saber al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectados, haciéndose su publicación en el periódico oficial del Estado o Territorio respectivo.

Una vez que se esté llevando a cabo la ejecución del fallo del Gobernador, se deslindarán los terrenos motivo de la dotación y se designará, cuando no exista, el Comisariado Ejidal, quien recibirá la documentación relativa a la organización y funcionamiento del ejido, hecha por el Departamento de Asuntos Agrarios; igualmente, se entregarán las unidades de dotación que provisionalmente deben corresponder a cada campesino. Llevada a cabo la posesión provisional a que se ha hecho mérito, el núcleo de población tendrá la calidad de legítimo poseedor de las tierras y aguas otorgadas por la resolución provisional y, con la personalidad jurídica para gozar de todas las garantías que marca la Ley Federal de Reforma Agraria, en estos casos, como está previsto en los artículos 51 y 163 del Ordenamiento Legal antes citado.

La Comisión Agraria Mixta, una vez que se ha dado la posesión de las tierras y aguas a que se ha venido haciendo alusión, lo informará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, turnando el expediente agrario con su fallo para su publicación en el periódico oficial del Estado o Territorio que corresponda. Haciéndose la advertencia de que si en los terrenos dotados provisionalmente, existen cosechas pendientes de levantar, se le otorgará a sus propietarios el plazo necesario para recogerlas; con la aseveración de que los cultivos anuales deben levantarse precisamente en la época de cosechas en la localidad, no pasando al siguiente ciclo agrícola, igualmente, en lo que toca a los terrenos de agostadero, el propietario gozará de un plazo hasta de treinta días para que los campesinos tomen en posesión las tierras dotadas.

El procedimiento agrario por lo que hace a la dotación de aguas, se sujeta, en lo general, a lo expuesto para la dotación de tierras. A fin de estar en posibilidad de determinar acerca de la posible dotación de aguas, la Comisión Agraria Mixta lleva a cabo una inspección, en los términos expresos del artículo 319 de la Ley Federal de Reforma Agraria, esto es, se tendrá que investigar:

La posibilidad de hacer el riego de las tierras ejidales o comunales de los solicitantes; la localización de los aprovechamientos existentes que puedan ser afectados; el coeficiente de riego para los cultivos de la región y la fecha y forma en que se suministran los riegos a los diferentes cultivos las superficies de riego, gastos y volúmenes que correspondan a los propietarios afectables la extensión de las tierras de riego de los aprovechamientos inafectables y demás requisitos que señala el numeral 319 del Ordenamiento Legal ya invocado.

Por otra parte, el volumen y el gasto que puedan dotarse se determinarán tomando en cuenta los gastos de agua necesarios para la superficie que técnicamente pueda aprovecharlos el coeficiente de riego para los cultivos que puedan emprenderse en los terrenos ejidales por regar y otros requisitos técnicos ajenos al objeto de esta tesis, por lo que sería prolijo señalarlos.

Con el informe a que se refiere el artículo 319 de la Ley de la Materia, se solicita a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos que informen sobre la propiedad de las aguas y de los derechos sobre las mismas de los afectados. Con todos estos datos y siguiendo la secuela del procedimiento, en lo que corresponda, de la dotación de tierras, se pronuncia resolución provisional de dotación de aguas y si ésta procede, se suceden los mismos pasos que para la posesión de las tierras dotadas, también en forma provisional.

Los afectados con una resolución provisional de dotación de aguas, tienen derecho a que durante la diligencia posesoria se les señalen los plazos para conservar el uso de las aguas que en la fecha de la posesión necesitan en el riego de cultivos pendientes de cosechar; abarcando éstos, sólo hasta la terminación del período de riego en cultivos anuales y, solamente se concederá plazo hasta por un año en los cultivos del plátano, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina vainilla cacao y en el cultivo de la caña de azúcar se ampliará hasta el segundo corte.

b) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Como lo habíamos anunciado en el inciso d) del capítulo IV de esta tesis, trataremos de exponer nuestro criterio respecto a la improcedencia del juicio de amparo, cuando se trata de resoluciones provisionales de dotación de tierras y aguas pronunciadas por el Gobernador del Estado, pues desde el punto de vista estrictamente jurídico, deja mucho que desear dicha improcedencia, sobre todo cuando el fallo dictado en primera instancia por el aludido Gobernador ha afectado a auténticos pequeños propietarios y, lo más grave, que una vez que el poblado beneficiado con las tierras en cuestión, después de dos o más años de explotarlás, se resuelve en la segunda instancia que no hay excedentes de tierras que afectar, causando serios daños y perjuicios a los propietarios indebidamente afectados.

Al hacer el análisis de la procedencia o improcedencia del juicio de garantías en contra de las resoluciones provisionales dotatorias de tierras y aguas pronunciadas por el Gobernador del Estado, tenemos, en principio, que contra las aludidas resoluciones el juicio de amparo es improcedente, por estar ante la presencia de resoluciones que no tienen el carácter de definitivas dentro del procedimiento agrario, por estar sujeta a revocación o modificación. En esta misma forma se ha pronunciado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al exponer en tesis jurisprudenciales números 71 y 81, visibles a fojas 83 y 104, respectivamente, del apéndice correspondiente a la Segunda Sala, editado en 1965, que:

DOTACION PROVISIONAL, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA.

Si se reclaman actos desposesorios provenientes de resoluciones provisionales, como aquella que dota de ejidos a un Comité, dictada por determinado gobernador, es claro que tal resolución, por no ser definitiva dentro del procedimiento, no es reclamable por medio del juicio de garantías, ya que conforme a los artículos 223 y 224 y demás relativos del Código Agrario vigente tal decisión está sujeta a revisión, y por tanto, puede ser revocada o modificada.

La improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones provisionales dotatorias de tierras y aguas, como ya antes se dijo, dejan mucho que desear, pues como ya apuntamos, múltiples veces se han afectado pequeñas propiedades en explotación y al denegarse el juicio de garantías, tomar posesión de los predios rústicos los ejidatarios beneficiados, resulta que después de varios años de explotar los campesinos los predios aludidos, en la segunda instancia del procedimiento dotatorio se pronuncia resolución negativa, esto es, se declara que no hay tierras que afectar, viéndose obligados los ejidatarios a devolver las tierras que ocupan (que generalmente no lo hacen y ocurren al juicio de garantías para preservar la posesión y explotación de los predios a que se hace mención), surgiendo la interrogante, ¿quién va a reponer los daños y perjuicios causados al pequeño propietario por la explotación indebida de sus tierras?

Señalando como caso práctico, la interposición del amparo número 447/71, promovido por Alfonso Valera Naranjo y Coagraviados (miembros del poblado Francisco Zarco, del Municipio de Ensenada, Baja California), tramitado ante el Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; de cuyos autos aparece que el Gobernador del Estado de Baja California por mandato de veintidós de mayo de 1964, dotó al poblado antes mencionado con 456.70 hectáreas, afectando pequeñas propiedades bajo el pretexto de no estar en explotación y, hasta el 24 de abril de 1968, concluida la segunda instancia, después de haber llegado al conocimiento a través de los trabajos complementarios que las aludidas pequeñas propiedades si estaban en explotación, (sic) se revoca el mandamiento gubernativo y niega la dotación de ejido solicitada.

Del caso anotado, se desprenden las siguientes consideraciones dignas de tomarse en cuenta: ¿La ocupación por los ejidatarios del poblado Francisco Zarco de los predios que se indican, por cuatro años, ¿quién va a reponer a sus propietarios los daños y perjuicios que se les ocasionó?, sin tomar en cuenta, desde luego, los que se les sigue causando por la interposición del amparo que se comenta, pues hasta el año de 1973 han transcurrido tres desde la citada interposición del juicio de garantías, sin resolverse por causas ajenas al caso que se comenta, tiempo que unido al anterior da un total de siete años que se ha estado causando daños y perjuicios, que de haber procedido el juicio de amparo contra la resolución provisional del gobernador del Estado de Baja California, no se hubiera presentado el problema que se comenta; todas estas son cuestiones que dañan la economía nacional y en nada benefician tampoco a los campesinos necesitados de tierras, pues con el tiempo se verán privados de las mismas; es un falso y mal entendido interés social sobre el particular, pues como antes lo anoté, al principio de este capítulo, el Derecho Agrario como Derecho Social, no sólo debe proteger al grupo más desvalido, al campesino, sino también al auténtico pequeño propietario, ya que ambos forman, en comunión, la base económica de México.

El criterio que sustento es contestado por la tesis Relacionada visible a fojas 97 del apéndice de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su parte intermedia expresa:

AMPARO EN CASO DE EJIDOS.

...Tomando en cuenta que la resolución del Gobernador es, por esencia, provisional, y debe siempre, necesariamente, ser revisada por el Ejecutivo Federal, admitir el amparo contra aquella equivaldría a invadir la esfera de atribuciones que la Carta Magna reserva exclusivamente al Presidente de la República. En el supuesto de que el fallo provisional incurra en violaciones legales, quien está obligado a reponerlas es dicho funcionario, como suprema autoridad agraria; si ésta no repara tales violaciones, las mismas son irreparables, por la improcedencia del juicio constitucional en esta materia...

A lo expuesto en la tesis transcrita, considero que es aberrante y contraria a derecho, pues es inconcebible, como se demostró en el caso práctico, que siendo palmariamente evidente que se quebranta el orden constitucional, al denegarse a los afectados la facultad de invalidar jurídicamente por medio del amparo, las afectaciones que sufren en sus bienes y posesiones, más aún, que una vez que se les han infringido serios daños y perjuicios, los mismos sean irreparables.

Considero, también, que es un falso concepto de la Reforma Agraria y del interés social para llevarla hasta sus últimas consecuencias, el que sea nugatorio el juicio de amparo por entorpecer éste la función dotatoria de las tierras y aguas solicitadas por los campesinos, es un falso concepto de la realidad jurídico-social en que se mueve nuestro juicio de garantías, pues mediante él en una función estrictamente jurídico-social, se logrará la convalidación de las auténticas resoluciones dotatorias de tierras y aguas, respetando los principios que rigen la Reforma Agraria, negando la protección federal a los propietarios afectados; pero también, concediendo el derecho de ser oídos y vencidos en juicio a todos aquellos pequeños propietarios, que han sido indebidamente afectados.

Es hasta últimas fechas cuando la nueva corriente jurisprudencial, ha interrumpido la aseveración de la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones provisionales dotatorias de tierras y aguas, como lo asienta la tesis número 6, visible a fojas 29 del Informe de Labores de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1969, que nos expresa :

MANDAMIENTOS GUBERNAMENTALES DE EJECUCION (RESOLUCIONES PROVISIONALES). LA REGLA GENERAL ES LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO PROMOVIDO EN SU CONTRA Y LA UNICA EXCEPCION, CUANDO SE TIENE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Del examen congruente de las fracciones XII, XIV y XV del artículo 27 constitucional y del artículo 33 del Código Agrario se infiere que, como regla general, es improcedente el juicio de amparo promovido contra un mandamiento de ejecución que pronuncie el gobernador de un Estado, a fin de que el mismo se cumpla por la Comisión Agraria Mixta (artículo 244 del Código Agrario). En efecto, conforme a la fracción XII, la acción de amparo no puede constitucionalmente suspender (mediante la suspensión del acto), la posesión inmediata que emana de la resolución provisional, la cual entraña en realidad un mandamiento de ejecución, cuya validez sólo queda subordinada a la resolución que emita el Presidente de la República, la que a su vez es resolución de fondo, que como tal, revisa y decide sobre el contenido del mandamiento de ejecución para el efecto de que quede o no subsiste, parcial o totalmente. Sin embargo, de esta regla general se exceptúan, únicamente, los casos en que el afectado por el mandamiento del gobernador sea titular de un certificado de inafectabilidad que proteja la pequeña propiedad que es objeto de la afectación, y ello por un precepto también de rango constitucional, como es la fracción XIV del propio artículo 27, la cual legitima a los mencionados titulares para la acción de amparo "contra la privación o afectación ilegales de sus tierras o aguas" originada por actos de cualquier autoridad agraria, inclusive las resoluciones del Presidente de la República, y, por tanto, con mayor razón contra las resoluciones provisionales de los gobernadores de los Estados. Respecto a estas últimas la fracción XV del mismo precepto constitucional pone especial énfasis en prohibirles, al igual que a todas las autoridades en cargadas de las tramitaciones agrarias, la afectación en ningún caso, de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; imperativo constitucional que si bien corresponde hacerlo respetar, en su caso, a la resolución presidencial, también cabe exigir su cumplimiento en la vía de amparo en relación al pequeño propietario que goza de certificado de inafectabilidad. Las anteriores inferencias de índole constitucionales encuentran su corroboración en el artículo 33, fracción V del Código Agrario, que o tenga carácter de resolución definitiva inmodificable, dentro del ámbito administrativo, a aquellas que pongan fin a un expediente de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable y, consecuentemente, el mandamiento de un gobernador no puede, legalmente, contrariarlas o modificarlas.

La nueva jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que abre la procedencia del juicio de garantías contra las resoluciones provisionales dotatorias de tierras y aguas, demuestra, en principio, que el juicio de amparo no es una barrera insuperable para llevar a efecto la Reforma Agraria, pues dicho juicio no paraliza los fines que pretende la aludida Reforma Agraria, más bien convalida las resoluciones que dotan de tierras y aguas, cuando éstas están dictadas conforme a derecho, rigiendo en ellas en forma preclara el interés social, no siendo susceptibles de paralizarse por el juicio de amparo. Por otra parte, también se le da la oportunidad debida a aquellos pequeños propietarios para que interpongan el multicitado juicio de garantías y a través de él hagan valer sus derechos, cuando han sido indebidamente afectados en sus propiedades.

Quedando solamente por insistir en que la procedencia del juicio de garantías no quede solamente circunscrito para aquellos sujetos que posean el certificado de inafectabilidad, sino que considero que dicha procedencia debe ser extendida para todo sujeto al que se le ha vulnerado algún derecho (afectación de su pequeña propiedad y no contar con certificado de inafectabilidad), pues en caso contrario estaremos ante la problemática de que la protección constitucional de la pequeña propiedad agrícola y ganadera es una meta aún inalcanzable, no pudiendo combatir con el juicio de amparo las resoluciones gubernamentales ilegales que afectan la pequeña propiedad a que se hace alusión.

c) PROCEDIMIENTO DE DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS. SEGUNDA INSTANCIA.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización revisará el expediente agrario que le remita el Delegado Agrario en un plazo de quince días, hecho lo cual, pasarán los autos al Cuerpo Consultivo Agrario que en pleno y en un plazo improrrogable de sesenta días emitirá su dictamen que complementará el expediente.

El proyecto de resolución que emita el Cuerpo Consultivo Agrario, contendrá los considerandos técnicos y los puntos resolutivos en que funde su declaratoria de dotación, igualmente, se asentará en su contenido la forma como se llevó a cabo la primera instancia y las fallas observadas en el procedimiento; el proyecto de resolución antes aludido se elevará a la consideración del Presidente de la República para su sanción respectiva.

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que los expedientes agrarios que estén a su disposición, los propietarios o poseedores de predios afectables hayan sido debidamente notificados conforme a lo previsto por la Ley de la Materia y, en caso de no estarlo, se le comunicará dicha omisión al titular del Departamento de Asuntos Agrarios y éste a su vez, mandará notificarlos para que en un plazo de 45 días presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas estarán compuestas, como lo anuncia el precepto 305 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por los resultandos y considerandos en que se fundan; todo lo relativo a las propiedades afectables tomadas en cuenta para la dotación y también lo que respecta a las propiedades inafectables identificadas durante la tramitación del expediente; la parte resolutive deberá fijar exactamente las tierras y aguas que se conceden y la cantidad con que cada finca afectada contribuya; las parcelas o unidades de dotación que se constituyan, las superficies para usos colectivos, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización, el número y nombres de los individuos dotados y de aquellos sujetos cuyo derecho deberá quedar a salvo; y, finalmente, los planos conforme a los cuales habrá de ejecutarse la resolución presidencial, mismos que deberá incluir la zona agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización.

Para llevar a cabo la ejecución de las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas, se remitirán al Delegado de Asuntos Agrarios respectivo los planos y las listas de beneficiarios, asimismo, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado donde se encuentran ubicadas las tierras dotadas. La ejecución a que se hace mérito se efectuará partiendo de la notificación a los propietarios afectados y colindantes, estos últimos, sólo cuando hayan combatido dicha dotación a la fecha, esto es, cuando la hayan combatido dicha dotación cuando menos con tres días de antelación a la fecha de ejecución, es decir de la diligencia de posesión y deslinde, a través de oficios dirigidos a los dueños de las fincas, sin que la no presencia del propietario de la aludida finca retarde o impida la diligencia del acto posesorio, también se notificará a las autoridades del ejido beneficiado para los efectos indicados de la ejecución en cuestión.

Una vez hecha la ejecución de la resolución presidencial, levantadas las actas de apeo y deslinde, la posesión definitiva de las tierras y aguas respectivas, los propietarios de los predios rústicos contarán con un plazo necesario para recoger o levantar sus cosechas, dicho plazo se les notificará expresamente; contando para los cultivos anuales la época de la cosecha en la región, no abarcando el siguiente ciclo agrícola; contando para los terrenos de agostadero hasta un plazo máximo de treinta días para que los campesinos tomen posesión de ellos. También, se les concederá a los propietarios afectados con aprovechamientos de aguas, que se les señalen los plazos necesarios para conservar el uso de agua en el riego de cultivos pendientes de cosechar, en la forma y términos que previenen los artículos 249, fracción III y 303 de la Ley Federal de Reforma Agraria, esto es, cuando dichas aguas estén destinadas al riego del cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao árboles frutales, el plazo será hasta de un año, aunque para la caña de azúcar podrá extenderse hasta llevar a efecto el segundo corte.

La ejecución de la resolución presidencial dotatoria de tierras y aguas, también contendrá la determinación y localización de las tierras no laborables que puedan ser útiles para alguna industria que beneficie al poblado; igualmente, la localización de las tierras laborables, de la parcela escolar, de la zona de urbanización y de la unidad agrícola industrial de la mujer; la determinación de los volúmenes de agua que se hayan concedido, cuando se trate de terrenos de riego y demás requisitos previstos por el numeral 307 de la Ley de la Materia.

La resolución presidencial dotatoria de tierras y aguas se tendrá por ejecutada cuando los campesinos beneficiados hayan recibido las aludidas tierras y aguas, haciéndose constar esto mediante el acta de posesión y deslinde, donde firmarán y pondrán su huella digital los miembros del Comisariado Ejidal; esto es, la ejecución se perfecciona con la simple recepción que los campesinos hacen de las tierras ejidales. La Delegación de Asuntos Agrarios que corresponda, pondrá especial énfasis en que al llevarse a cabo la posesión definitiva, los campesinos se deslinden con cercas, brechas o mojoneras, previo convenio con los propietarios colindantes.

Una vez que se ha procedido a hacer la asignación de las parcelas en la forma prevista por el artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria, esto es, respetando los órdenes de preferencia y de exclusión que establece el numeral en cuestión, el Delegado Agrario acompañará al Comisariado Ejidal, para la entrega material de dichas parcelas, en la forma autorizada por el Departamento de Asuntos Agrarios y por la Asamblea General de Ejidatarios, recorriendo las colindancias de cada parcela, teniendo por consumada la posesión definitiva de las unidades de dotación, levantándose acta de dicha posesión, la cual será signada por un representante del Departamento Agrario, el Comisariado Ejidal y los beneficiarios, quienes también pondrán su huella digital.

Finalmente, el Departamento de Asuntos Agrarios expedirá los certificados de derechos agrarios que amparan a los ejidatarios en la posesión y disfrute de su parcela, dicha expedición se hará conforme al acta general de ejecución antes enunciada; dichos documentos se registrarán en el Registro Agrario Nacional, siendo la Delegación de Asuntos Agrarios que corresponda la encargada de entregar los aludidos certificados de derechos agrarios al Comisariado Ejidal respectivo, quien a su vez los entregará a los interesados; todo lo expuesto se hace a través del Delegado Agrario por ser éste el que conoce mejor de las diligencias de posesión y de tener la obligación de informar al repetido Departamento Agrario de los pormenores de éstas.

Por lo que hace a la dotación de aguas, sigue, en lo conducente, con los requisitos exigidos en la segunda instancia para la dotación de tierras, salvo que una vez conocida la resolución presidencial dotatoria de aguas, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios, hará el reajuste definitivo de los aprovechamientos afectados y ordenará la ejecución de las obras hidráulicas que sean necesarias.

d) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Una vez que el Cuerpo Consultivo Agrario ha pronunciado el dictamen que completa el expediente agrario de dotación de tierras y aguas, mismo que en su oportunidad será puesto a consideración del Presidente de la República; en este estado que guarda el aludido expediente agrario es poco usual encontrar que se interponga el juicio de garantías contra el citado dictamen, y como se expuso al hablar sobre la procedencia del juicio de amparo al concluir la segunda instancia de la restitución de tierras y aguas, el propio juicio de amparo sería improcedente por estar ante la presencia de una resolución que no es definitiva, por estar pendiente de confirmación del Presidente de la República, como máxima autoridad agraria del país, teniendo en cuenta, por otro lado, el valladar de la fracción XIV del artículo 27 constitucional; quedando tan sólo el resquicio de que los propietarios no hayan sido debidamente notificados, existiendo violaciones al procedimiento agrario, pero esta situación la prevé claramente el artículo 304 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dispone que el Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que los expedientes agrarios que se le turnen, estén debidamente notificados los aludidos propietarios o poseedores y, en caso de no estarlo, el Jefe del Departamento Agrario mandará hacerlo para que dentro del término de cuarenta y cinco días a partir de la notificación, presenten pruebas y formulen alegatos; en virtud de lo cual, es problemático encontrar casos prácticos de amparos interpuestos, por propietarios afectados, contra una resolución pendiente de confirmación por el Presidente de la República, por ser, según mi criterio resolución provisional mientras no decida en definitiva el aludido Presidente de la República, siendo improcedente el juicio de garantías por estar sujeta la resolución a revocación, aplicando por analogía las tesis jurisprudenciales números 71 y 81, visibles a fojas 83 y 104, respectivamente, del apéndice correspondiente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, editado en 1965, que se transcriben en el inciso b) de este capítulo.

Los casos prácticos más frecuentes de amparos interpuestos en contra de resoluciones agrarias pendientes de confirmación por el Presidente de la República, son aquellos juicios interpuestos por los campesinos en contra del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, Director General de Derechos Agrarios y demás autoridades agrarias, por falta de la expedición de certificados de derechos agrarios que amparan los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales; la falta de sanción presidencial a las resoluciones de permutas, fusiones, expropiaciones ejidales, división de ejidos.

Al calce apuntamos el siguiente caso práctico relativo al juicio de amparo número 932/70, promovido por Comunidad del Pedregal de Santo Domingo de Los Reyes, Delegación de Coyoacán, Distrito Federal, interpuesto ante el Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; en el cual se reclaman los actos consistentes en la falta de publicación e inscripción en el Registro Agrario Nacional de la resolución de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de fecha diecinueve de septiembre de 1961, que habiendo pasado nueve años de su expedición no había sido inscrita en el Registro Agrario Nacional ni en el Registro Público de la Propiedad, tampoco se había publicado en el Diario Oficial de la Federación, menos se había ejecutado, teniendo los quejosos la posesión de las tierras, como se demostró en el expediente que se comenta. En el amparo en cuestión se declaró que la justicia de la unión amparaba y protegía a la Comunidad quejosa, para el efecto de que se cumplimente la resolución presidencial respectiva, sin llevar a cabo nuevos estudios, como lo intentaba el Departamento Agrario, pues esto implicaría modificar o reconsiderar una resolución presidencial, prohibido por el artículo 33 del Código Agrario de 1942, hoy 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La sentencia antes enunciada fue recurrida en revisión por las autoridades agrarias responsables, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejecutoria de fecha veinte de octubre de 1971, confirmó la sentencia dictada por el Juez del conocimiento.

Finalmente, insistimos en que las resoluciones pronunciadas por el Cuerpo Consultivo Agrario, sin confirmación por parte del Presidente de la República, contra las mismas no procede el juicio de amparo promovido por los propietarios, con base en lo expuesto en el contexto de este inciso, esto es, por ser provisionales mientras no estén sancionadas por el Titular del Ejecutivo Federal y en virtud de ello pueden ser revocadas o modificadas, teniendo también en contra el valladar que le impone la fracción XIV del artículo 27 constitucional y demás motivos expuestos en el presente capítulo.

C A P I T U L O VI

LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES RESTITUTORIAS Y DOTATORIAS DE TIERRAS Y AGUAS Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

- a) - Improcedencia Constitucional del Juicio de Amparo
- b) - Aspectos positivos y negativos del Certificado de Inafectabilidad
- c) - Procedencia del Juicio de Amparo por pequeños propietarios sin Certificados de Inafectividad, de acuerdo con el análisis del Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria

a) IMPROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO.

Es de explorado derecho la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, pero antes de entrar a su estudio es preciso conocer los antecedentes legislativos de la fracción XV del artículo 27 constitucional, para tener las bases sobre las que se finquen las aseveraciones de la aludida improcedencia.

El artículo 27 constitucional en su forma primitiva, antes de la primera reforma de diciembre de 1931, admitía la procedencia del juicio de amparo por los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, aun cuando la Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia negando la suspensión del acto reclamado por considerar que la Reforma Agraria es de interés público, pero sucedía que a veces se obliga a conceder el amparo a propietarios que habían sido privados de sus tierras ilegalmente, debido a que la ilegalidad de la privación se fundaba muchas veces en defectos de las leyes y reglamentos o abusos de las autoridades ejecutoras, dando lugar todo ello a que pueblos que habían sido dotados con tierras y aguas se veían obligados a devolverlas, quebrantando el objeto primordial de la Reforma Agraria.

La propia Suprema Corte de Justicia prohijó el abuso del juicio de amparo al tratar de negar éste a los propietarios de las tierras afectadas, al indicar que conforme al artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, tenían, primero que recurrir a los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, hasta entonces podían recurrir al amparo; con todo esto los terratenientes afectados tuvieron a su alcance una manera más de entorpecer los procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas.

A fin de aliviar este estado de cosas, se dictó el Decreto de 23 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1932, (primera reforma), pues la reafirmación del "requisito de categoría política" que debía satisfacer todo poblado para tener derecho a la dotación, confirmado por la Suprema Corte de Justicia, dió lugar a la aludida reforma del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, con el propósito de hacer improcedente el amparo contra las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas; sólo se dejó a los propietarios de los predios los derechos de acudir al Gobierno Federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente, dentro del término de un año, a partir de la fecha en que se publicara la resolución relativa en el Diario Oficial de la Federación; así se cerró a los propietarios de predios rústicos la facultad de interponer el juicio de garantías contra aquellos fallos presidenciales que afectaran sus propiedades.

La segunda reforma al artículo 27 constitucional se introduce cuando, en principio, el Presidente de la República con fecha once de diciembre de 1933 envió la iniciativa al Congreso de la Unión, proponiendo la derogación de los artículos del cuarto al noveno de la Ley de 6 de enero de 1915, con el fin de crear el Departamento Agrario que centrara las funciones encomendadas antes a las Comisiones y Comités Agrarios; pero el Congreso de la Unión juzgó más pertinente abrogar la Ley de 6 de enero de 1915, así reestructuró el artículo 27 de la Federación de 10 del propio mes de enero de 1934.

Las innovaciones que se introdujeron por esta segunda reforma, respecto de la pequeña propiedad es que fuera "agrícola en explotación", pues si dicha propiedad está ociosa no justifica su respeto; la creación de un Departamento Agrario que centrara las cuestiones agrarias bajo la dependencia directa del Titular del Ejecutivo Federal; la supresión de la categoría política, eliminando las denominaciones de pueblos, rancherías, comunidades, congregaciones, etc., adoptando la denominación general de "núcleos de población"; y, en lo que interesa directamente a este inciso, la fracción XIV reitera la prohibición, esto es, la denegación del derecho de acudir al juicio de amparo a los propietarios de predios afectados por resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, así como el respeto que debe hacerse (frac. XV) a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para los fines del amparo, el Decreto de 9 de enero de 1934 tiene fundamentalmente dos importantes modificaciones: La primera, la eliminación de la categoría política, requisito ineludible que debían llenar los pueblos al recurrir al amparo y que por falta de su acreditación generalmente perdían dichos amparos, aplicándose la denominación general de "núcleos de población". La segunda modificación del aludido Decreto de 9 de enero de 1934, consistió en la eliminación de todo control jurisdiccional ordinario, inclusive el juicio de amparo, sobre las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, reiterando el Decreto de 23 de diciembre de 1931.

Buscando asegurar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, uno de los motivos de la Reforma Agraria, se lleva a cabo la tercera reforma al artículo 27 de nuestra Carta Magna, con tres de diciembre de 1946 se formula al Congreso de la Unión una iniciativa presidencial tendiente a excluir la improcedencia del juicio de amparo.

Se afirmó que buscándose el respeto y desarrollo de la auténtica pequeña propiedad, se reformó el artículo 27 de la Constitución, para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas, en principio no tienen ningún derecho a promover el juicio de amparo.

La reforma que dió lugar a la improcedencia del amparo se debió a razones del momento, por la época que se vivía, pero la reforma Alemán es con el propósito de abrir la procedencia del juicio de amparo por los pequeños propietarios contra las resoluciones Presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, pero teniendo como condición ineludible la posesión de certificados de inafectabilidad, por ser éstos el reconocimiento por parte del Estado de que se trata efectivamente de una pequeña propiedad; decisión poco afortunada para los efectos propios de la procedencia del juicio de amparo, pues al establecer un requisito previo para la procedencia del juicio de amparo, es contrario a la naturaleza de este juicio porque urge detener el acto reclamado y resulta absurdo el aludido requisito del certificado expedido por las propias autoridades responsables (trámite y expedición).

La iniciativa de ley fue aprobada por la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1946 y por el Senado el 20 del propio mes de diciembre de 1946, habiéndose incorporado al artículo 27 constitucional y publicada dicha reforma en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1947.

Estos son a grandes rasgos los antecedentes legislativos del artículo 27 constitucional; faltando hacer hincapié que la procedencia del juicio de amparo por auténticos pequeños propietarios, tanto agrícolas como ganaderos está sujeta, por un lado, a que la pequeña propiedad agrícola no debe exceder de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, desde luego en explotación; o en su defecto, aquellas superficies que no excedan de 200 hectáreas; 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón; de 300 hectáreas en explotación, destinadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule y demás que señala la fracción XV del artículo 27 de la Carta Magna. Por otro lado, debe hacerse referencia a la pequeña propiedad ganadera, también en explotación, siempre y cuando dicha propiedad ganadera no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de conformidad con la capacidad forrajera de los terrenos; pues cuando no se llenen estos requisitos, en ambos casos, no podrá considerarse a la finca rústica de que trate como pequeña propiedad agrícola o ganadera y, por ende, no podrá promover el juicio de garantías.

En esta serie de aseveraciones no hay que olvidar otro punto fundamental que enmarca el propio artículo 27 de la Carta Fundamental de la República, esto es, la expropiación de que habla el párrafo segundo del precepto constitucional que se comenta y respecto de su indemnización.

El doctor Lucio Mendieta y Núñez nos expresa que Alvarez Gendin indica que es hasta la "Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano", proclamada por la Revolución Francesa de 1789, donde se indica que el artículo 17 de dicha Declaración que para la procedencia de la expropiación eran necesarias: 1.—Necesidad pública determinada por la ley; 2.—Justa indemnización y, 3.—Previo pago de la misma. (1).

El propio doctor Lucio Mendieta y Núñez afirma que el requisito de previa indemnización se encuentra definida en la fracción tercera, artículo segundo de las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836; se encuentra, también, el mismo principio de expropiación forzosa, previa indemnización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857. Pero la Constitución de 1917, se aparta de la tradición jurídica en materia de expropiación, en su esencia y en su forma de pago; así tenemos que la palabra *mediante* de que habla el párrafo segundo del precepto 27 constitucional que se comenta, como afirma el propio doctor Mendieta y Núñez en su obra el Sistema Agrario Constitucional, es susceptible de una verdadera confiscación porque no garantiza en forma positiva la indemnización, porque puede ser posterior y sin límite de tiempo.

A esto hay que agregar que la Ley de Expropiación, se aparta por completo de la jurisprudencia de la Corte al señalar un plazo máximo de diez años para el pago de la indemnización, dando lugar con ello que la misma puede ser posterior.

Podemos afirmar que al señalarse en la Constitución de 1917 la palabra *mediante*, se quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación, esa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de las instituciones en sentido socialista y de que, si el interés público es evidente y resulte imposible al Estado, por el momento, cubrir la indemnización, puede y debe ocupar la propiedad privada, dejando para después el pago de la indemnización, dentro de un plazo cierto y definido, pues no puede estar el interés privado sobre el público, como se confirma con la tesis número 93 a fojas 119 del Apéndice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, editado en 1965.

EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE.

“Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario”.

Antes de entrar al análisis directo de la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, es preciso hacer mención a las características generales de nuestro juicio de garantías y sobre ellas hacer las declaraciones pertinentes sobre la aludida improcedencia.

La finalidad del juicio de amparo tiene, por una parte, como misión defender la supremacía de la Constitución y, por otra, controlar la legalidad de los actos de las autoridades; esta doble finalidad tiende a mantener la esencia misma del régimen constitucional y de acuerdo con dichas finalidades, el Poder Judicial Federal realiza su más relevante función.

La función del Poder Judicial Federal en nuestro sistema político constitucional, es vigilar, fiscalizar y reparar todos los actos de las autoridades que violen la supremacía de nuestra Constitución; igualmente, el principio de legalidad que ella consagra; en esto estriba su grandeza y la trascendencia de su función, esto es, mantener la pureza del Código Máximo de la República y la efectiva concordancia de las leyes con la actuación de las autoridades.

Tocando el objeto primordial de esta tesis, es cierto y la justicia social lo exige, que la Reforma Agraria se lleve a cabo con prontitud y eficacia; pues es de todos conocido que la problemática de la distribución de la tierra es una cuestión que afecta la raíz misma de nuestra vida social, política y económica, desde nuestra más temprana edad histórica, pero ya lo advertimos al principio de este trabajo, pues para resolver este problema muchos han sido los esfuerzos y las luchas que culminaron con el Movimiento Armado de 1910, del donde emergió como resultado, la Constitución de 1917; no olvidando desde luego, que la Reforma Agraria necesita quedar enmarcada en el cuadro de nuestras instituciones jurídico-políticas y por ello, debe quedar sometida al control constitucional y legal del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.

Por lo anteriormente asentado, es conveniente hacer relación de las razones que se han externado para desalojar el juicio de amparo, como medio de control de los actos de las autoridades agrarias:

Hemos asentado que desde la segunda reforma al artículo 27 constitucional, se estableció en su fracción XIV la improcedencia terminante del juicio de amparo para los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, ya también hemos esbozado que no fue el llamado abuso del juicio de amparo, el que detuvo la marcha de la Reforma Agraria, sino que la aludida Reforma Agraria se vino desarrollando por medio de leyes, decretos, reglamentos, etc., faltos de técnica jurídica, mal estructurados y, desde luego, con vicios indudables de inconstitucionalidad, siendo por esto necesaria la intervención de la Suprema Corte para reponer esas violaciones a la Ley Fundamental de la República.

Por otra parte, no nos es ajeno el que dichas leyes, decretos, reglamentos, etc., no han sido debidamente aplicadas, pues eran arrastradas por la avidez de lucro de los encargados de aplicarlas, era por ello que la propia Suprema Corte al intervenir para revisar a través del juicio de amparo, los actos de las autoridades, se vió obligada a conocer los amparos por violaciones evidentes al principio de legalidad.

Las afirmaciones en que se pretende fundar la improcedencia del juicio de garantías, son claramente expuestas por el Licenciado Ignacio Burgoa, al exponer que:

a) La Reforma Agraria importa cuestiones de carácter socio-económico que no deben quedar sometidas al control jurisdiccional, sino a la sola actuación de los órganos administrativos encargados de realizarla, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República; b) Los procedimientos de amparo retardan, embarazan y muchas veces frustran dicha reforma social, según lo ha revelado la experiencia". (2).

El maestro Ignacio Burgoa magníficamente estas afirmaciones y por ende destruye las bases en que se asienta la improcedencia de que habla la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución de 1917, expresándonos al efecto:

“En Materia Agraria, como en muchas otras de notorio carácter social, los órganos administrativos del Estado gozan de facultades discrecionales para atender y resolver los problemas que en ellas se suscitan. Sus actos, en que estas facultades se traduzcan, no se supedita al control jurisdiccional cuando hayan sido erantidos conforme a un criterio lógico, racional y fundado en las modalidades del caso específico que los hubiese 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 el ámbito que conforma la Constitución y la ley, violando condiciones o supuestos que lo demarcan, o sea, cuando no se trata de 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”.

“Que este alto funcionario —Presidente de la República estaría siempre en la posibilidad de quebrantar las normas jurídicas que canalizan cualquier reforma social, sin que las infracciones que cometa pudiesen ser remediadas por ningún órgano estatal. De nada serviría ningún sistema normativo dentro del que se encauce el procedimiento para resolver un problema social, como el agrario, si la autoridad que en él dicte la última decisión pudiera desentenderse de las disposiciones constitucionales y legales que articulan dicho sistema o violarlas irremisiblemente”. Por otra parte apunta: La consideración de que el juicio de amparo retarda o entorpece la solución del problema agrario también es deleznable y descansa sobre el desconocimiento de nuestra institución de control constitucional. En efecto, la sola interposición del amparo y su substanciación procesal no evitan que los actos reclamados se ejecuten o produzcan sus consecuencias fácticas y jurídicas, si dentro del incidente respectivo no se concede la suspensión provisional o definitiva. Como es bien sabido, ésta es otorgable si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público”. (3).

Es claro que si las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, encierran un indudable interés social, como lo asienta la tesis jurisprudencial número 82, visible a fojas 105 del apéndice correspondiente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

EJIDOS, SUSPENSION EN CASOS DE.

“ES improcedente conceder la suspensión tratándose de resoluciones agrarias, y por ende, de sus consecuencias, toda vez que son de interés público, ya que de concederse el beneficio sufriría perjuicio la sociedad, lo que hace que, en tales casos, no concurra el requisito exigido por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo”.

Así las cosas, debe ser procedente el juicio de amparo bastando con negar a los presuntos quejosos la suspensión provisional de los actos reclamados; pues es la suspensión, no el amparo, la barrera que podría obstaculizar la solución de un problema social, como lo es el agrario. Pues la procedencia del amparo en esta materia, significa la garantía jurídica de que los actos de autoridad que tienden a resolver el problema agrario, se ajusten a los principios normativos constitucionales, pues en su observancia y respeto se guarda un auténtico interés social, que se aseguraría mediante la procedencia del juicio de amparo y el reinado del derecho, así como el ejercicio nobilísimo de la tarea de hacerlo prevalecer en la vida de la comunidad, es la función propia de los tribunales federales a través de la práctica del juicio de amparo, defensor de las garantías individuales.

Tratando ya directamente sobre el Derecho Positivo, tenemos que la improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas guarda la siguiente situación:

Sabemos, perfectamente, que los requisitos de una demanda de amparo están provistos por el artículo 116 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales; igualmente, que las causas de improcedencia del juicio de garantías las contempla el numeral 73 del aludido Ordenamiento Legal antes invocado. Estas causales que prevé la citada Ley de Amparo, se consideran como "causas de improcedencia legal", pero al efecto existen otras a las que la doctrina ha denominado "causas de improcedencia constitucional".

Hecha la aseveración anterior, tenemos que dentro del amparo en materia agraria, tratándose de una demanda de amparo promovida por un pequeño propietario, agrícola o ganadero, encontramos que, en principio la traba de la improcedencia de carácter constitucional que prevé el párrafo primero, fracción XIV del artículo 27 constitucional, que expone 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 propia Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo ha reiterado con su propia jurisprudencia al asentar en tesis número 21, visible a fojas 40 del Apéndice de la Segunda Sala editado en 1965, que:

AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resoluciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia”.

Esta causa de improcedencia constitucional, tiene dos excepciones, las cuales se concretan para los dueños o poseedores afectados por una resolución presidencial dotatoria o restitutoria de tierras y aguas, esto es, que dichos pequeños propietarios tengan bien certificado de inafectabilidad; o bien, para aquellos que no contando con ese título, se encuentran dentro de los supuestos que contempla el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria (antes 66 del Código Agraria de 1942); como se puede observar de la tesis jurisprudencial número 79, visible a fojas 95 del Apéndice correspondiente a la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, editado en 1965 que dice:

EJIDOS, RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE AMPARO INTERPUESTO POR LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD O POSEEDORES.

“En los términos del artículo 27 constitucional, fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el juicio de garantías que interpongan, contra resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares de pequeñas propiedades amparadas por certificados de inafectabilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pacífica y continua y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario”.

Hasta aquí tenemos una visión general de la procedencia del juicio de amparo, en materia agraria, tratándose de atacar una resolución presidencial dotatoria, ampliatoria o restitutoria de tierras y aguas,

b) ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

El estudio efectuado anteriormente sobre la improcedencia constitucional del juicio de amparo, contra las resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, arrojó dos excepciones a dicha improcedencia, esto es, por una parte, la procedencia de que habla la fracción XIV del artículo 27 constitucional, para aquellos pequeños propietarios que tengan certificado de inafectabilidad y, por otra, para aquellos otros propietarios que posean la finca rústica en los términos del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, antes 66 del Código Agrario de 1942.

Ahora bien, en el presente inciso vamos a efectuar el estudio de ese medio, sine qua non, para la procedencia del amparo contra resoluciones dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, esto es, el certificado de inafectabilidad, pero antes de relacionarlo con el juicio de garantías, vamos a verlo en sí mismo, desde el punto de vista jurídico, político y social.

En su aspecto positivo es indudable la importancia del certificado de inafectabilidad, como aquel documento que demuestra que un predio rústico llena los requisitos que marca la Constitución para la pequeña propiedad, siendo, también, evidente su importancia social pues dicho documento, cuando menos como lo plasma la ley, es constitutivo de la garantía social que enmarca nuestra Carta Magna, en el artículo 27, fracción XV, al proteger la auténtica pequeña propiedad en explotación y el multicitado certificado de inafectabilidad es el documento que hace constar esa situación. No olvidando, desde luego, en el punto de vista social, que la reforma busca la efectiva dotación de tierras a los campesinos necesitados y la protección de la pequeña propiedad en explotación.

Por otra parte, por lo que respecta al valor jurídico del certificado inafectabilidad, podemos afirmar que es uno de los problemas de nuestro Derecho Agrario, pues dicho documento no ampara a un predio rústico determinado, sino a un sujeto específico y con esto el certificado de inafectabilidad sólo sirve a un propietario cuando éste conserva la calidad de parvifundista, esto es, hasta cuando el propietario no adquiera otros predios, ya sea junto a la pequeña propiedad amparada con el certificado de inafectabilidad o en otros lugares de la República, pues en este caso deja de tener la categoría de pequeño propietario y queda expuesto a la afectación, aún cuando la finca rústica que adquiera esté amparada con otro diverso certificado de inafectabilidad, en este caso que planteamos de que una persona adquiera otro predio, amparado, o no, con certificado de inafectabilidad, se le obliga a que declare cuál de sus propiedades desea conservar como inafectable para que se le respete.

También en el aspecto jurídico tenemos que la pequeña propiedad, como inafectabilidad, es decir, la expedición o denegación del documento que se cita, está sujeta a la sola voluntad del titular del Ejecutivo Federal teniendo en ello abierto el camino a la dictadura presidencial en esta materia en estudio, pues debe haber un medio jurisdiccional de control a esta dictadura, sobre todo cuando se niega la expedición del citado certificado de inafectabilidad, no obstante de que se llenan los requisitos legales para su otorgamiento; sin ese la República no haya expedido el aludido certificado de inafectabilidad, pues el documento aludido sólo viene a constatar que "x" o "z" propiedad rústica llena los multicitados requisitos que enumera la Constitución, sin que, como lo afirma el Licenciado Ignacio Burgoa, la carencia del certificado de inafectabilidad determine la existencia o no de tal propiedad, pues sostener lo contrario implicaría, por ejemplo, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas del Registro Civil.

El certificado de inafectabilidad, en razón de su expedición y desde el punto de vista político; la legislación señala que es el Presidente de la República el encargado de expedir o negar el otorgamiento del multicitado certificado de control, queda a la deriva la protección a la auténtica pequeña propiedad, uno de los objetivos primordiales de la Reforma Agraria.

En su aspecto negativo el certificado de inafectabilidad, aparte del ya apuntado de la dictadura del Ejecutivo Federal al determinar, sin control alguno, la expedición o denegación del documento en cuestión, tenemos al relacionarlo con nuestro juicio de amparo que:

La afirmación de que la procedencia del amparo está supeditada a la tenencia del multicitado certificado de inafectabilidad, que prescribe el artículo 27, fracción XIV de la Carta de la República, se traduce en una grave aberración jurídica y en una fuente de injusticia.

El hecho de tener que contar con un requisito previo para que el afectado acude a la justicia federal, solicitando el amparo de ella, es contrario a la naturaleza de nuestro juicio de garantías, pues la urgencia del afectado está supeditado a la necesidad de detener el acto reclamado y resulta absurdo que una situación jurídica concreta, existe al reunir los requisitos exigidos por el numeral 27 del Código Máximo de la República, aún cuando el Presidente de al afectarse una auténtica pequeña propiedad en explotación, el requisito sea precisamente un certificado de inafectabilidad expedido por la propia autoridad responsable. El requisito de la existencia previa del certificado de inafectabilidad para la procedencia del amparo en la materia que se comenta, es anti-jurídico y contrario a derecho, porque al exigir un certificado de inafectabilidad extendido por las propias autoridades responsables no es más que una dictadura de las autoridades agrarias y, contrario a derecho porque con el amparo se busca la urgente protección de los tribunales judiciales federales y al sujetarlo a dicho documento es contrario a la naturaleza del juicio de garantías, es tanto como si a un detenido presunto responsable de un delito que se le imputa, para obtener la protección o el derecho de ser defendido ante las autoridades penales competentes, fuera previa presentación de un documento de buena conducta.

La injusticia que se comete al tener que obtener previamente el certificado de inafectabilidad, para poder promover el juicio de amparo, por esto sostenemos que la procedencia del amparo a la expedición del certificado en cuestión, hace nugatorio el juicio de garantías, quedando nuestro juicio de protección de la Constitución o expensas de la arbitrariedad del Presidente de la República.

Es conocido que la expedición del certificado de inafectabilidad es lenta y costosa, que el número de pequeños propietarios es muy numeroso y un alto porcentaje de ellos carecen del documento multicitado; que muchas veces, por el escaso valor de su propiedad, no resisten el pago de las gestiones para obtener el certificado en cuestión; también, no es desconocido el tráfico de dichos certificados de inafectabilidad, en perjuicio de la Reforma Agraria; igualmente, la lentitud burocrática del procedimiento llevado a cabo para la expedición de dichos certificados, han quedado los propietarios hasta la fecha sin el certificado aludido.

Por todo lo anteriormente expuesto, es urgente que la procedencia del juicio de amparo en materia agraria no quede sujeta a la tenencia del tantas veces repetido certificado de inafectabilidad, pues la propia naturaleza del juicio de garantías así lo exige, es más, basta con que se deniegue la suspensión provisional y definitiva, por tratarse en el caso de un interés social, como lo es la cuestión agraria; pues, es la suspensión la barrera que detendría la Reforma Agraria y no el amparo en sí mismo. Debiendo quedar el tantas veces citado certificado de inafectabilidad, tan sólo como aquel documento que demuestre que tal o cual propietario es inafectable, esto es, que dicho propietario es efectivamente pequeño poseedor como un medio de control administrativo de las autoridades agrarias, que venga a dar seguridad a la pequeña propiedad, como un índice elocuente de uno de los aspectos de la Reforma Agraria y no, como un flagelo al titular de la pequeña propiedad, que carece de él, esto es, que al no poseer el documento en cuestión, automáticamente se le cierran los caminos jurisdiccionales que tiene derecho a usar, quedando marginada la protección constitucional de que habla la fracción XV del numeral 27 del Código Máximo de la República.

c) **PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR PEQUEÑOS PROPIETARIOS SIN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, DE ACUERDO CON EL ANALISIS DEL ARTICULO 252 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

Al hacer referencia de la improcedencia del juicio de amparo en materia agraria en el inciso a) de este capítulo, habíamos afirmado que dos excepciones a dicha improcedencia existían, aquella que otorgaba facultad a los propietarios que contaban con certificado de inafectabilidad (fracción XIV del Artículo 27 constitucional), que ya analizamos en el inciso b) de este propio capítulo y, aquella otra que faculta a los propietarios que no tienen el aludido documento, pero que llenan los extremos que prevé el precepto 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, motivo de este inciso.

No obstante que la falta de certificado de inafectabilidad origina la improcedencia del amparo, la exigencia del multicitado documento para hacer procedente el juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios agrícola o ganaderos, no opera en el caso previsto por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria (antes artículo 66 del Código Agrario de 1942), que textualmente dice:

“Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”.

En el supuesto que hace mención el artículo que antecede, el juicio de garantías protege la posesión originaria o a título de dueño de predios rústicos, que no tienen certificado de inafectabilidad siempre y cuando esos predios no se excedan de los límites de la pequeña propiedad que enumera la fracción XV del artículo 27 de la Constitución, y la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis número 10, visible a fojas 35 del Informe de Labores correspondiente a la Segunda Sala del año de 1969, que previene:

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DE ACUERDO CON EL ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO. EXTREMOS QUE DEBEN PROBARSE.

“Corresponde al quejoso la carga de la prueba respecto de su legitimación procesal activa en el juicio que promueva en contra de resoluciones Presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos, cuando se apoya en la hipótesis prevista por el artículo 66 del Código Agrario. En tal caso, está obligado a probar: a) Que es poseedor de las tierras en forma pública, pacífica, continua, en nombre propio y a título de dueño, por un lapso no menor de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud agraria o del acuerdo por virtud del cual se inició, de oficio, el procedimiento; b) Que las tierras que posee se encuentran en explotación y c) Que la extensión de su predio no excede del límite fijado para el de la pequeña propiedad. Consiguientemente procede concluir que con sólo faltar uno de los mencionados requisitos, resultaría ocioso investigar si ha quedado, o no, satisfechos los demás”.

En el mismo sentido se pronuncia la tesis jurisprudencial número 79, legible a fojas 95 del apéndice correspondiente a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1965, misma que transcribimos en la parte final del inciso a) de este capítulo.

La procedencia del amparo en estas circunstancias queda sujeta a cada uno de los requisitos que contempla el precepto 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria y a lo que prescribe sobre el caso la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así las cosas, haremos un somero análisis sobre los aludidos requisitos a que se hace mérito.

Es incuestionable que la situación que debe guardar el sujeto que detenta una propiedad *a título de dominio*, debe ser aquella que guarda todo propietario, a título de dueño, en los términos del Derecho Civil, para los efectos del uso y usufructo de la finca rústica, que lleva a cabo todo propietario, y por ende, la posesión del predio respectivo, porque el sujeto al carecer de títulos debidamente requisitados, tendrá que estar dependiendo de la aludida posesión que es la tenencia física del predio respectivo, *para llenar el primer requisito que se solicita, posesión a título de dominio*; no confundiendo, desde luego, la propiedad y la posesión, pues suceden casos de sujetos que acuden al juicio de amparo tan sólo teniendo la propiedad de la finca rústica, (títulos de propiedad), sin detentar la posesión de la misma, siendo al efecto cuestión diversa, no procediendo desde luego el juicio de amparo por faltar un elemento primordial, o en último caso, después de substanciado el procedimiento del juicio de garantías, será motivo de sobreseimiento. Esta aclaración es pertinente porque para los efectos del amparo, basta que los sujetos sean poseedores de predios rurales, pues sería un contrasentido que si se afecta a los propietarios, en los términos estrictos del Derecho Civil, no lo fuera para los simples poseedores y con ello, sólo tendrían derecho a recurrir al amparo los propietarios que llenarán los aludidos requisitos que enumera el Código Civil, dejando fuera a los simples poseedores y a las personas morales.

Ya hemos afirmado que la posesión es la tenencia física de la finca rústica respectiva, ejerciendo sobre ella actos de dominio propios de todo dueño; ahora bien, *dicha posesión debe revestir además los requisitos de ser pública*, esto es, que la posesión debe llevarse a cabo a la luz del cúmulo social de la localidad o ubicación del bien raíz, es decir, erga homines; *que la propia posesión debe ser pacífica*, entendiéndose por esto que la multicitada posesión se ha llevado desde su inicio sin enfrentamientos o dislates sobre su tenencia; finalmente, *que la posesión sea continua*, esto es, que la posesión a título de dueño, pública y pacífica, no debe ser interrumpida por ningún concepto, pues con ello se demostrará que la multicitada posesión con todos estos requisitos llena los extremos del aludido artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, protegiendo la posesión originaria o a título de dueño.

Recalcando sobre lo dicho de la posesión, debe entenderse para los efectos que precisa el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, (antes artículo 66 del Código Agrario de 1942), que conduce a entender que la aludida posesión a que el numeral antes citado se refiere, es una posesión precisamente personal de quien la hace valer para el efecto de que se le equipare a los propietarios inafectables, debiendo ser ésta pública, pacífica y continua. Esto es, la posesión que precisa el mencionado artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es diversa a la posesión que se expone en el Código Civil.

La posesión civil (art. 790) indica que el poseedor de una cosa es el que ejerce sobre ella un poder de hecho; indica además el artículo 791 del propio Código Civil, que cuando en virtud de un acto jurídico el propietario de la cosa la entrega a otra persona temporalmente, en calidad de usufructo, garantía de crédito, pignoración, etc., los dos sujetos son poseedores, el que tiene el título de propietario tiene posesión originaria y, el otro, posesión derivada.

Como corolario a todos los requisitos expuestos, finalmente es necesario acreditar que la posesión debe de haberse mantenido desde cinco años anteriores a la solicitud de ejidos; esto es, con el único fin de evitar aquellos fraccionamientos de grandes propiedades a toda luz ilegales, que vienen a frustrar la Reforma Agraria en su aspecto del reparto de la tierra.

Los requisitos a que hemos hecho mérito y que enumera el precepto 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en forma general son los mismos que preceptuaba el artículo 66 del Código Agrario de 1942, teniendo como innovación que se agregó al nuevo artículo 252 en comento, la condición de que los predios a que se refiere este artículo se encuentren en explotación, pues la propia Ley Federal de Reforma Agraria, en su numeral 251 pide que para que la propiedad agrícola o ganadera conserve la calidad de inafectable, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos; por otra parte, que la posesión no se ubique sobre tierras ejidales o poblados que guardan el estado comunal.

Sintetizando tenemos que la procedencia del juicio de amparo por pequeños propietarios sin certificado de inafectabilidad está sujeta a lo previsto por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo indispensable que se llenen todos y cada uno de los requisitos antes citados para tener opción a promover el juicio de garantías, aunado a que para poder demostrar fehacientemente, dentro del procedimiento del citado juicio de amparo los requisitos previstos por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria; *las pruebas idóneas son la testimonial y la pericial*, esto es, la primera de dichas pruebas tiene como objeto llevar al juzgador el conocimiento pleno de que el quejoso (pequeño propietario), ha venido poseyendo la finca de su propiedad en la forma prevista por el multicitado artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es decir, que tiene la posesión a título de dueño, pública, pacífica y continua y desde los cinco años anteriores, o más, a la solicitud de ejidos, aunque esto último también puede hacerse a través de documentales públicas. La segunda de las pruebas, la pericial, es para ilustrar al propio juzgador, a través de un dictamen técnico en ingeniería, agrónoma, que la pequeña propiedad del quejoso si ha sido indebidamente afectada, por tratarse en el caso exactamente de una pequeña propiedad inafectable.

Puede ser prueba complementaria en este caso, la diversa de Inspección ocular, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido jurisprudencia uniforme en el sentido de que la aludida prueba de inspección ocular, no es idónea para demostrar la posesión, como se advierte de la tesis número 793, legible, a fojas 1447 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los fallos pronunciados en los años 1917 - 1954, que expresa:

POSESION, NO PUEDE PROBARSE POR LA INSPECCION OCULAR.

"La prueba de inspección ocular no es bastante para acreditar el hecho de la posesión de un inmueble".

Si en cambio puede ofrecer para hacer del conocimiento del citado juzgador, que el predio del quejoso se encuentra en explotación, al anunciar que se dé fe que en la finca rústica existen plantaciones de "X" o "Z" cultivo, si se trata de una pequeña propiedad agrícola, o, que se dé fe de la existencia de ganado, pastos, aguajes, alambrados, construcciones propias para el ganado, si se trata de una pequeña propiedad ganadera.

Con todo lo anteriormente expuesto, el juzgador estará en opción de conocer la demanda de amparo propuesta a su decisión y en su oportunidad podrá pronunciar, con los elementos de hecho y de derecho, sentencia, declarando que la Justicia de la Unión Ampara y Protege al quejoso (pequeño propietario), o declarar sobreseído o negado dicho amparo, por haber procedido así conforme a derecho.

NOTAS AL CAPITULO VI.

- 1.—Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Ed. Porrúa. 1966. Pág. 49.
- 2.—Burgoa Ignacio. El Amparo en Materia Agraria.- Ed. Porrúa. 1964. Pág. 59.
- 3.—Opus cit., páginas 64, 65, 66 y 67.

C A P I T U L O V I I

LA INDEBIDA EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES RESTITUTORIAS Y DOTATORIAS DE TIERRAS Y AGUAS. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

a) - Procedencia del Juicio de Amparo

b) - Requisitos a que está sujeta esa Procedencia y su Diferencia con el Amparo que combate la Resolución en si misma

a) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Antes de efectuar o hacer relación de la Procedencia del juicio de amparo contra la indebida ejecución de las resoluciones Presidenciales restitutorias y dotatorias de tierras y Aguas, es preciso dejar desde ahora plenamente sentado las siguientes consideraciones:

Tenemos sabido que el juicio de amparo, en principio, no procede contra las aludidas resoluciones dotatorias de tierras y aguas, salvo los casos excepcionales mencionados en el capítulo que precede; por otra parte, también el artículo octavo de la Ley Federal de Reforma Agraria (antes 33 del Código Agrario de 1942), indica que las citadas resoluciones emitidas por el Presidente de la República, como máxima autoridad agraria, son inmodificables, no teniendo facultades para hacerlo las autoridades administrativas, salvo el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, cuando se le plantea un problema sobre la constitucionalidad de las multicitadas resoluciones agrarias; en este sentido el Máximo Tribunal de la República nos indica en tesis jurisprudencial número once legible a fojas 36 del Informe de Labores de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente al año de 1969 que:

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. SU INMODIFICABILIDAD. APLICACION DEL ARTICULO 33 DEL CODIGO AGRARIO. (8o. L.F.R.A.).

“Si bien es cierto que el artículo 33 del Código Agrario establece que las resoluciones definitivas entre las que se incluyen las de dotación o ampliación de tierras y aguas, dictadas por la Suprema Autoridad Agraria, en ningún caso podrían ser modificadas, también lo es que tal presunción debe entenderse dentro de la esfera administrativa, es decir, que ninguna autoridad u órgano administrativo, concretamente agrario, podrá modificar una resolución definitiva del Presidente de la República, en materia agraria; pero de ahí no se sigue que tales resoluciones no sean susceptibles de modificación al examinarse su constitucionalidad a través del juicio de amparo, en los casos y condiciones en que éste sea procedente”.

Esto viene a colación en virtud de ir sentando las bases sobre las cuales hemos de fincar la procedencia del juicio de amparo, contra las resoluciones restitutorias y dotatorias de tierras y aguas por una indebida o inexacta ejecución; pues debemos de tener presente que si una resolución definitiva, en materia agraria, pronunciada por el Presidente de la República, es inmodificable y la misma ha de cumplimentarse en sus términos, pero si al momento de ejecutarse se hace en forma por demás defectuosa por las autoridades ejecutoras, es indudable que hay violación de garantías, aquellas que protegen los artículos 14, 16 y 27 constitucionales, esto es, violación a la garantía de audiencia, de legalidad, de seguridad jurídica y aquella que regula la fracción XV del indicado numeral 27 del Código Máximo de la República, es decir, la protección constitucional a la pequeña propiedad en explotación.

Al respecto la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación fija el siguiente criterio, en la tesis número 25, legible a fojas 69 del Informe de Labores de la Segunda Sala, del año de 1972:

RESOLUCION PRESIDENCIAL, INEXACTA EJECUCION DE LA.

“Si los actos reclamados, en relación con los conceptos de violación, se refieren a inexacta ejecución de la resolución presidencial, realizada sin que las autoridades ordenadoras hayan dispuesto esa indebida ejecución, es necesario distinguir entre la orden de ejecución, que en sí misma no es violatoria de garantías, y la ejecución que, por ser irregular, sí violan garantías individuales”.

Con lo anteriormente expuesto tenemos las bases elementales para poder emitir el siguiente criterio acerca de la indebida ejecución de una resolución presidencial dotatoria y restitutoria de tierras y aguas.

La procedencia del juicio de amparo contra la indebida ejecución de las resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, está sujeta a los mismos requisitos que requiere cualquier otro juicio de amparo dentro de la materia administrativa.

En el aspecto que venimos comentando de la indebida ejecución de una resolución presidencial, no existen causas de improcedencia constitucional que obstaculizan su trámite, pues, para que prospere una demanda de este tipo, se necesita probar dos extremos de carácter fundamental, primero, que el predio afectado no sea de los incluidos por la resolución presidencial y, segundo, que al ejecutarse dicha resolución presidencial si fue afectado por el plano de ejecución.

b) REQUISITOS A QUE ESTA SUJETA ESA PROCEDENCIA Y SU DIFERENCIA CON EL AMPARO QUE COMBATE LA RESOLUCION EN SI MISMA.

Sentadas las bases de la procedencia del juicio de amparo contra la indebida ejecución de las resoluciones presidenciales restitutorias y dotatorias de tierras y aguas, podemos expresar, como antes se dijo, que la procedencia del juicio de garantías en este caso no existen causas de improcedencia constitucional que obstaculicen su trámite, teniendo como requisitos para que proceda la demanda de garantías, demostrar que: a).—El predio no se encontraba afectado por la resolución presidencial respectiva; b).—Que al ejecutarse la resolución a que se ha hecho mérito sí fue afectado. Este criterio lo sostiene, igualmente, la Segunda Sala del Máximo Tribunal de la República en tesis jurisprudencial que aparece publicada con el número 64 a páginas 95 del Informe de Labores relativo al año de 1969.

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS DE EJIDOS. PRUEBAS DE SU INDEBIDA EJECUCION.

“Cuando se reclama la indebida ejecución de una resolución presidencial dotatoria de ejidos, deben probarse dos extremos: en primer lugar que las tierras cuestionadas no son de las afectadas por la propia resolución, y en segundo término, que al ejecutarse la resolución sí fueron afectadas”.

En el mismo sentido se pronuncia la tesis visible a fojas 44 del Informe de Labores de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, relativo al año de 1970.

Como puede verse, para la procedencia del juicio de amparo en materia agraria, por indebida ejecución de una resolución presidencial, el quejoso, no tiene obligación de exhibir con su demanda, el certificado de inafectabilidad, si lo tiene, o demostrar, durante el juicio, que satisface los extremos señalados por el precepto 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria (antes 66 del Código Agrario de 1942).

Claro está que si el afectado por una indebida ejecución tiene certificado de inafectabilidad, podrá y deberá presentar, ese certificado, para demostrar su interés jurídico, y con la prueba pericial correspondiente, hacer del conocimiento del juzgador que realmente se trata de una indebida ejecución; o si se trata de un propietario afectado que no tenga ese certificado, igualmente, a través de la escritura de compra-venta de sus terrenos afectados, y de la testimonial y aludida pericial correspondientes, podrá demostrar al juez del conocimiento, que tiene satisfecho su interés jurídico y probada la indebida ejecución; pero haciendo la aclaración terminante, que dicha prueba testimonial, no debe, necesariamente, satisfacer todos y cada uno de los requisitos que enumera el repetido artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues, como se ha advertido, tratándose de una indebida ejecución, la jurisprudencia de la Corte, es firme en el sentido de que deben demostrarse únicamente los dos extremos ya mencionados, como son que las tierras afectadas no fueron señaladas por la resolución presidencial cuya indebida ejecución se combate; pero que al ejecutarse esa resolución sí fueron afectadas.

Se tiene, también, que hacer la aclaración que generalmente los amparos promovidos contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, en sí mismas, en la demanda de garantías respectiva se señala como autoridad responsable al Presidente de la República, por ser éste el que como máxima autoridad agraria del País, expide las multicitadas resoluciones definitivas; pues a través del juicio de amparo es el único medio constitucional por el cual puede lograrse una modificación de la resolución agraria que se combate como lo asienta la tesis jurisprudencial número once, visible a fojas 36 del Informe de Labores de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia del año de 1969, transcrita en el inciso a) de este capítulo y, por ende, dicho Presidente de la República no debe señalarse como autoridad responsable en los juicios de amparo interpuestos por indebida ejecución de una resolución presidencial de dotación o restitución de tierras y aguas.

Al efecto el Tribunal Máximo de la República ha sustentado el siguiente criterio en tesis número 12 expuesta a fojas 43 del Informe de Labores de la Segunda Sala relativo al año de 1972, que nos expresa:

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS DE TIERRAS Y
AGUAS. CUANDO SE RECLAMA SU INCORRECTA EJECUCION, EL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA NO ES AUTORIDAD RESPON-
SABLE.

“El quejoso no tiene motivo legal para designar al Presidente de la República como autoridad responsable, cuando el acto reclamado lo hace consistir en la indebida ejecución del Mandamiento Presidencial, en virtud de que los procedimientos de ejecución competen a otras autoridades agrarias, conforme a lo previsto por los artículos 27, fracción IX, inciso a) de la Constitución Federal y 6, 35 del Código Agrario (hoy 3o., 10, fracción II y 13 fracción V de la vigente Ley Federal de Reforma Agraria)”.

Efectivamente, a manera de recapitulación expresamos que la procedencia del juicio de amparo contra la indebida ejecución de una resolución Presidencial dotatoria y restitutoria de tierras y aguas, está sujeta a los mismos requisitos que cualquier otro juicio de amparo, dentro de la materia administrativa; esto es, no se exige el certificado de inafectabilidad ni la satisfacción de los requisitos que prevé el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, concluyendo que precisamente en eso radica su diferencia con el juicio de garantías que combate la resolución dotatoria y restitutoria en sí misma.

CONCLUSIONES

1a.—El Derecho Agrario mexicano tiene un indudable aspecto social, pues la trayectoria de la realidad social en nuestro país, no es otra cosa que la comunicación de las luchas del Pueblo mexicano por una justa distribución de la tierra de un derecho protector de la clase campesina (ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios).

2a.—El juicio de garantías contiene una indiscutible tónica social, pues no sólo es instrumento para la defensa del interés individual, sino también encuadra dentro de su objeto las llamadas "garantías sociales". Es el medio idóneo para impedir la concentración de la propiedad territorial, los despojos en detrimento de los núcleos de población, de los comuneros, de los ejidatarios y de los pequeños propietarios.

3a.—El Derecho Agrario tiene como objetivo toral, llevar hasta sus últimas consecuencias la Reforma Agraria, reestructurando en forma radical los sistemas de tenencia y explotación de la tierra. La restitución de tierras y aguas es conducente cuando a un núcleo de población haya sido desposeído de sus tierras y aguas, debiendo probar que son propietarios de las aludidas tierras y aguas y la forma de su despojo.

4a.—La dotación de tierras y aguas busca como objeto primordial llevar a cabo la Reforma Agraria, fraccionando la magna propiedad territorial en beneficio de la clase campesina.

5a.—Un individuo sólo puede poseer propiedades que no rebasen el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, en caso contrario, está expuesto a la afectación respectiva, pues la aludida inafectabilidad es una relación jurídica que se concede en razón de las personas y no de las cosas (tierras y aguas).

6a.—La Reforma Agraria para llevar a cabo su cometido, regula una serie de derechos agrarios, como la dotación, restitución, ampliación, creación de nuevos centros de población, y para su ejercicio existe una diversidad de procedimientos agrarios, correlativos al derecho que se protege. El procedimiento agrario, es de índole administrativo, que llena genéricamente los lineamientos de un juicio, mismo que se lleva a cabo ante las autoridades agrarias, siendo éste múltiple en razón del derecho agrario que se trate de hacer valer.

7a.—La doble vía ejidal tiene como fin fundamental abreviar el procedimiento de restitución y dotación de tierras y aguas, pues no procediendo la restitución, se sigue de oficio la dotación, para no entorpecer la Reforma Agraria y retardar aún más sus fines respectivos.

8a.—El juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones provisionales restitutorias de tierras y aguas, debido a que las mismas tienen un carácter no definitivo, sujetas a modificación o rectificación en la segunda instancia.

9a.—La segunda instancia del procedimiento de restitución de tierras y aguas, se lleva a cabo en las Oficinas Centrales del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. La Consultoría respectiva revisado el expediente agrario, formulará una opinión que el Cuerpo Consultivo Agrario, en pleno, conocerá para emitir a su vez el dictamen que pondrá a consideración del Presidente de la República.

10a.—El juicio de garantías es improcedente contra el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, pues se está ante la presencia de una resolución que no es definitiva, por estar pendiente de confirmación por el Presidente de la República, siendo por lo tanto, provisional el fallo respectivo, aunado a que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera las conclusiones del aludido Cuerpo Consultivo Agrario, para los fines del amparo, como opiniones de un Organismo de consulta, que carece de los atributos de toda autoridad responsable, esto es, de imperio, que se traduce en la falta de facultades de decisión o de ejecución de sus propias determinaciones, siendo necesario, para el caso que nos ocupa (dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario), la convalidación del Presidente de la República, que la hace propia y le da la categoría de resolución Presidencial.

11a.—El Problema Agrario encuentra su más exacta solución a través de la dotación y su respectivo procedimiento. En la primera instancia guarda la dotación los mismos requisitos generales que para la restitución, salvo aquellos propios de la dotación. Terminada la primera instancia de la dotación de tierras y aguas, el Gobernador dará paso a la posesión provisional de las tierras al poblado beneficiado, teniendo éste la calidad de legítimo propietario y con personalidad jurídica para gozar de las garantías que marca la Ley Federal de Reforma Agraria.

12a.—Contra la dotación provisional de tierras y aguas, es improcedente el juicio de amparo, al afirmar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dichas resoluciones por ser provisionales están sujetas a modificación. La improcedencia así planteada deja mucho que desear, pues múltiples veces se han afectado pequeñas propiedades y las tierras de las mismas una vez ocupadas por los campesinos, por dos o más años, declarada en segunda instancia la no existencia de excedentes, quedan los campesinos sin tierras y los pequeños propietarios sin quien les cubra los daños y perjuicios que se les ocasionaron; cuestión que causa enorme repercusión en la economía Nacional.

13a.—Es aberrante el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener que en el supuesto de que una resolución provisional incurra en violaciones legales, sólo puede repararlas el Presidente de la República, como máxima autoridad agraria; y, si no lo hace, las violaciones son irreparables por la improcedencia del juicio de garantías en esta materia; criterio éste contrario a derecho y que quebranta el orden Constitucional, al denegarse a los afectados la facultad de invalidar jurídicamente por medio del amparo las violaciones a que se ha hecho mérito. El amparo en esta cuestión no es un valladar a la función o fines sociales de la Reforma Agraria, sino que éste en una función estrictamente jurídica, convalidará las auténticas resoluciones dotatorias de tierras y aguas, en función de su indudable interés social, pero dejando oír a aquellos sujetos que han sido indebidamente afectados.

14a.—Es hasta los últimos fallos pronunciados por el Máximo Tribunal de la República (1969) cuando abre las puertas a la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones provisionales dotatorias de tierras y aguas, pero sólo a aquellos sujetos que posean certificado de inafectabilidad. Aunque ya se ha facilitado, en principio, la procedencia en cuestión, es necesario que la misma no esté sujeta al aludido certificado de inafectabilidad, sino que la procedencia del amparo sea abierta para todo pequeño propietario afectado, pues es conocido que la mayoría de ellos carece del documento que se cita.

15a.—El procedimiento de dotación de tierras y aguas, en su segunda instancia, se lleva a cabo ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, siendo el Cuerpo Consultivo Agrario, en pleno, quien emita el dictamen respectivo. El proyecto de resolución que pronuncia el Cuerpo Consultivo Agrario, contiene todos los datos técnicos y puntos resolutivos, en que funde su declaratoria de dotación, elevándose a la consideración del Presidente de la República para su sanción definitiva. La resolución Presidencial para su ejecución definitiva es llevada a cabo por el Delegado Agrario que corresponda, levantando las actas de posesión, de apeo y deslinde, teniendo por materialmente ejecutada la resolución en cuestión, cuando los campesinos hayan recibido materialmente las tierras o aguas. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Dirección General de Derechos Agrarios) expedirá, en su oportunidad, los certificados de derechos agrarios a los campesinos beneficiados.

16a.—Contra los fallos pronunciados en segunda instancia, por el Cuerpo Consultivo Agrario, en la dotación de tierras y aguas, es improcedente el juicio de garantías, por ser tal resolución provisional mientras no se sancione por el Presidente de la República, pues éste puede modificarlo o desecharlo, aunado, como antes ya se asentó, a que las opiniones del Cuerpo Consultivo Agrario, son de mera consulta y no ejecutables en sí mismas, hasta en tanto sean confirmadas por el Presidente de la República, por lo que hace a la aludida dotación de tierras y aguas indicada.

17a.—El juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones Presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras y aguas, de acuerdo con lo que dispone la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución de 1917. (Improcedencia Constitucional). El sujeto afectado en su propiedad sólo tiene derecho a que se le pague la indemnización correspondiente, la cual puede ser pagada posteriormente a la expropiación, cuando el Estado no cuenta con los fondos suficientes para ello, debiendo ocupar la propiedad privada en aras del interés público es con base en la función social que representa la expropiación en materia agraria, donde se fundó la mutación en el artículo 27 constitucional, de la palabra *previa* por *mediante*, dejando al Estado en libertad de cumplir con sus fines de índole social, como lo es la cuestión agraria.

18a.—El Certificado de Inafectabilidad es de suma importancia, como aquel documento que sirve para controlar que un predio rústico llena los requisitos constitucionales para la pequeña propiedad y, como un medio de control administrativo de parte de las autoridades agrarias, para conocer fehacientemente el cúmulo de pequeñas propiedades en el país, esto es, como contralor de la pequeña propiedad. Es negativo el Certificado de Inafectabilidad, como aquel documento que se exige como condición para la procedencia del juicio de amparo, pues dicho documento es expedido por las propias autoridades agrarias responsables sería tanto como exigir una carta de buena conducta, extendida por las autoridades penales, a un presunto responsable de un delito, para tener derecho a ser defendido.

19a.—Debe proceder el juicio de garantías sin el aludido certificado de inafectabilidad, pues la propia naturaleza del juicio constitucional así lo exige, bastando con que se niegue la suspensión provisional y definitiva, cuando así proceda, que es el valladar de la Reforma Agraria, por tratarse en el caso de un interés social, devolviendo al juicio de amparo todo el alcance que le corresponde en tan importante materia como lo es la agraria. El juicio constitucional, por otra parte, es procedente cuando se promueve por pequeños propietarios, sin certificado de inafectabilidad, de acuerdo con lo previsto por el precepto legal 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria; demostrando a través de las pruebas testimonial y pericial que la finca rústica la tienen a nombre propio y a título de dominio, que la posesión se tiene en forma pública, pacífica, continua y con cinco años, cuando menos, anteriores a la solicitud de ejidos, faltando alguno de estos elementos, el juicio de amparo es improcedente; y, será motivo de sobreseimiento de acuerdo a las constancias de autos.

20a.—Contra la indebida ejecución de las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas, es procedente el juicio de garantías, no existiendo causas de improcedencia constitucional (fracción XIV del artículo 27 de la Constitución de 1917), para su trámite, debiendo probarse en el caso, solamente dos extremos, que el predio afectado no sea de los incluidos por la resolución Presidencial, pero al ejecutarse, dicha resolución, sí es incluido el predio referido. La procedencia del amparo por indebida ejecución de una resolución Presidencial dotatoria o ampliatoria de tierras y aguas, está sujeta a los mismos requisitos que cualquier otro juicio de amparo en materia administrativa, esto es, no se exige el certificado de Inafectabilidad ni la satisfacción de ninguno de los requisitos previstos por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria y, en lo expuesto, radica su diferencia con el amparo que combate la resolución Presidencial en sí misma.

BIBLIOGRAFIA

BURGOA IGNACIO.—“El Juicio de Amparo”. 5a. Ed. 1962.

BURGOA IGNACIO.—“El Amparo en Materia Agraria”. 1964.

C. HORNE BERNARDINO.—“Reformas Agrarias en América y Europa”.

Ed. Claridad, Buenos Aires, Arg.

CHAVEZ P. MARTHA.—“El Derecho Agrario en México”. 2a Ed. 1970.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“El Sistema Agrario Constitucional”. 3a. Ed. 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“El Problema Agrario en México”. 10a. Ed. 1968.

OROZCO WINSTANO LUIS.—“La Organización de la República”. Tomo II.

MOLINA ENRIQUEZ.—“Los Grandes Problemas Nacionales”. Méx. 1909.

CABRERA LUIS.—“La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano”. Méx. 1913.

REVISTA DEL MEXICO AGRARIO.—Separata del No. 2. Enero-Feb. 1968.

“Sistemática Jurídica del Problema Agrario”. Por el Lic. Raúl Lemus G.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

CODIGO AGRARIO DE 1942.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. 1971.

LEY DE AMPARO. Ed. 1972.

JURISPRUDENCIA

Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Fallos pronunciados en los años de 1917-1954. Ed. 1955.

Compilación de Jurisprudencia correspondiente a la Segunda Sala y Común al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, editada en 1965.

Informes de Labores de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes a los años de 1969, 1970 y 1972.