

38 241

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



"ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO JURISDICCIONAL DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS Y PROPUESTA DE MODIFICACION A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA VIGENTE".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
AGUSTIN BORJA GIL





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

"ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO JURISDICCIONAL DE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS Y PROPUESTA DE MODIFICACION A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA VIGENTE".

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO

1.1.	Epoca Precolonial	1
1.2.	Epoca Colonial	5
1.3.	Epoca Independiente hasta 1857	11
1.4.	Epoca de 1857 a 1917	15
1.5.	Epoca Contemporánea	20

CAPITULO SEGUNDO

LO POLITICO-ADMINISTRATIVO Y LO JURISDICCIONAL

EN MATERIA AGRARIA

2.1.	Equitativa distribución de la riqueza rural	24
2.2.	Incremento de la Productividad	27
2.2.1.	Propiedad social de ejidos y comunidades	29
2.2.2.	Pequeña Propiedad agrícola y ganadera	36
2.3.	Area Jurisdiccional	41

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES DE LAS AUTORIDADES CON FUNCIONES

JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA

3.1.	El Presidente de la República	44
3.2.	Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal	48
3.3.	La Secretaría de la Reforma Agraria	50
3.4.	La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	55
3.5.	El Cuerpo Consultivo Agrario	58

CAPITULO CUARTO

COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

4.1.	Atribuciones y funciones jurisdiccionales	63
4.2.	Procedimientos Agrarios en las Comisiones Agrarias Mixtas	77

CAPITULO QUINTO

ANALISIS CRITICO A LAS REFORMAS Y ADICIONES

A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

5.1.	Cambios en las facultades de las Autoridades Agrarias	100
5.2.	Cambios en los procedimientos agrarios	103
5.3.	Cambios en la forma de explotación de la tierra	105
5.4.	Cambios en la presencia del capital privado en la propiedad ejidal	106

CAPITULO SEXTO

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

6.1.	Supremacía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	108
6.2.	Propuestas de Reformas	113
6.3.	Tesis Jurisprudenciales	118

CONCLUSIONES	121
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	128
--------------------	-----

INTRODUCCION

México, a través de su historia ha demostrado una lucha incesante por el cambio en sus diferentes aspectos, como lo son: político, económico, social, jurídico y cultural; mismos que han dado como consecuencia grandes movimientos -- que han marcado una pauta en la vida actual del país. Podemos mostrar como ejemplos la Independencia, la Reforma, la Revolución, fases históricas que han sentado las bases del presente sistema gubernamental.

Ahora bien, en la materia que nos ocupa que es el Derecho Agrario, ha prevalecido el problema de la tenencia de la tierra, el cual ha sido factor esencial en el desarrollo político-social de México. Su proceso de concentración -- señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de Mexicanos que dependen directamente del campo los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso -- bienestar de la mayoría.

Al nivel de nuestra evolución política y social, no podría dudarse de la legitimidad de la acción agraria del Estado en la distribución de la tierra, así como de sus organismos de control como lo son las mismas Autoridades Agrarias, como tampoco de la perentoria necesidad de elevar la producción agrícola, temas fundamentales que trataremos en el presente trabajo.

El reparto agrario ha contribuido significativamente al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo de los sectores industriales y de servicios, en lo referente a la organización de la producción fué imprecisa en -- las primeras leyes, proclamas y actos de los jefes revolucionarios. La simple restitución de las tierras a los poblados tuvo que ampliarse muy pronto con la dotación de las mismas a los campesinos que no ostentaban título alguno para poder solicitarlas; así la acción agraristas pasó de la restitución y la dotación a la creación de nuevos centros de población.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario (1942) y apreciadas sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que no se encontraban contemplados en este código, resultó ser un imperativo social para recoger las experiencias acumuladas en la -- aplicación de la política agraria, recogidas como lo sabemos por La Ley Federal de Reforma Agraria, la cual es nuevo ordenamiento legal y no es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, -- que es una Institución Política de la Revolución Mexicana.

La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 reflejan fielmente las transformaciones en los problemas del campo, como ejemplo la ley del 6 de Enero de 1915, puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras, a partir de estas ley fueron creadas multitud de leyes, como lo veremos en su capítulo correspondiente, todas tendientes a lograr un mejor desarrollo y dependencia del campo, así como igualdad a los derechos de los campesinos y sobre todo que se les respetarán y que se agilizarán los trámites agrarios. Mantenemos que la Ley Federal de Reforma Agraria, reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas, ya que su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia política, social y sobre todo económica.

Las Comisiones Agrarias Mixtas, dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria (Tema Medular del presente trabajo) adquieren un ascendiente particular; su carácter de cuerpo colegiado; su mecanismo de integración; la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otorgaron en la tramitación y resolución de expedientes agrarios, así también adquieren formas de financiamiento de su presupuesto y nuevas facultades para resolver, dentro de su respectiva jurisdicción, por lo que permiten que las comisiones tomen determinaciones en cada entidad federativa, por conducto de sus representantes y no como era anteriormente que todo se resolvía en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Así pues, el reparto de la tierra, ha sido una meta inmediata y a corto plazo de los gobiernos revolucionarios y se cumple en esencia el objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; y al mismo tiempo se procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo, sin embargo, en algunas regiones del país, por la explosión demográfica, se crea un minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios y pioneros de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer. Por ende la Ley Federal de Reforma Agraria, sanciona la venalidad, el abuso de autoridad y la negligencia en la atención de los problemas del campo, no finca su vigencia en la amenaza de las penas, sino en la bondad y atingencia de una Reforma Agraria Mexicana, inspirada en los principios esenciales de la Revolución Mexicana.

Para limar algunos errores de la Ley Federal de Reforma Agraria, se decretan reformas y adiciones a esta el 17 de Enero de 1984, mismas que tratan de lograr una agilidad para dotar a los campesinos de seguridad y certeza jurídica, además de justicia agraria, estos factores se traducen en resultados económicos e influyen directamente en el desarrollo

del agro mexicano. Ya que la falta de justicia y la inseguridad frenan el desarrollo social y económico de la nación.

Finalmente y dentro del contexto de la promoción de las condiciones para el desarrollo rural, de integración de los campesinos a los procesos de producción y mejor aprovechamiento de los recursos del campo, merecen particular atención las propuestas de reformas encaminadas a la concepción del ejido como una unidad socioeconómica que explote con métodos adecuados sus recursos, ya que debe ser el ejido y la comunidad, así como la pequeña propiedad quien explote los recursos agrícolas y demás que beneficie a ellos. Con esto se trata de fortalecer todas las fórmulas e instrumentos de servicio y apoyo a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, principalmente los técnicos y crediticios, a efecto de capacitarles y permitirles la explotación organizada y colectiva de todos sus recursos, de esta manera se podrá seguir avanzando realmente en la consolidación de la Reforma Agraria Integral, en beneficio de la clase campesina, quienes han estado marginados y desprotegidos, como la misma historia nos la demuestra.

Espero que con este trabajo, se tenga una amplia visión de lo que es en sí el Derecho Agrario y los problemas inherentes al mismo, desde su concepción como tal, hasta la actualidad, esperando que con las propuestas que presento se pueda lograr un cambio radical, logrando un México, para todos los Mexicanos y no para una pequeña élite, como sucede actualmente, obviamente sin olvidar los puntos esenciales de nuestra Revolución Mexicana.

A. BORJA G.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO

1.1. EPOCA PRECOLONIAL.

A la llegada del Conquistador Español, lo que llamaron Nueva España, se encontraba dominada por un pueblo, que era el Azteca y lo que se daba en llamar Imperio de Moctezuma, era la dominación de una cultura sobre las demás culturas circunvecinas.

Los Aztecas ó Mexicas llamados también Tenochcas, -- eran tribus provenientes del Norte y se instalaron en un islote del Lago de Texcoco, que se encontraba dominado por los Tepanecas de Atzacapatzalco a quienes rindieron tributos al -- principio por ser de mayor importancia militar aunque ya pasada cierta época la Tribú Azteca dejó de ser tributaria para convertirse, por medio de las armas en pueblos aliados.

Los Aztecas ó Mexicas y los Tepanecas, junto con los Acolhuas formaron la Alianza Tripartita que encontró Hernán Cortés a su llegada dominando los territorios descubiertos, -- mostrándonos la historia como estos pueblos, en la Epoca de la Conquista formando una Triple Alianza, defensiva y ofensiva, evolucionaron de una oligarquía primitiva hacia una monarquía absoluta en la que destacaban diferentes clases sociales, destacándose principalmente la clase Sacerdotal y la clase Guerrera, mismas que absorbían en su beneficio la Agricultura principal dentro de estos pueblos. El Rey era la Suprema Autoridad, ya que era el Señor de vidas y haciendas, --

encontrándose a su lado como clases privilegiadas y protegidas: 1ª. la clase Sacerdotal; 2ª. la clase Guerrera; 3ª. la Nobleza en general representadas por familias de abolengo y; 4ª. el Pueblo, constituido por un gran número de individuos que se encontraban supeditados a las primeras clases. Estas diferencias de clases se reflejaban fielmente en la distribución de tierras ya que el Monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y a la Conquista - el origen de su propiedad, ya que el Monarca vencedor, se apropiaba de las tierras de los vencidos o derrotados que mejor le parecieran y las distribuía de la siguiente manera: Una parte la separaba para sí; otra la distribuía entre los guerreros que se hubieren distinguido en la Conquista, pero bajo ciertas condiciones (como lo es la de la donación) o sin ninguna y el resto lo destinaba a los nobles de la Casa Real o bien a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas, todo esto dio por resultado diversos géneros y clases de propiedad de la tierra clasificándose de la siguiente manera:

"PRIMER GRUPO: Propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros.

SEGUNDO GRUPO: Propiedad de los Pueblos.

TERCER GRUPO: Propiedad del Ejército y de los Dioses y de ciertas Instituciones Públicas".

(1)

Por lo que respecta a la Propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros.- La facultad de usar, de gozar y de disponer de las cosas correspondía solamente al Monarca por lo que éste le era lícito disponer de sus propiedades sin limitación alguna, por lo que podía transmitir las, donarlas o darlas en usufructo ya sea todo o en parte de las mismas a quien mejor le pareciera, parecido a la forma de propiedad que contemplaba el Derecho Romano, como lo expresa el Ingeniero José Luis Zaragoza:

"En el marco del Derecho Romano la noción del Derecho de Propiedad se caracterizaba por "el Jus Utendi, Fruendi et Abutendi", posteriormente en ... las legislaciones civiles de casi todos los países, no se cuestionó lo fundamental de ese derecho, ni las facultades señaladas que le eran inherentes. En realidad tal potestad era evaluada como un poder absoluto, perpetuo y transferible, inherente a la naturaleza humana; su función era la de satisfacer las necesidades y deseos de su titular y era inadmisibles cualquier tipo de limitación". (2)

(1) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Editorial Porrúa, México, 1976, pág. 107.

(2) ZARAGOZA PALENCIA, José Luis y otros. El Desarrollo del Derecho Agrario y su Marco Jurídico. Edición del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1984, pág. 268.

Las personas a quienes el Rey favorecía dandoles -- tierras, era en primer lugar a los miembros de la familia -- real, bajo la condición de que estos transmitieran a sus hijos, con lo cual formaron verdaderos mayorazgos con la salvedad de que si se extinguía la familia en línea directa o -- sus integrantes abandonaban el servicio del Rey, por cual--- quier causa, las propiedades volvían a posesión de la Corona y eran susceptibles de un nuevo reparto, había también la -- donación sin la condición de transmitir las a sus descendientes y entonces el Noble podía donarla o enajenarla y el único límite que tenía su derecho de propiedad era que no podía transmitirlo a los plebeyos, pues a estos no les era permitido adquirir la propiedad de los inmuebles.

Los Guerreros recibían también propiedades del Rey en recompensa a sus hazañas, unas veces sin condiciones y -- otras con la de transmitir las a sus descendientes.

La Propiedad de los Pueblos.- Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones y se apropiaron de tierras necesarias para su subsistencia y a éstas pequeñas secciones o barrios se les denominaron -- Chinancalli o Calpulli, palabra que según Alfonso de Zurita significa: "Barrio de gente conocida o linaje antiguo", (3) y a las tierras que les pertenecían recibían el nombre de -- Calpullalli que significaba Tierra del Calpulli; la Nuda --- Propiedad de las tierras del Calpulli, pertenece a éste, pero el usufructo de las mismas les pertenecía a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados, éste usufructo era transmisible de padres a hijos sin limitación ni término aunque estaba sujeta a algunas condiciones como: Tener que cultivar la tierra sin interrupción ya que si no lo hacían corrían el riesgo de perder el usufructo, -- señalándose como condición también la de permanecer en el -- barrio al que correspondían las parcelas usufructadas ya que el cambio de un barrio a otro o el de un pueblo a otro im--- plicaba también la pérdida.

Las tierras del Calpulli constituían la pequeña --- propiedad de los Indígenas y el goce y cultivo de cada parcela eran privados por lo que llegaba a formarse de hecho -- una verdadera propiedad privada con la única limitación de que no podía enajenar la tierra. Además de los Calpulli ---- existían también los Altepetlalli que eran las tierras comunes a todos los habitantes del pueblo o la ciudad y de la -- cual su goce era general y eran labradas por todos los trabajadores y sus beneficios se destinaban a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos.

(3) DE ZURITA, Alonso. Breve y sumaria relación en nueva colección para la historia de México. Editorial Cárdenas - Editor y Distribuidor, México, 1891, pág. 33.

La propiedad del Ejército y de los Dioses.- Grandes extensiones de tierras estaban destinadas al sostenimiento del Ejército en campaña y otras a sufragar el gasto del culto; estas tierras se daban en arrendamiento a quienes las solicitaban o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían, aunque la propiedad no dejaba de pertenecer a estas instituciones, como lo era el Ejército y la clase Sacerdotal. Así mismo en ese grupo se encontraban las tierras que el Rey asignaba a determinados cargos públicos; el goce de tierras correspondía a los individuos designados particularmente, pero no la Nuda Propiedad, que era de la Institución. Verbigracia, el usufructo que sobre algunas tierras tenían Jueces y Magistrados.

Los pueblos prehispánicos o precoloniales no se formaron un concepto abstracto sobre cada una de las clases de propiedad; para diferenciarlas se valían de vocablos que hacían referencia a la calidad de los poseedores y no al género de la propiedad, tal y como enseguida se enumeran:

"FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA ENTRE LOS AZTECAS.

COMUNAL	1. ALTEPETLALLI:	Tierras del pueblo.
	2. CALPULLALLI:	Tierras del barrio.
PUBLICA	1. TECPANTLALLI:	Tierras destinadas al sostenimiento de los Palacios del Tlacatecutli.
	2. TLATOCALALLI:	Tierras del Tlatocan o Consejo de Gobierno.
	3. MILCHIMALLI:	Tierras para sufragar gastos militares y de guerra.
	4. TEOTLALPAN:	Tierras cuyos productos se destinaban al culto público
	5. DE LOS SEÑORES:	
	a) PILLALLI:	Tierras de los Pipiltzin.
b) TECPILLALLI:	Tierras de los Tecpantla.	
6. YAHUTLALLI:	Tierras que estaban a disposición de las autoridades".	

(4)

(4) LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 73.

1.2. EPOCA COLONIAL.

La Corona Española fundó su derecho de propiedad -- sobre la Nueva España, según la Ley de 19 de Septiembre de 1519, expedida por Carlos V, en "La donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos". (5)

España y Portugal, dos países católicos estaban en disputa por lo que eligen a la Santa Sede en calidad de árbitro y con ese carácter emitió tres bulas el Papa Alejandro VI, que era una especie de Laudo Arbitral.

"En esa época la Conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se -- empleaba en contra de los pueblos infieles y también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los Papas fundaban su poder, sobre todo el -- mundo, en las falsas decretales de San Isidoro tenidas como auténticas durante varios siglos". (6)

En efecto era tanta la necesidad de la Corona Española de legitimar la posesión adquirida por la fuerza de sus armas, así como su deseo de evitar pugnas posibles con algunas otras naciones por la conquista de nuevos territorios -- dentro de las tierras recién descubiertas que provocarán la intervención del Sumo Pontífice quien expidió la Bula "NOVERUNT UNIVERSI de 4 de mayo de 1493, misma que en su parte -- conducente dice: "...Todas sus islas y tierras firmes halladas o que se hallasen descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el occidente y medio día que -- por otro Rey o Príncipe Cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesus--Cristo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres fueren vuestros mensajeros y capitanes hallados algunos de dichas islas; por la Autoridad Omnipotente de Dios, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y León, vuestro herederos y -- sucesores, y hacemos, constituimos y deputamos a Vos y a los hijos de vuestros herederos y sucesores señores de ella con -- libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción". (7)

(5) Recopilación de las Leyes de Indias. Libro III, Título I, Ley I, mandada publicar por el Rey Carlos II, ed. 2ª, Madrid.

(6) PALLARES, Eduardo. Legislación Federal Complementaria -- del Derecho Civil Mexicano, México 1897, pág. VI de la -- Introducción.

(7) CHAVEZ OROZCO, Luis. Historia de México. Tomo I, Ed. Siglo XXI, México, 1972, pág. 114.

Es verdaderamente injusto y poco razonable la intervención que el Papa tuvo sobre ese particular, puesto que la Corona de Castilla, dueña ya del territorio conquistado inmediatamente lo comenzó a organizar estableciendo para tal efecto diversas formas de propiedad que enseguida analizaremos:

a).- LA PROPIEDAD PRIVADA: Cuando Hernán Cortés -- consumo la Conquista el mejor medio que halló para recompensar los servicios de sus capitanes y soldados fué el de establecer los repartimientos y encomiendas por lo que tan pronto como se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quién hubiese aportado a la expedición, estos repartos estaban autorizados por las leyes de Partida.

Tan pronto como se logro la Conquista de México y a fin de asegurar la subsistencia de los conquistadores se les asignaron tierras y un número suficiente de indígenas a cada uno, aparentemente para que los instruyeran en la Religión Católica, pero la realidad era para que fuesen ayudados por ellos en la explotación de los campos que les hubieren tocado, de lo que se desprende que los Españoles no querían tierras para labrarlas personalmente, sino lo que deseaban era la posesión de esclavos y esto revela la desmedida ambición que condujo a los conquistadores a tierras Americanas y así fué como los conquistadores lejos de preocuparles la civilización de los nativos los trataron como animales, explotándolos sin moderación en provecho propio. Pero fué tan funesto el resultado de las encomiendas que provocó la protesta de Fray Bartolomé de las Casas en forma tan enérgica, que -- los Soberanos Españoles, empezando por Carlos V, en 1562, -- revocó dicho sistema de repartir tierras e indios, quedando de éste modo suprimida legalmente la Institución de la Encomienda en 1720.

b).- Mercedes Reales: Más tarde se formaron las --- Mercedes Reales, las cuales eran otorgadas en virtud del derecho de propiedad de la Corona a los que la solicitaban, -- aunque no tenían el carácter de una donación sino el de una remuneración que se daba a los servicios prestados a la Corona y tenían por objeto estimular a los Españoles para que colonizasen el territorio conquistado.

Sobre esta forma de adquirir la propiedad de tierras, la disposición más antigua es la Ley para Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de Junio de 1513, misma que en su parte conducente dice: "... porque nuestros -- vasallos se alienten al descubrimiento y población de las -- Indias y puedan vivir con la comodidad y convivencia que deseamos, es nuestra voluntad que se puedan repartir y se repartan casas, solares, caballerizas, tierras y peonías a todos los que fueron a poblar tierras nuevas, en los pueblos y lugares que por el Gobernador de la Nueva Población fuesen -- señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y --

los que fueren de menor grado y los aumenten y mejoren atenta a la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza, habiendo hecho en ellas su morada y labor y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos la facultad para que de allí en adelante los pueda vender y hacer de ellos a su voluntad libremente como cosa suya propia".(8)

A estos repartos son a los que se les dió el nombre de Mercedes Reales, ya que para que fueran válidos era necesario que se confirmaran por una disposición real llamada -- "MERCED". La tramitación de las Mercedes fueron muy variadas en un principio fueron hechas por capitanes, delegados, subdelegados, presidentes de audiencias, gobernadores y virreyes, pero todas debían de ser confirmadas por el Rey, pero más tarde la multitud de autoridades y trámites a seguir, -- fueron suprimidos por la Real Institución de 1754 que consideraba que el trámite era demasiado costoso y dilatado para los Vasallos de la Corona Española y que por lo mismo muchas personas dejaban de aprovecharse de éste beneficio por no poder costear el recurso por lo que solo bastaría la venta -- de la tierra hecha por los Ministros, subdelegados de los -- Virreyes o de los Presidentes de Audiencias, para que los -- Titulos que expidiesen tuviesen validez.

El proceso para obtener la Merced Real era el siguiente: Se seguía el mismo sistema anterior en cuanto a las Autoridades Facultadas para llevar el trámite, Virreyes, -- Presidentes de Audiencias, Subdelegados o Cabildos, tomando en cuenta la situación de las tierras, se tomaba el parecer de la autoridad del lugar, se obligaba a los agraciados a -- tomar posesión de las mismas en un plazo de tres meses, así como a construir casas haciéndose propietario de la tierra a los cuatro años de haber tomado posesión y haber trabajado -- en ellas, la confirmación la daba el Virrey, haciendo el -- trámite expedito y económico.

c).- La Propiedad Comunal: Las formas de propiedad conocidas en ésta época fueron cuatro: El Fundo Legal, El Ejido, Los Propios y las Tierras de Común Repartimiento.

"En Cédula del 26 de Junio de 1523, dispuso el Emperador Carlos V, que los Virreyes y Gobernadores que tuviesen facultas, señalen a cada Villa y hogar que de nuevo se fundarán y poblarán, las tierras y solares que hubiere menéster y se les podrá dar sin perjuicio de terceros, para propios y enviénos relación de lo que a cada uno hubieren señalado, -- para que lo mandemos confirmar". (9)

(8) Recopilación de las Leyes de Indias. Libro IV, de venta a, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas, Título XII, ed. 3ª, Madrid, pág. 102.

(9) MENDIETA y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 4ª, México, 1964, pág. 65.

La citada disposición no señalaba la extensión que debía de darse a los pobladores, fué el Marqués de Falces -- quien por Ordenanza de 26 de Mayo de 1587, reformada por Cédula Real de 4 de Junio de 1687, estableció definitivamente 600 varas a repartir de la Iglesia y a los cuatro vientos; a ésta extensión fué a lo que se llamó "FUNDO LEGAL" de los -- Pueblos, destinándose para que en el se edificarán los hogares de los indios, siendo inalienables, pues esa dotación de tierras era para la entidad o pueblo y no para los particu-- lares. Algunas Cédulas Reales expedidas con posterioridad -- como la del 15 de Octubre de 1713 completaron la reglamenta-- ción de Fundo Legal en la Colonia, previniendo que se forma-- rán algunas comodidades para el pueblo de indios como son la de que contarán con agua, tierras y montes además de un ejido de una legua de largo para que los indios pudiesen apa-- sentar sus ganados y no se revolvieran con los de los Espa-- ñoles.

El Ejido, era la extensión que venía a comprender las tierras de uso común y se encontraban a la salida de los pueblos, en ese lugar no se planta ni se labra, es común a -- todos los vecinos, su origen es de la palabra latina "EXITUS que significa salida".

En las Leyes Españolas no hay disposición alguna -- sobre las dimensiones que debían de darse a los ejidos de -- donde se desprende que el Ejido de la Nueva España fué toma-- do del modelo que existía en la Península, y esto mismo reve-- vela el propósito que tuvo la Corona Española de subsistir -- la antigua forma de Propiedad Comunal de los indios, por la organización ejidal que en aquella época, era conocida y --- practicada en España.

Cabe mencionar que además de los ejidos eran tam-- bién de uso común los montes, pastos y aguas, siendo según -- la Cédula expedida por Carlos V en 1533, todos ellos comu-- nes a Españoles e Indios.

Las Tierras de Común Repartimiento, los pueblos de fundación indígena, tenían tierras ya repartidas entre las -- familias que las habitaban; éstas y las que les dieron para labrarse por disposiciones y Mercedes especiales, constitu-- yeron las llamadas Tierras de Repartimiento, mismas que se -- daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos.

Los Propios, durante la época Colonial, tanto los -- Pueblos Españoles como los Indios, de nueva fundación pose-- yeron por disposición expresa de los Reyes, terrenos para -- cubrir sus gastos públicos mismos que se les da el nombre de Propios, pero estos en vez de ser cultivados colectivamente como se acostumbra en la época del Calpulli, los Ayunta--- mientos que eran las autoridades encargadas de su adminis--- tración los daban en arrendamiento entre los vecinos del --- pueblo, aplicando lo que por éstos arrendamientos percibían a los gastos públicos.

La propiedad durante la Epoca Colonial desde un ---

principio, se organizó desigualmente trayendo consigo el --- acrecentamiento de la propiedad individual de los Españoles y la decadencia paulatina de la propiedad de los Indios.

Esta época se caracterizó por la lucha entre los -- grandes y pequeños propietarios de los cuales los primeros -- trataron constantemente de extenderse a los dominios de los Indígenas hasta hacer que estos últimos se redujeran a su -- fundo legal.

Por lo que de una u otra manera surgió una clasificación de acuerdo con la persona que determinaba la tierra la cual era la siguiente:

- a). Españoles y sus descendientes.
- b). El Clero.
- c). Los Indígenas.

Así lo demuestra la Real Cédula del 31 de Mayo de - 1535 dirigida por la Reyna de España al Virrey de México, -- que en su parte conducente dice: "...Yo soy informada que -- algunas personas de las que tienen indios encomendados en -- esa tierra han llevado y llevan a los indios más tributos y derechos de los que están trazados y les han tomado y ocupa-- do muchas tierras y heredades y les ponen imposición sobre - ellas". (10)

Y así como esta Cédula se expidieron muchas otras - exigiéndose y ordenándose el respeto a la propiedad de los - indios.

Por lo expresado con anterioridad se desprende que es característica peculiar de la Epoca Colonial el desarro-- llo del latifundismo gracias a la gran extensión de las mer-- cedes y a la facilidad con que se titularon grandes exten-- siones de tierra apropiadas sin derecho alguno, por lo que de este sistema brotó una mala organización social que trajo fatales consecuencias en la vida posterior del País, creando consigo la desigualdad social que prevalecía en la Nueva Es-- paña.

Mucho, se ha discutido sobre las causas que motiva-- ron la Independencia de la Nueva España y en todas se hace - alusión a los efectos que produjeron el latifundismo civil y el eclesiástico, con la relativa esclavitud de los indígenas y de las castas. Estas y no otras fueron en opinión de mu-- chos, las causas que hicieron que miles de indígenas y cas-- tas se unieran a Don Miguel Hidalgo y Costilla, al procla-- marse la Independencia.

Analizando la situación económica y social que pre-- valecía a fines del siglo XVIII y a principios del siglo XIX el problema de la injusta distribución de tierra y de la esclavitud de los indígenas. No bastaron las leyes que se die-

(10) MENDIETA Y NUÑEZ: Opus Cit., pág. 65.

ron a conocer en la Nueva España (generalmente atrasadas), - para contener el desbordamiento de las pasiones, no valieron ni Cédulas, ni Decretos de los Españoles ordenando se les -- dieran tierras a los Indios y a las Castas. El 26 de mayo de 1810, se expide un decreto por medio del cual, además de li-- brar a los indios y a las castas del pago de tributos y de -- darles otras franquicias, se ordenó que se dotará de tierras a los pueblos que las necesitaban". (11)

"Este decreto expedido en Mayo de 1810, se conoció en México hasta el 5 de Octubre del mismo año, cuando la In-- surgencia toma auge. Así mismo, los decretos de 8 y 9 de No-- viembre de 1812, en los que se ordenaba que se repartieran -- tierras a los indios mayores de 25 años no sujetos a Patria Potestad; en el segundo que fué una Orden de las Cortes Es-- pañolas se recomendó la pronta observancia del decreto anterior, aclarando y ampliando lo dispuesto en él; y contiene -- además unas disposiciones que se refieren a la organización de las cajas de comunidad; estas disposiciones no fueron su-- ficientes para contener a todo un pueblo que durante 300 a-- ños había estado oprimido por una Aristocracia Rural". (12)

Se señala a Don Miguel Hidalgo y Costilla y a Don -- José María Morelos y Pavón como precursores de la Reforma Agraria Mexicana, en virtud de que sus decretos y órdenes su-- periores demuestran la inquietante preocupación que sintie-- ron por dos males sociales, el latifundismo y la esclavitud. A Don Miguel Hidalgo y Costilla, le tocó abolir la esclavi-- tud por disposición de 19 de Octubre de 1810 y ordena la de-- volución de tierras a los naturales en sus respectivos pue-- blos.

Por su parte Don José María Morelos y Pavón, ordena abolir la esclavitud por disposición del 17 de noviembre de 1810 y manda que los indios perciban rentas de sus tierras. Según Víctor Manzanilla Schaffer: "Morelos construyó los ci-- mientos de una verdadera Reforma Agraria, al señalar la uti-- lidad de que muchos trabajen un pedazo de tierra y que uno -- solo se dedique al cultivo de una gran propiedad, esclavi--- zando millares de gentes para cultivarlas. Así mismo, al a-- firmar que deben inutilizarse las haciendas grandes, cuyas -- tierras laborables pasen de dos leguas cuando mucho, señala el principio rector de la utilidad social en la agricultura que consiste en limitar la superficie susceptible de ser po-- seída, por un solo individuo, o como se dice actualmente, se señala y precisa la pequeña propiedad". (13)

(11) MENDIETA Y NUÑEZ: Opus Cit., pág. 81.

(12) MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, págs. 81 y 83.

(13) MANZANILLA SCHAFFER: Opus Cit., pág. 83.

"Ni Hidalgo, ni Morelos, pudieron ver consumada la Independencia y sus dictados de razón y de justicia perdiéronse en la urdumbre de ambiciones personales y revueltas políticas". (14)

"En el Plan de Iguala del 24 de Febrero de 1821, -- firmado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, se estableció el respeto a la propiedad como se encontraba en la Colonia. Posteriormente con la firma de los Tratados de la Villa de Córdoba, del 24 de Agosto de 1821, entre el último Virrey Español Juan O' Donojú y de Iturbide, Capitán del Ejército Español, y que en estos tratados, más aún que en el Plan de Iguala olvidaba y por lo mismo traicionaba los ideales de los verdaderos héroes de la Independencia, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México y la firma del Acta de Independencia, el 28 de Septiembre de 1821 termina esta etapa, iniciada por los precursoros de Nuestra Reforma Agraria; ellos lucharon por la Justicia Social del Pueblo Mexicano oprimido y desposeído; pero no se realizaron sus ideales, ya que los consumidores de la Independencia en vez de distribuir la tierra entre los naturales y los poblados, pactaron que los españoles se quedarán en México, si así lo deseaban, lo que significó que continuará un régimen territorial rústico y de explotación agropecuaria que había dañado y que seguiría siendo injusto y perjudicial para la gran mayoría de mexicanos que lucharon por la Independencia para obtener, no tan sólo su liberación patria, sino también su libertad social y económica". (15)

1.3. EPOCA INDEPENDIENTE HASTA 1857.

"Al iniciarse esta época, no se tenía ningún criterio para resolver el problema agrario que prevalecía en la Nueva España y para ilustrar este gran desconcierto señalaremos la disposición que emitió el Real Ayuntamiento de San Antonio de Baja California que declaró válidas las concesiones de terrenos baldíos que se hubiesen hecho en la circunscripción territorial de dicho ayuntamiento, fundándose en que: El Jefe Político de la Provincia declaró ser peculiar del ayuntamiento el repartimiento o el territorio público o baldío en favor de los Ciudadanos que lo necesiten". (16)

-
- (15) CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. -- Ed. Porrúa, S.A., ed. 6ª, México, 1987, pág. 216.
(16) MENDIETA Y NUÑEZ: Opus Cit., pág. 101.

Del 23 al 24 de marzo de 1821, fué publicada por -- Agustín de Iturbide la orden que concedía a los militares -- que acreditasen haber pertenecido al Ejército Trigarante, -- una franja de tierra y un par de bueyes en el lugar de su -- nacimiento o en el lugar en que hubiesen elegido para vivir.

La Política Agraria seguida en esta época por México, giró en torno a la Colonización tal y como lo podemos -- observar por la gran cantidad de Leyes que tendían hacia esta institución agraria.

El México Independiente se inicia el 28 de Septiembre de 1821, "La Nueva República se enfrentó a los hechos -- que le heredó la Colonia; una defectuosa distribución de --- tierras y una defectuosa distribución de habitantes. En los lugares poblados se observaba una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida y una propiedad siempre --- creciente en manos del clero, de los españoles y de sus descendientes. El nuevo Gobierno no quiso tocar el aspecto de -- distribución de tierras, sino trato de remediar la defectuosa distribución poblatoria, creyendo que la Colonización era la solución para este problema y especialmente si se redistribuía la población indígena y se levantaba su nivel cultural mezclándola con colonos europeos". (17)

Durante los primeros años del México Independiente, la propiedad se dividió en:

- a).- Latifundista,
- b).- Eclesiástica e
- c).- Indígena.

"A). LATIFUNDISTA. Substieron los latifundistas --- formados durante la Colonia; el Partido Conservador, las --- tendencias imperialistas y el clero político militante, se aliaron para defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes rústicos". (18)

"B). ECLESIASTICA. Esta propiedad continuó creciendo, empeorando la economía, pues no pagaba impuesto, y no se movilizaban estas propiedades. Entraron en pugna política y económica los intereses eclesiásticos y los gubernamentales, y cada vez el clero sentía amenazados sus bienes, apoyaban indirectamente a quien le ofrecía mantenerlo en el goce de todas sus prerrogativas y bienes". (19)

"C). INDIGENA. Al realizarse la Independencia la -- propiedad indígena casi no existía, éste hecho se reconoció por las leyes, tanto realistas como Insurgentes. Las Leyes de Colonización, quisieron resolver este problema dando a -- los indígenas tierras baldías en lugares despoblados, estas

(17) MENDIETA Y NUÑEZ: Opus Cit., pág. 99.

(18) CHAVEZ PADRON: Opus Cit., pág. 239.

(19) Ibidem, pág. 239.

leyes fueron ineficaces, debido a la ideología del aborigen, a la encomienda, al arraigo a su lugar de origen y a su ignorancia; que les impedían conocer el beneficio de las leyes de Colonización. Las tierras de las comunidades indígenas eran, las únicas que el indígena y el Mexicano mestizo detentaban; las parcelas de una comunidad, dado el crecimiento demográfico, apenas si bastaban para los vecinos del pueblo; es importante hacer notar que durante la época Independiente no se dieron tierras de propiedad comunal para los pueblos".

(20)

Durante la etapa comprendida entre 1821 y 1856, el problema agrario continuó agravándose, para resolverlo se promovió la Colonización en los terrenos baldíos, principalmente de las fronteras y zonas despobladas; y todavía más, de colonización en terrenos no cultivables.

De gravedad para el país fué la tergiversación de las normas que permitieron la colonización extranjera en el Norte de la República y que provocaron el desnombramiento del país; en ésta época se sentaron las bases legales mediante las cuales un extranjero podía obtener tierras.

Para 1856, el Clero continuaba siendo un terrateniente y era, el más poderoso de todos ellos.

La Ley de Desamortización de 1856, establecía en su considerando que "Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"; y fundándose en ésta exposición de motivos, el artículo 1º ordenó -- que "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendada, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual". En el artículo 3º se expreso que: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". Este artículo fué interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

Los arrendatarios deberían promover la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas en su favor dentro del término de tres meses, a partir de la publicación de la ley. Si el arrendatario dentro del plazo mencionado no promovía la adjudicación, se autorizaba el denuncia y al denunciante se le aplicaría en su favor la octava parte del precio de la finca. Se declaró, así mismo que "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación

u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad, administrar por sí bienes raíces", este fué el contenido --- fundamental; para la Ley desamortización de 1856, que forma parte trascendental para el presente trabajo. (21)

El 30 de Julio de 1856, se expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización, que especificaba el procedimiento a seguir en las adjudicaciones o remates; es interesante su fracción II, porque claramente incluye dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, con -- las graves consecuencias que esto provocó, haciendo que estas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y en consecuencia, sus tierras. Como consecuencia de esto, se dictaron una serie de disposiciones para que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas.

En Octubre de 1856, vemos que ya se había pasado el plazo de tres meses para que los arrendatarios de fincas -- rústicas pidieran en su favor la adjudicación de las mismas. La religiosidad y las amenazas de excomunión los habían presionado para abstenerse de hacer dicha solicitud.

Es notorio que la ley quería beneficiar al arrendatario, pero éste tenía que pagar completo el precio de la -- finca, pagar alcabala, los réditos, los gastos de adjudicación y tenía sobre sí la amenaza de excomunión, sus perjuicios morales y religiosos, dejándose presionar por todo esto al grado que fueron contados los casos en que estas personas se quedaron con las fincas que arrendaban.

Según la Doctora Martha Chávez Padrón manifestaba: "Que no obstante la actitud conciliadora del gobierno con la ley de Desamortización, el clero no quiso vender voluntariamente sus propiedades, ni entregar los títulos correspondientes a las mismas y desde el púlpito amenazó a quienes comprarán sus bienes con la excomunión y otras penas religiosas similares". (22)

Sistematizando diremos que la Ley de Desamortiza--- ción suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al clero para continuar como terrateniente, pero se cometió el error de no coordinar la Desamortización con el --- fraccionamiento y la fijación de límites de la propiedad -- rústica, fortaleciéndose el gran hacendado mexicano que se -- convertiría más tarde en latifundista.

(21) PORTES GIL, Emilio. Evolución Histórica de la Propiedad Territorial en México. Ed. Ateneo Nacional de Ciencia y Artes de México, México, 1948, págs. 30, 31 y 32.

(22) CHAVEZ PADRON, Martha. El Problema Agrario en México. - Ed. Porrúa, S.A., México, 1970, págs. 265, 266 y 267.

1.4. EPOCA DE 1857 A 1917.

La Constitución de 1857, en su artículo 27 ordenó por una parte su concepto de propiedad como garantía individual y por otra, reiteró los principios de desamortización - encuentra de las corporaciones civiles y religiosas o eclesiásticas. Textualmente establecía: "La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba de hacer la expropiación. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir - en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los destinados inmediata y directamente al - servicio u objeto de la Institución". (23) Leyendo lo anterior encontramos que los pueblos dejarán de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de éstas tierras a quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular.

En 1859, ante la necesidad de sufragar los gastos - contra la intervención francesa y, ante la disyuntiva de - enajenar el territorio obteniendo fondos para la defensa de la Nación, o de la República, Don Benito Juárez García dictó la Ley de Nacionalización. El artículo 1º estableció que: -- "Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha estado administrando con diversos -- títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que haya obtenido".

El artículo 22 declaraba: "Nula y de ningún valor - toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en ésta ley, ya sea que se verifiquen por algún individuo -- del clero o por cualquier otra persona que no haya recibido expresa autorización del Gobierno Constitucional".

"De ésta manera el gobierno vino a subrogarse en -- los derechos del Clero, y éste desapareció como elemento de la trimembre y clásica división territorial, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario".

(24)

Don Benito Juárez García en 1863, dicta la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, los artículos 2 y 8 de dicha Ley, señalaban: "Que todo habitante de la

(23) Ibidem, págs. 267 y 268.

(24) Ibidem, págs. 268, 269 y 270.

República tiene derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío; el otro artículo importante es el 9º, que va a repercutir en los años siguientes; pues creo una facultad que será usada por las compañías deslindadoras, en forma exorbitante y que les dará base para cometer una serie de ---- atropellos contra los propietarios que tuvieran defectos en sus títulos o medidas. El artículo establecía: Que nadie podía oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos. Con esta facultad los acaparadores irrumpieron en nuevas y antiquísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los Títulos primordiales que, al no ser exhibidos, propiciaron el camino para que tales propiedades fueran declaradas terrenos baldíos, y aunque los dueños podían recurrir para su defensa ante el -- Juzgado de Distrito, solamente las personas instruidas y de recursos utilizaron esta defensa, pero el ignorante y el pobre, quedaron indefensos". (25)

En 1875, se dictó la Ley Provisional sobre Colonización, que autorizó al Ejecutivo, para que entretanto se expidiera la Ley de Colonización, hiciera ésta efectiva por -- una acción directa y por medio de contratos con empresas --- particulares. Aquí encontramos el inicio de las Compañías -- Deslindadoras. A cada una de estas empresas se le dió una -- "Subvención por familia establecida u otra menor por familia desembarcada en algún puerto. La Ley establecía también que las empresas nombrarían y pondrían en acción comisiones explotadoras para obtener terrenos colonizables con los requisitos que debían tener de medición, deslinde, avalúo y descripción".

"Los Licenciados Cossío y Zuloaga, opinaron que estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la --- tierra en México". (26)

"La Ley de Colonización de 1883 ordenaba: deslindar medir, fraccionar y evaluar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos. Señalaba la Ley que: En compensación de los gastos que hagan las compañías, en habilitación de -- terrenos, baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la -- tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones de que no han de enajenar los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de 2,500 hectáreas, bajo la pena de perder las fracciones que hubieren enajenado y que pasarán a --

(25) Ibidem, págs. 270, 271 y 272.

(26) PORTES GIL: Opus Cit., pág. 34.

ser propiedad de la Nación. Vemos claramente que los resultados de ésta ley, tenían que ser funestos para el pequeño propietario". (27)

El Presidente Porfirio Díaz, dicta en 1894, la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. Esta ley ordenaba que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales; también estableció que: Todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos, baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión.

"En Diciembre de 1909, se expidió un decreto que ordenaba que se continuaría el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándoles lotes a los jefes de familia, en propiedad privada, pero que eran inalienables, inembargables e imprescriptibles durante un lapso de diez años; en suma se reconocía tardíamente el problema agrario del país y se hacía un débil intento para resolverlo; la medida resulto ineficaz y nuevamente el movimiento armado, provocado por una causa política como bandera de lucha y una causa agrarista de hecho, no pudo detenerse". (28)

"En el Plan de San Luis proclamado por Madero en Octubre de 1910, en su artículo 3º hablaba de restitución de tierras y la población campesina, mayoría del país secundó el movimiento Maderista, porque la restitución, como ya se ha tratado con antelación, era un anhelo para la inmensa mayoría de Campesinos desposeídos de sus tierras y explotadores en las grandes haciendas". (29)

El Plan de Ayala de Noviembre de 1911, que estan importante en este estudio, es sintetizado por el Licenciado Don Antonio Díaz Soto y Gama, en tres postulados agrarios que son las siguientes:

- a).- Restitución de Ejidos.
- b).- Fraccionamiento de Latifundios y
- c).- Confiscación de propiedad a quienes se opusieran a la realidad del Plan.

"A). Restitución de Ejidos.- Se pensaba que si los pueblos, a pesar de poseer títulos primordiales personalmente confirmados por Hernán Cortés, se vieron despojados de sus tierras y la justicia no reconocía su derecho de restitución, entonces las tierras deberían ser devueltas a los pueblos por la fuerza si era necesario. En la cláusula 6ª se estableció como parte adicional del Plan, que los terrenos,

(27) Ibidem, págs. 34 y 35.

(28) Ibidem, págs. 36 y 37.

(29) SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, págs. 152 y siguientes.

montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, entrarán en posesión de los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos deducirán ante los Tribunales Especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

(30)

"B). El Fraccionamiento de Latifundios.- El artículo 7º estableció el fraccionamiento que se haría, en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son dueños de ningún terreno, sufriendo los horrores de la miseria y sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la Industria o a la Agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas. El Plan sostenía que debería convivir la --- parcela y la hacienda mediana". (31)

"C). Confiscación de propiedad a quienes se pusieron a la realidad del Plan.- De acuerdo al artículo 8º, a -- los hacendados, científicos, caciques que se opongan al presente Plan se les nacionalarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para la viuda y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan. Después del análisis realizado encontramos que el Plan de Ayala, -- simbolizó el grito de los desposeídos y señalaban, como urgentes e inaplazable la solución del problema de la tierra -- en México". (32)

A continuación analizaremos brevemente algunas le--- yes Maderistas de contenido agrario: "Madero expidió un Decreto en Diciembre de 1911, que indicaba cual era la forma -- en que el creía que debía de resolverse el problema agrario; opta por el sistema de crear e impulsar la pequeña propiedad en esta circular se facilitaba la solución y se facultaba al Ejecutivo para contratar empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular, o de compañías -- colonizadoras, y a la ejecución de las obras necesarias para riego, o desecación y drenaje de fraccionamientos, de los -- terrenos nacionales o de los de propiedad particular, hasta ponerlos en condiciones para ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repartirse y a los labradores inmigrantes; a precios moderados y en fáciles condiciones de pago.

En estas dos circulares Madero, empezó a considerar los asuntos ejidales; en la primera se reconocía que: Los Ayuntamientos, asambleas o corporaciones municipales de la República, sea cual fuere la denominación con que sean designa

(30) CHAVEZ PADRON: Opus Cit., págs. 290 y 291.

(31) Ibidem, págs. 291 y 292.

(32) Ibidem, págs. 291, 292 y 293.

das por las leyes locales, tienen personalidad jurídica para promover lo referente al deslinde, amojonamiento, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos. En la segunda --- circular se alentaba la acción restitutoria, pues señaló que se debe proceder a determinar el ejido de los pueblos, con sujeción a sus títulos correspondientes, dejando a salvo los derechos de los que no quedaron conformes con la resolución. Para que los hagan valer ante las autoridades judiciales correspondientes para conocer el asunto". (33)

Además de los planes y circulares analizados anteriormente, consideramos como otro antecedente histórico del Congreso Constituyente de 1917, el discurso pronunciado por Don Luis Cabrera, el 3 de Diciembre de 1912, presentando a la Asamblea un breve proyecto en el cual establecía: "1. De utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de -- ejidos para los pueblos. 2. Que se procediera a expropiar -- los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los -- pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.

Estas ideas no cristalizaron inmediatamente quizás debido al ambiente de caos revolucionario, pero sembraron -- inquietudes en el Congreso. Desde entonces las palabras de -- Luis Cabrera se repiten y se afirma que este discurso es el verdadero antecedente de la Ley de Enero de 1915, como esta disposición lo es a su vez del artículo 27 Constitucional de 1917". (34)

Después del mencionado discurso, Don Venustiano Carranza, encargó a Don Luis Cabrera que formulará un proyecto de Ley Agraria; este proyecto es conocido como el Decreto de 6 de Enero de 1915; resume el problema agrario desde el año de 1856; en dicha ley se trata de dar tierras a los antiguas comunidades rurales miserables; para que puedan desarrollarse plenamente y liberarse de la Servidumbre económica a que están reducidas, es de advertir que establece que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común pueblo, sino que debe de quedar dividida en pleno dominio con las limitaciones necesarias para evitar que los especuladores puedan fácilmente acaparar esa propiedad.

"El artículo 1º declaró nulas: Fracción I; Las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos -- contra los mandatos de la Ley del 25 de Junio de 1856. Fracción II; Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, desde el 1º de Diciembre de 1876. Fracción III; Apeos y deslindes practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

(33) SILVA HERZOG: Opus Cit., págs. 182 y 183.

(34) Ibidem, págs. 199 a 212.

El artículo 2º establecía que si los vecinos que--- rían que se nulificará una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes de vecinos quienes lo pidieran".

Durante la lucha revolucionaria, Don Venustiano Carranza, dictó Circulares que complementaron el Decreto de 6 de enero de 1915.

La importancia que tiene para el presente trabajo - el Decreto de 1915, es que al triunfar Don Venustiano Carranza, el mencionado decreto se convirtió en la primera Ley Agraria del país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria.

Todos los proyectos, proposiciones, diversas opiniones e ideologías, leyes y luchas de las diversas facciones revolucionarias que hemos reseñado, se verán presentes en -- los Debates del Constituyente, que forma parte de este capítulo y a su vez del presente trabajo.

1.5. EPOCA CONTEMPORANEA.

Si bien es cierto que la Ley del 6 de Enero de 1915 no tuvo en la práctica todo el éxito esperado, su aparición sentó el más notable de los precedentes para establecer la - plataforma jurídica de la actual Reforma Agraria.

En base al documento anterior, el artículo 27 de la Constitución de 1917, estableció las bases de nuestra actual vida democrática y de nuestro desarrollo en el campo, por lo que esta última cuestión se refiere, así mismo se establece en el mencionado precepto, por primera vez, el sentido social de la propiedad, que rompe el tradicional derecho natural de esta institución y limita en beneficio de una colectividad los servicios que esta presta como elemento de producción.

Al exponerse el proyecto de Don Venustiano Carranza y escuchar los diputados la lectura del artículo 27 Constitucional, este causó gran desilusión, porque no se abundaban - los problemas del campo. El mencionado artículo seguía la -- línea trazada en 1857, las innovaciones eran de importancia secundaria, siendo las siguientes: Que las expropiaciones, - la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las --- cuales podían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir su objetivo; la Cláusula Calvo, y la prohibición a - corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de la beneficencia privada.

Ante esta situación, una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración de un nuevo artículo. La Comisión a la que el Ingeniero Pastor Rouaix, llamó "Núcleo Fundador".

(35)

Fué la misma que redactó el artículo 123, además, - del Licenciado Molina Enriquez, comisionándose a este para - que redactará la estructura del artículo referente a la tierra. El día 14 de Enero de 1917, se reunieron los diputados para escuchar el trabajo del Licenciado Molina, el cual desilusionó a los presentes que lo consideraron vago y difuso. - Ante este fracaso, Rouaix, señaló las ideas que debían considerarse en esas juntas.

Los diputados que concurrieron a las sesiones privadas en la casa de Rouaix, y que con su pensamiento influye--ron en la redacción del artículo 27 Constitucional, fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimés, Terro--nes Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala, Victoria, Góngora, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar.

El anteproyecto del Licenciado Molina fué modifica--do por Rouaix y los diputados mencionados anteriormente. En la exposición de motivos se explicó el régimen de las tie--rras durante la Colonia, explicando que este régimen prevalció hasta el Porfiriato, régimen que declaró la propiedad --absoluta de tipo romano, pero ligando la nueva legislación - con la Colonia, por lo cual la nación tomaba el lugar de la Corona Española, como propietaria absoluta de las tierras.

Las ideas que se apuntaban en el anteproyecto son - importantes por lo siguiente: Se le asignó a la tierra una - función social, ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública; que se acabarán los latifundios, para -- que cada mexicano poseerá el pedazo de tierra que trabaja, la idea principal fué; Tierra para quien la trabaja (lema Zapatista), y además se asentó que se debía solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que habían efectuado.

Dos días quedaban para que el Congreso Constituyente agotará el tiempo previsto para redactar la Nueva Consti--tución, y aún había multitud de asuntos que tratar. Los dipu--tados Alberto Terrones y Heriberto Jura, propusieron a la -- Asamblea que ésta se constituya en sesión permanente hasta el final de las labores para poder resolver todas las cues--tiones diferidas, la proposición fué aprobada.

El diputado Navarro fué el primero en subir a la -- Tribuna, para proponer que el párrafo primero del artículo -

27 Constitucional se adicionará, diciendo que la Nación, --- desde la promulgación de la Constitución, se reserva el derecho de vender las tierras y que declara la nulidad de los títulos adquiridos por despojos o infamias. Después agregó: "El día que todos los mexicanos hayan logrado tener una parcela pequeña donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones....". Terminó su discurso proponiendo que los terrenos que vendiera la Nación -- pasarán de Padres a hijos, evitando así el acaparamiento.

(36)

El diputado Bojórquez puso de manifiesto la importancia del asunto que se estaba tratando, al decir: "En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos que estudiar durante estos debates, la --- cuestión agraria. Termina diciendo que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra". (37)

El diputado Jara pronunció un discurso relevante. -- Afirmó que los preceptos reglamentarios, que al principio -- parecieron ridículos, iban a ser recibidos con entusiasmo en los países de América y en "Todas las Naciones libres, amantes del progreso, todas aquellas se sientan un verdadero deseo en el mejoramiento de las clases sociales, todas aque--- llas que tengan el deseo de hacer una labor libertaria, de -- sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como -- hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán un beneplácito y jubilo la Constitución Mexicana...., si este libro lo complementamos con una Ley de Naturaleza, la Naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra del -- pequeño labrador; esta ley le dirá: Ya no serás el esclavo -- de ayer, sino el dueño del mañana...., con esta ley se te va a dar un pedazo de tierra donde puedas sembrar y donde pue-- das vivir". (38)

Después de varios debates, por fin el artículo 27 - Constitucional fué votado a las 3:30 Horas de la mañana del día 30 de Enero de 1917. El Diario de los Debates dice que -- la votación fué unánime (150 VOTOS). Sin embargo el tratadista Molina Enríquez, presente en tan célebre sesión, afirma: "Los primeros 15 votos fueron negativos y que el primero en votar a favor del artículo agrario fué Manuel Giffaro, y el segundo Enrique Enríquez, siendo recibidos éstos dos votos -- con aplausos". (39)

(36) Ibidem, pág 125.

(37) Diario de Debates, Tomo II, pág. 1084.

(38) Ibidem, pág. 1095.

(39) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. - U.N.A.M., Coordinación de Humanidades, México, 1973, pág. 138.

Analizando los capítulos realizados hasta este momento, podemos afirmar que: "Con nuestra Constitución de --- 1917, nació un nuevo concepto de Derecho Constitucional que ha venido a transformar la estructura no solamente de los -- Estados Modernos de reciente creación, sino aún el régimen - constitucional de antiguas nacionalidades europeas y asiáticas. Encontrando los antecedentes de nuestro sistema, en la estructura azteca de la tenencia de la tierra; ya que el --- Calpulli era otorgado sólo al vecino de un barrio, que fuese jefe de familia y que la trabajará personalmente y en forma constante; en esta forma se mantiene a la propiedad dentro - de una función social constante, y es así, como a través de la historia, se afina con propios perfiles, nuestro singular concepto de propiedad, colocándonos como sucesores de una -- doctrina filosófica-jurídica, indiscutiblemente nuestra, con una raíz aborígen que aflora en la conciencia nacional y que queda consagrada en la Constitución de 1917, con la voluntad y acción del pueblo ejercida a través de sus representantes en el seno del Poder Constituyente". (40)

La Constitución Mexicana de 1917, significa en sentido filosófico, la superación del liberalismo individualista y abstencionista; pues sin abandonar el régimen de libertad que éste supone, lo cambia por un liberalismo social y - proteccionista, este socio-liberalismo ha venido imponiéndose, y se nos antoja, por hoy, como la solución más idónea al problema central del hombre: la búsqueda de su realización - como tal.

(40) Tenencia de la Tierra. Edición del Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1972.

CAPITULO SEGUNDO

LO POLITICO-ADMINISTRATIVO Y LO JURISDICCIONAL

EN MATERIA AGRARIA

2.1. EQUITATIVA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA RURAL.

La Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, fué expedida el veintidos de marzo de mil novecientos setenta y uno, teniendo siete temas básicos que coinciden con los libros de que se compone, los cuales son:

- 1º. AUTORIDADES AGRARIAS Y CUERPO CONSULTIVO.
- 2º. EL EJIDO.
- 3º. ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO.
- 4º. REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA.
- 5º. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.
- 6º. REGISTRO Y PLANEACION AGRARIOS.
- 7º. RESPONSABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.

La exposición de motivos de la Ley Federal de la -- Reforma Agraria vigente, establece el propósito de dar el -- instrumento jurídico para impulsar a la Reforma Agraria en -- los principios del artículo 27 Constitucional.

Al ejido, lo concibe constituyéndolo como patrimonio de un núcleo de población campesina, con todos los recursos naturales que lo constituyen, otorgándole personalidad jurídica, para explotar en forma lícita, el conjunto de tierras bosques y aguas que lo integran. Reconoce y regula los tres

regímenes de propiedad en el campo: El ejidal, el comunal y la pequeña propiedad; perfecciona las instituciones jurídicas de dotación y restitución de tierras.

Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías o congregaciones que se hayan invadido u ocupado ilegalmente, previene las medidas necesarias para la afectación de latifundios y - la creación de nuevos centros de población ejidal, también - determina la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productoras de los campesinos, implicando una colaboración con órganos gubernamentales del sector rural.

El haber cambiado el anterior Código Agrario de mil novecientos cuarenta y dos, por la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya es por sí sólo, un avance muy grande y positivo, que lleva en su propia denominación el signo de renovaciones fructíferas, aún cuando tiene todavía serios defectos; pero como dice el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez: "¿Qué ley, no es defectuosa?".

Al mencionar, directamente de lo que es la "Reforma Agraria", tenemos que entender que una REFORMA (Y en este -- caso tan importante, como lo es Nuestro Derecho Agrario), no se crea o aparece de un momento a otro, y es que la palabra misma, se da a entender como algo que se propone, se proyecta o ejecuta, ya sea una innovación o una mejora cualquier - orden de cosas, consecuentemente, dichas innovaciones y cambios, van tomando forma, complementándose con el transcurso. Ahora bien, para llegar a lo que es la Reforma Agraria en -- México, fué necesaria toda una serie de circunstancias y hechos que motivaron la reforma en el campo, como lo son: Un - problema agrario, una doctrina agraria y una legislación agraria.

Un problema Agrario se da en un país: "Cuando existe un sistema que implica una injusta distribución de la tierra en el campo y un régimen de explotación de la misma, que no compensa dicha injusticia, cuando esto sucede, surgen --- ideólogos que proponen nuevas reformas jurídicas y políticas para resolver tales problemas socio-económicos". (1)

Que vienen siendo los precursores de la Reforma Agraria, como lo son Don Miguel Hidalgo y Costilla, Don José María Morelos y Pavón, Don Emiliano Zapata, el Licenciado -- Luis Cabrera, Los Constituyentes de 1917 y muchos más caudillos que han luchado por forjar una patria, según su ideología, de este modo, llegamos a nuestra máxima autoridad en -- turno que es el Presidente de la República, todos ellos han ido y van configurando, nuestra doctrina agraria.

(1) CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 6ª, México, 1982, pág. 19.

De todos los pensamientos e ideas llevadas a cabo - por nuestros próceres, de cómo organizar el campo, o bien, - para solucionar conflictos agrarios, son importantes aque--- llas que lograron convertirse en leyes, cuyos objetivos y -- sentimientos lograron quedar plasmados en nuestra Constitu--- ción de 1917, y que, junto con leyes secundarias, reglamen--- tos, acuerdos, decretos y jurisprudencia obligatoria, forman nuestra legislación agraria, misma que procura la Equidad y Justicia rural.

Como consecuencia de un problema, una doctrina y -- una legislación agraria, surge una Equitativa Distribución - de la Riqueza Rural que se plasma en lo que es llamada "RE-- FORMA AGRARIA"; "Como el resultado de las medidas que un go--- bierno obtiene de la aplicación de su legislación y de medi--- das administrativas al problema agrario, por eso, las provi--- dencias tomadas por los Gobiernos para integrar su Reforma - Agraria, y los resultados que obtiene, son diferentes en ca--- da país y en cada época". (2)

A más de 50 años de iniciado el Proceso de Reforma Agraria en México, sus resultados, no sólo han afectado a la estructura de la tenencia de la tierra, sino a la distribu--- ción del ingreso, a la productividad de un sector agropecua--- rio y en general ha tenido una influencia decisiva en la vi--- da social, económica, administrativa, política y jurisdiccio--- nal del país.

La distribución de la tierra tuvo así mismo un efec--- to redistributivo de los ingresos; al convertir a los campe--- sinos en usufructuarios de las tierras de cultivo, determino que su ingreso se igualará al producto medio de su trabajo, ya que el producto total de la tierra quedo a disposición -- del ejidatario.

México fué el primer país en Latinoamérica que hizo modificaciones profundas a su estructura de la tenencia de - la tierra; ésto no solamente ha tenido efectos en el sector agropecuario, sino que ha provocado cambios sociales, polí--- ticos y económicos en un país que ha tenido uno de los más - rápidos desarrollos.

Ahora en el aspecto político, la Reforma Agraria, - terminó con el poder de la Aristocracia Terrateniente, un -- nuevo grupo político subió al poder y para conservarlo tomó como bandera el reparto de tierras, apoyándolo posteriorme--- te con el desarrollo de la comunicación, del riego, de la -- educación y en menor grado debido a la escasez de recursos, del crédito y la asistencia técnica.

El mecanismo empleado en el proceso de la Reforma - Agraria y la urgencia política de pacificar el campo, dieron como resultado que la tierra se distribuyera entre los hom--- bres de una manera equitativa y justa.

(2) CHAVEZ PADRON: Opus Cit., pág. 20.

Así mismo debe considerarse como un hecho que la -- Constitución político-social de Querétaro plasmó con mano -- firme y justa el nuevo orden de cosas otorgando, no como una graciosa dádiva, garantías sociales y políticas tanto a los trabajadores, como a los agraristas que habían hecho posible el derrumbe de la dictadura.

En todo caso la ley los trataría igual, ya que para eso fueron confeccionados los artículos: 3º, 123 y 27 de la Constitución de 1917. Y nuestro presente trabajo se enfoca a éste último artículo, el cual es regulado por la Ley Federal de la Reforma Agraria.

2.2. INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD.

Con todo acierto se ha especificado que, con excepción de los dones de la naturaleza, todos los artículos llegan a existir porque se producen; de modo que esta actividad de producción comprende los medios de subsistencia y constituye, juntamente con el consumo, las principales preocupaciones de la humanidad.

Así producir significa hacer efectivos utilidades materiales permutables, esto es, susceptibles de ser apropiadas y por ende intercambiarias en sociedad de suerte que, -- producción significa: "La serie de procedimientos humanos -- con que se hace efectiva o se acrece la utilidad de las cosas materiales. Por medio de estos procedimientos humanos -- (Creación de capacidad de satisfacción de necesidades), el -- hombre ha podido llevar un pausado y lento progreso, desde -- el estado primitivo hasta la nueva estructura del orden económico moderno". (3)

Ahora bien las actividades de la producción se hallan condicionadas fundamentalmente a los recursos de magnitud limitada, y sobre este punto es de decirse que la naturaleza constituye una de las duras realidades de la limitación de los recursos que el hombre ha de vencer en su constante lucha por el bienestar. Tales recursos son en algunos casos agotables y una vez consumidos desaparecen para siempre; otros en cambio, pueden ser normalmente previstos luego de un período de espera. Tratándose entonces, principalmente de los recursos de los cuales proviene la producción agrope-

(3) ZIMMERMAN, José. Producción. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, - Argentina, 1971, pág. 422.

cuaria y forestal, producción que esta en relación directa - con el conveniente uso que se haga de los recursos terres--- tres disponibles, de acuerdo con una política eficaz de apro--- vechamiento, conservación e incremento de su productividad, y esta última depende fundamentalmente de los cambios que se registran en las Instituciones Políticas y Sociales, del --- aumento de la población y de la tecnología aplicada.

Cabe decir, respecto de nuestros recursos terrestres que: "Imperaba el criterio desde el tiempo de la Conquista - hasta 1930, de que México era un país que los tenía en extre--- ma abundancia, siendo esta la razón por la cual desde la ini--- ciación de la Independencia hasta principios del presente -- siglo, se trató de fomentar la inmigración de agricultores, principalmente europeos, con el objeto de lograr un mayor -- aprovechamiento de aquellos recursos. Sin embargo, con los datos del censo de 1950, se elaboraron estimaciones sobre -- los recursos terrestres y su utilización en la agricultura, obteniéndose conclusiones totalmente opuestas al criterio -- sustentado anteriormente, llegándose inclusive a pensar que nuestras posibilidades agrícolas eran tan reducidas que no - podríamos en un futuro más o menos cercano producir lo sufici--- ente para satisfacer las necesidades de una población con alto coeficiente de incremento anual. Pero desde los censos de 1950 se dedujo que los criterios anteriormente expuestos, uno de extrema abundancia y otro de gran miseria, no han estado debidamente fundamentados, principalmente por el desco--- nocimiento real de nuestra potencialidad agrícola". (4)

Al presente, numerosos factores han hecho oscilar - la balanza entre la productividad y la improductividad del - campo, apreciándose que en los últimos años se inclinó hacia la insuficiente producción, lo que motivó la adopción de pro--- videncias tales como el Sistema Alimentario Mexicano y la -- Ley de Fomento Agropecuario.

Se ha afirmado frecuentemente que la Reforma Agra--- ria en México, causó una baja en la producción agrícola, em--- pero las estadísticas de ese período demuestran que aún cuan--- do la Reforma Agraria llegó a su punto más alto, no hubo -- caída real en la producción agrícola.

Respecto a la producción agrícola durante los años transcurridos de Reforma Agraria, no quiere decir, ni que -- estamos en una situación bonancible, ni que hallamos resuel--- to el problema agrario, el lento crecimiento de la produc--- ción rural frente a una demanda creciente como consecuencia aumento de la población, viene a provocar un desequilibrio -

(4) LOREDO GAYTORTUA, Joaquín. Producción y Productividad -- Agrícolas, en México, 50 Años de Revolución. Tomo I, La Economía, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 101.

entre los bienes que se producen y los que se necesitan.

La formación del Patrimonio Agrícola debe constituir una esencial preocupación para lograr una agricultura eficiente y productiva. Se requiere una atención equilibrada de sus distintos aspectos, agua para la irrigación, adaptación del trabajo agrícola de temporal, a las condiciones del ambiente, fertilizantes, insecticidas, tecnificación, créditos y seguridad en la tenencia de la tierra; así como ya se mencionó, fundamentalmente en las Instituciones Políticas y Sociales, y el aumento de la población, así como de la perfecta tecnología que se aplique.

2.2.1. PROPIEDAD SOCIAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES.

Siguiendo los precedentes establecidos por los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, nuestra vigente Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, contempla únicamente tres formas de propiedad o tenencia agraria: La pequeña propiedad el ejido y la comunidad.

Hacia cada una de las tres convergen los derechos agrarios, cuya regulación conserva la actual Ley de la Reforma Agraria y que son los siguientes:

1. Restitución de tierras y aguas.
2. Dotación de tierras y aguas.
3. Ampliación.
4. Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal.
5. Inafectabilidad y;
6. Acomodamiento.

De tales derechos, son de carácter colectivo los de restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población. En cambio, son de naturaleza individual los derechos de inafectabilidad y acomodamiento. Así el de dotación, también queda comprendido dentro de los primeros.

El derecho de inafectabilidad atañe a la pequeña propiedad; el de acomodo, a ejidatarios, singularmente considerados y los restantes al ejido o la comunidad". (5)

(5) MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 14ª, México, 1977, pág. 265.

Para profundizar en el presente subobjetivo, inicia remos tomando en consideración las variadas definiciones -- que se le han dado al Ejido.

El concepto mexicano del ejido difiere del histórico gestado en la antigua España, pues en ésta se consideraba como "el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y viene de la palabra latina EXITUS, - que significa salida". (6)

En efecto expresaban las Leyes de Recopilación: --- "todos los ejidos y montes de los Consejos de nuestras ciudades que son tomados y ocupados por cualquier persona, por sí o por nuestras Cartas, que sean luego restituidas, pero defendemos que los dichos consejos no las pueden labrar, ni -- vender, ni enajenar, más que sean para el procomunal de las dichas ciudades, villas y lugares donde son; lo mismo mandamos en los ejidos que los pueblos tienen y poseen, que no se labren para pan". (7)

Tal fué el concepto de ejido que los españoles, al realizar la conquista del Anáhuac, pretendieron implantar en sus nuevos dominios; y prueba de ello es la Real Cédula de Felipe II, de 1º de Diciembre de 1573, ya que ordenaba que: "Los sitios en que se formarán los pueblos y reducciones de indios, debían ofrecer comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de -- largo, donde los indios puedan tener ganados, son que se resuelvan con otros españoles". (8)

En cambio, el concepto mexicano del ejido se gesta en la Ley de 6 de Enero de 1915, cuyo texto denota que sus - autores estimaban que el ejido era la extensión total de tierra que necesitaba un núcleo de población campesina para subsistir. De ahí, que ante todo incluyera el ejido contemplado en dicha Ley, las tierras cultivables, mismas que, como hemos visto, estaban por definición excluidas del ejido a la - usanza española.

La nueva concepción del ejido estaba tácitamente -- descrita en el artículo Tercero de la propia Ley Agraria de referencia, al expresar ésta:

"Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieron lograr su restitución por la falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las -

(6) ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Ed. Norbajacalifornia, ed. 2ª, Ensenada Baja California, México, 1974, pág. 599.

(7) CHAVEZ PADRON: Opus Cit., pág. 202.

(8) Ibidem, pág. 202.

necesidades de su población, expropiándose por cuenta del -- Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados". (9)

El concepto "Necesidades de su población", es el -- que conduce a la nueva apreciación del ejido, pues ellas comprenden ante todo, los requerimientos de alimentación que -- obviamente se cubren mediante explotación de tierras cultivables, pero comprendiendo también las necesidades, a las tierras de pastoreo -para la manutención del ganado-, áreas arboladas, para la obtención de leña, etcétera.

Consecuentemente el ejido así conceptualizado, rebasa -- con mucho el de origen español, siendo en ese amplio sentido que lo previnieron las leyes agrarias posteriores y desde -- luego, la Constitución de 1917, observándose que el nuevo -- ejido guarda similitud con la Institución Azteca del CALPULLI que, como hemos visto, era la propiedad comunal del "Barrio de gente conocida", si bien no dejaba de comprender las TLALMILLI o parcelas de cultivo individual y goce privado, -- que ahora integran el moderno ejido, según la composición de éste que enseguida anotamos, no sin antes transcribir el artículo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que contempla en primer término la actual institución:

"Artículo 195.- Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva".

Tales elementos -tierras, bosques, aguas-, unidos -- al de población, conforman el ejido dimanado de la Revolución, el cual, a tenor de la vigente Ley de la materia se integra por:

1. Las tierras de cultivo o cultivables.
2. Los terrenos de monte y agostadero.
3. La superficie necesaria para la zona de urbanización.
4. Las superficies laborables para formar la parcela escolar y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

(9) SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pág. 208.

Aclarando que son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y -- agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios pueden aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito, el artículo 220 de la -- Ley de la materia dispone que en tierras de cultivo o cultivables, la unidad mínima de dotación será:

"I.- De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas -- que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparan a -- las de riego para los efectos de esta ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos, a las de temporal".

"En cuanto a la zona de urbanización, tiene por objeto agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar a cabo los beneficios del agua potable, la electricidad y en general los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural".

(10)

Respecto a la parcela escolar deberá destinarse a -- la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezca.

En lo que atañe a la unidad agrícola industrial para la mujer, será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarias.

Y en relación con las tierras de uso comunal, a que se refiere el artículo 223 de la citada ley y, que están destinadas a satisfacer las necesidades colectivas del núcleo --

(10) Considerandos del Reglamento de las Zonas de Urbanización, de 25 de Marzo de 1954.

de población, vienen a ser las consideradas en España como Ejido.

Conceptuando ya el ejido actual, nos referimos a -- las tres clases que de él previene la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente y que son los agrícolas, ganaderos y forestales.

1. Ejidos Agrícolas.- Como su nombre lo indica los ejidos agrícolas son los destinados de modo principal o exclusivamente, al cultivo. Por razón lógica; dado que nuestro país ha sido esencialmente agrícola, ésta clase de ejidos es la más numerosa, y asume ahora todavía mayor importancia en razón de la problemática alimentaria que en los últimos años se ha puesto de relieve en nuestro medio. De ahí, las previsiones que en esta materia se han tomado muy recientemente.

2. Ejidos Ganaderos.- En caso de que en los terrenos afectables puedan desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquéllos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Toda vez que en esta clase de ejidos, la unidad de dotación debe ser mayor que en los agrícolas, la misma no será menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes.

3. Ejidos Forestales.- Resultan también de lo preceptuado en el artículo 224 de la ley de la materia, pues -- previene ésta disposición que: En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquéllos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos y aguajes proporcionen.

Para fijar la unidad de dotación en estos ejidos, -- se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales

Para ambas clases de ejidos, la ley fijará dos importantes lineamientos:

1º. Se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

2º. Deberán explotarse en forma colectiva, salvo -- que se demuestre que es más conveniente desde el punto de -- vista económico otro sistema de explotación.

El ejido, modo peculiar de propiedad que surgió como conquista de la Revolución, en favor de la clase campesina, ha sido por ese mismo objeto de cuidadosa tutela -- de la Constitución y de nuestras Leyes Agrarias, tutela que se concretiza básicamente a través de las siguientes directrices:

1.- Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, de los Estados Federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la Ley Federal de la Reforma Agraria.

2.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte.

3.- Consecuentemente serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de las prohibiciones de referencia.

4.- Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley en cita, puedan ser objeto de adjudicaciones individuales entre los miembros del ejido, en ningún caso dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal.

5.- El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la ley de la materia así que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando esta termine.

6.- Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de herederos y sucesión legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

7.- Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales.

8.- Destacan también las directrices de orden penal que son varias y que, en conjunto, sancionan con puniciones fijadas en la Ley de la Reforma Agraria, de los actos de los funcionarios o empleados agrarios que lesionen o tiendan a lesionar la propiedad ejidal. (Libro Séptimo de la ley en cita, relativo a la Responsabilidad en Materia Agraria).

Las Comunidades. Reseñado ya el ejido, hemos de concebir la constitución de la comunidad de tanto arraigo en el medio indígena de México.

Constituye, como hemos dicho una de las tres formas de propiedad agraria protegida por nuestras leyes, y sobre ella, el artículo 27 Constitucional en su párrafo X, estableció al expedirse la Carta Magna de 1917 que: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribús y demás corporaciones de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915....".

Al principio de la década de los treinta, al ser re formado el artículo constitucional de referencia, la alusión a las comunidades se situó en la fracción VII, estableciéndose en ella que: "Los núcleos de población, que de hecho, o de derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar, en común, las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

(11)

Quedaron así considerados legalmente, no como comunidades indígenas -concepto más bien sociológico-, sino como verdaderas comunidades agrarias -concepto jurídico-, cuya singularidad radica en la índole comunal de sus propiedades.

Más no obstante, tal peculiaridad, la Ley Federal de la Reforma Agraria, contempla la conversión eventual de las comunidades al sistema ejidal, estatuyendo al respecto, que cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente se crearán y asignarán unidades individuales de dotación.

Prácticamente todas las normas proteccionistas del ejido, de que hemos hecho mérito, incluyen a las comunidades por lo que, en obvio de repeticiones, las damos aquí por reproducidas. Más sí cabe agragar que la Constitución previene un aspecto de competencia que no deja de constituir otra forma de tutela de comunidades y ejidos y que se encuentra consignado en la fracción VII, segundo párrafo, del artículo 27 Constitucional, al tenor siguiente: "Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones, y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial". (12)

(11) ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A., ed. 2ª, México, 1984, pág. 334.

(12) ACOSTA ROMERO y GONGORA PIMENTEL: Opus Cit., pág. 334.

2.2.2. PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA Y GANADERA.

En acatamiento de las directrices constitucionales, la Ley Federal de la Reforma Agraria, considera que son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

1. Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 250, de la citada ley de la materia que más adelante anotaremos.
2. Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida pluvial o por sistema de bombeo.
3. Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.
4. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor.

Las equivalencias a que alude el artículo 250 de la ley de la materia, se establecen en orden a la norma siguiente: "La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".

Más la inafectabilidad no deviene sólo por la extensión de que se ha hecho mérito, sino por el hecho de que la pequeña propiedad esté en explotación, según el artículo 251 de la ley en cita que establece: "Para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total".

Cabe mencionar que la citada ley, considera como terrenos de agostadero, aquellos que por su precipitación pluvial, topográfica y calidad, produzcan en forma natural o cultivada, pastos y forrajes que sirvan de alimento del ganado.

En cuanto a los titulares de una pequeña propiedad agraria se previene que no sólo puede serlo propietario formalmente acreditado, sino también un poseedor de suerte quien en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad 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 requeridos, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco ---

años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o -- del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se tra de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por dere-- cho guarden el estado comunal.

Desde el inicio de la Reforma Agraria sólo se había venido considerando la existencia de la pequeña propiedad -- agrícola y ganadera, ahora la ley vigente de la materia ha -- introducido la pequeña propiedad agropecuaria. Enseguida alu dimos a las tres clases, aunque ya hemos adelantado los da-- tos esenciales de las dos primeras.

Pequeña Propiedad Agrícola. Como ya hemos señalado es la que no excede de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en ex-- plotación,

Esa extensión y las equivalencias que hemos aludido quedaron preceptuadas a partir de las Reformas Constituciona les de 30 de Diciembre de 1946, publicadas en el Diario Ofi-- cial de la Federación de 12 de Febrero de 1947, habiendo pa-- sado tales reformas al Código Agrario de 1942, mediante el - Decreto de 30 de diciembre de 1949, y constituyendo la base del reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera, del - 23 de Septiembre de 1948, mismo en el que se especifico lo - siguiente:

"1.- Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de otras artificiales dispongan de aguas sufi-- cientes para sostener, de modo permanente, los cultivos pro-- pío de cada región, con independencia de la precipitación -- pluvial.

2.- Se considerarán, como tierras de humedad, aque-- llas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y me-- tereológicas de la región, suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos con independen-- cia del riego y las lluvias.

3.- Tierras de temporal son aquellas en que la hume-- dad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provenga directa y exclusivamente de la -- precipitación pluvial.

4.- Son tierras susceptibles de cultivo las que, no estando dedicadas a ese objeto, ofrezcan condiciones apropia-- das para hacer costear su explotación agrícola. Las tie-- rras de monte o agostadero que se encuentren en este caso se-- rán equivalentes a las de temporal.

5.- Se considerarán como de agostadero las tierras en que se producen en forma espontánea, plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimenta-- ción al ganado.

La circunstancia de que la producción forrajera sea reforzado con la siembra de pastos, no las excluye de la cla-- se de agostaderos".

Son de buena calidad las tierras de agostadero, cu-- ya capacidad forrajera o superficie necesaria para el soste-- nimiento de una cabeza de ganado mayor, no exceda de diez --

hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

De las aludidas reformas a la Constitución a las -- Leyes Agrarias, han considerado a la Pequeña Propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

En este punto, el reglamento también ya citado, especificó que para la determinación de la capacidad forrajera de las tierras de agostadero, se estima que la superficie necesaria para una cabeza de ganado vacuno, es la misma que se necesita para alimentar cinco cabezas de ganado menor, tratándose de ganado equino en la superficie que se pueda alimentar una cabeza de ese ganado, puede sostenerse a siete cabezas de ganado menor.

"De modo igual a como sucede con la pequeña propiedad ganadera a la cual se le ha expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de las tierras para la explotación ganadera, mediante obras ejecutadas por el propietario de la tierra el cambio en la calidad de las tierras no podrá ser objeto de reclasificación para el efecto de afectaciones agrarias, aunque se rebasen los máximos de pequeña -- propiedad ganadera señalados por la Constitución". (13)

A cualquier propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión de las pequeñas propiedades agrarias o ganaderas que estén en explotación, asiste el derecho de obtener la declaración de inafectabilidad y de la expedición del certificado correspondiente. Así quedo asentado lo referente a la Pequeña Propiedad Ganadera.

Pequeña Propiedad Agropecuaria. Con la finalidad de incrementar la ganadería intensiva, la propia Ley Federal de la Reforma Agraria, introdujo una nueva inafectabilidad denominada agropecuaria, y la cual consiste en que dentro de los predios ganaderos se siembren los forrajes que ha de consumir el ganado.

El artículo que contempla tal novedad es el 258 de la ley de la materia, mismo que señala: "El certificado de inafectabilidad, a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario. El último se otorgará a quienes integren unidades en que se realicen, en el mismo predio actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de la extensión ganadera en tierras de agostadero".

(13) CHAVEZ PADRON, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Ed. Porrúa, S.A., ed. 2ª, México, 1976, págs. 214 y 215.

Se considerarán como terrenos de agostadero, aquellos que por su precipitación pluvial, topográfica y calidad produzcan en forma natural o cultivada, pastos y forrajes -- que sirvan de alimento al ganado.

Los propietarios de predios destinados a la ganadería, cuya superficie no rebase la extensión necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en base a los coeficientes de agostadero determinados conforme al reglamento respectivo, tendrán derecho a la expedición del certificado de inafectabilidad de pequeña propiedad ganadera.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 256, de la ley de la materia, los propietarios de predios ganaderos que cuenten con certificados de inafectabilidad, podrán mejorar la calidad de la tierra y aumentar la capacidad productiva de sus predios, mediante el trabajo y las inversiones que -- realicen, a fin de dedicar parte de los mismos, a la producción de forrajes, todo ello con el propósito de aumentar el número y el peso del ganado, conservando la pequeña propiedad ganadera, su carácter de inafectable.

La producción de forrajes, deberá destinarse al consumo del ganado que se tenga en el predio. Si llegare a demostrarse que se comercia con esa producción, en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la extensión de la pequeña propiedad agrícola y el resto se aplicará, a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a quienes -- manteniendo el número de cabezas que corresponda el coeficiente de agostadero aplicable conforme al reglamento respectivo, comercien con los excedentes de forrajes que lleguen a obtener. Los interesados, deberán obtener las autorizaciones correspondientes para el ejercicio de este derecho, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la que tendrá la obligación de extenderlas.

Siguiendo la trayectoria de la pequeña propiedad -- agropecuaria, señalaremos que: Los titulares de inafectabilidad ganadera cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamientos agrícolas y pretenden integrarlos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria.

Cuando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de sus propietarios hayan cambiado la calidad de -- los mismos y se dediquen en todo o en parte a al producción de forraje, conservarán su calidad de inafectable.

En todo caso, la producción agrícola deberá destinarse exclusivamente para consumo del ganado de la finca; pero si llegará a demostrarse que se comercia con dicha producción en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la extensión de la pequeña propiedad exclusivamente agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se aplicará en éste último caso a quienes, conservando el ganado que señala el certificado de inafectabili

dad agropecuaria correspondiente, comercien con los excedentes agrícolas del predio.

La forma más eficiente de protección de los derechos que asisten al pequeño propietario rústico, es la constituida por la expedición del certificado correspondiente. Por -- ello es que el artículo 257 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dispone que: "Cualquier propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión que señala el artículo 249, de la ley en cita, que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición -- del certificado correspondiente".

Sin embargo los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio mariguana, amapola y cualquiera otro es tupefaciente.

Son obvias las razones de este cese automático de -- la validez de los certificados: La producción de drogas, elementos de la más alta nocividad para los humanos, es la base misma de la gestación de la serie de delitos contra la salud que con fuertes, pero justas sanciones, tipifican los códigos penales de todos los países civilizados. Incluyendo el -- nuestro.

Por lo demás en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se consagró el derecho de: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas". (14)

Pero volviendo a la Ley Federal de la Reforma Agraria, vemos que también contiene una norma de naturaleza penal, cuya razón responde a la idea de preservar los derechos de los pequeños propietarios. Es la contenida en la fracción II, del artículo 466, pues previene que los Delegados y Subdelegados Agrarios incurrirán en responsabilidad penal; "Por proponer se afecten las propiedades inafectables".

De conformidad con todo lo anterior, es de concluir se (Considerando que las normas tutelares son muy numerosas y sólo hemos mencionado las más genéricas y relevantes), que las tres formas de propiedad que devienen del triunfo del -- Movimiento Constitucionalista y que cristalizarán en la Carta Magna de 1917, están previstas de una amplia y eficaz tutela de nuestras leyes, la cual impide en principio la afectación de los derechos que asisten a los integrantes de tres de los más importantes sectores de individuos económicamente débiles o sea los pequeños propietarios, los ejidatarios y -- los comuneros.

2.3. AREA JURISDICCIONAL.

Por lo que respecta al área jurisdiccional en Materia Agraria, mencionaremos que esta tiene sus orígenes en la Constitución de 1917, ya que en ella se reglamentó el trabajo en todos sus aspectos: Individual, colectivo, social y -- económico; filosófico y político. Siendo el aspecto Jurídico el que más llamó la atención por lo avanzado de su criterio, como más adelante lo veremos.

De esta forma el movimiento revolucionario destruyó y creó una nueva imagen del Mexicano que a lo largo de su -- historia, únicamente había sabido de aprobios e injusticias.

De ésta manera los artículos 3º, 123 y 27 Constitucionales, establecían:

El artículo 3º, tocaba el tema de la educación bajo las condiciones de pública y gratuita, sirvió de base para -- acrecentar el contenido social de los dos preceptos que a -- continuación analizamos y con ello, la Revolución de 1910, cumplía el vasto plan trazado desde sus inicios reivindicato -- rios.

El artículo 123, consignaba en su texto amplias medidas de previsión social, regulando por otra parte de mane -- ra contingente a las relaciones obrero-patronales. Por prime -- ra vez se habló en un ordenamiento supremo de la protección del trabajo de las mujeres y del de los menores; del de la -- jornada máxima de labores; del salario mínimo; de la segurid -- dad social en toda su extensión y, lo que para nosotros es -- de suma importancia, del trabajo del campo. Por primera vez se hizo factible una regulación del trabajo del asalariado -- rural y se terminó para siempre con las funestas "Tiendas de Raya".

Por lo que hace al artículo 27, en su redacción daba a la propiedad un sentido netamente social, con caracte -- rísticas propias: "La tierra es de quien la trabaja", pala -- bras que se llevaron a la acción a partir de que la Reforma Agraria se llevó a la práctica política y sobre todo jurídi -- ca. Así pues la Ley federal de la Reforma Agraria tiene un -- sentido eminentemente social y una competencia federal den -- tro de lo que a su jurisdicción atribuya y competa.

Citaremos lo que escribe el maestro Víctor Manzani -- lla Schaffer, en un estudio jurídico sobre la reforma Agra -- ria:

"...Al describir los puntos principales del programa agrario del pasado gobierno, apuntamos que es importante señalar un cambio de actitud frente a la forma de aplicación y ejecución de los postulados de la Reforma Agraria Mexicana, dicho cambio obedece, principalmente al hecho de que el problema agrario ya no se considera aislado del resto de los -- problemas socioeconómicos, sino jurídicos del país. Por el -- contrario, ahora se analiza y resuelve dentro del conjunto -- de determinantes necesidades y problemas que se plantean en nuestra realidad social en constante evolución. Las solucio -- nes que se dan a nuestros problemas agrarios tienden a bus--

car, como antes apuntamos. el justo equilibrio que deben --- guardar las grandes mayorías campesinas con los otros sectores de nuestra Nación...". (15)

No podemos dar por terminado el presente inciso, -- sin antes dejar establecido lo que señala el Decreto mandado por el Ejecutivo Federal del sexenio pasado C. Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al Constituyente Permanente, el cual en síntesis señala lo siguiente:

"El estado dispondrá las medidas para la expédita y honesta impartición de la Justicia Agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra - ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el -- propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional". (16)

(15) MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Ed. Porrúa, S.A., ed. 2ª, México, 1977, pág. 65.

(16) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Ed. Dirección General de Asuntos Jurídicos - de la Presidencia de la República, ed. 1ª, México, 1984, pág. 459.

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES DE LAS AUTORIDADES CON FUNCIONES

JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA

"Don Venustiano Carranza, encargó a Don Luis Cabrera que formulará un proyecto de Ley, que se expidió en Veracruz, conocido como el Decreto del 6 de Enero de 1915, en el que se declararán nulas todas las enajenaciones de tierras, montes y aguas que pertenecen a los pueblos o rancherías.

Esta Ley crea la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria en cada Estado de la República Mexicana"
(1)

Así tenemos que en la Ley del 6 de Enero de 1915, - encontramos las siguientes Autoridades Agrarias:

"Artículo 1º:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios - Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III.- El Jefe del Departamento Agrario.
- IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento; y
- V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas".

(1) CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 6ª, México, 1982, pág. 291.

"Artículo 2º; Son Organos Agrarios:

- I.- El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario.
- II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- III.- La Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Ejidal, y
- IV.- El Departamento de Asuntos Indígenas".

De esta forma, los Organos Agrarios son dependencias en que se divide el Gobierno; para lograr una mayor eficacia en la administración pública.

Los Organos lo integran servidores con investidura de autoridad determinada, de ésta forma integrando en un conjunto, la autoridad del órgano.

Podemos decir que una autoridad es aquella en que se encuentran las facultades de decisión o de ejecución o en su defecto ambos términos. Tal y como lo veremos en el transcurso del presente capítulo.

3.1. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Como ya vimos anteriormente, la Ley del 6 de Enero de 1915, enlista en su artículo primero, fracción I, a las Autoridades Agrarias, como lo es en primer término al Presidente de la República. Así también la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, considera de igual manera al Presidente de la República Mexicana como Autoridad Agraria, también en la primera fracción de su primer artículo.

En el Decreto del 22 de Noviembre de 1921, mismo -- que tiene sus antecedentes en la Ley del 6 de Enero de 1915 -- fué reformado en los artículos 7, 8 y 9 por un Decreto Preconstitucional formulado el 19 de Septiembre de 1916, que a su vez fué derogado por la Constitución del país de 1917; en el Decreto del 22 de Noviembre de 1921 cobran validez los anteriores artículos, en su artículo segundo, Decreto expedido por Alvaro Obregón y que vino a derogar en su artículo primero la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920.

Se estableció en el artículo tercero nuevas bases, como una nueva corriente en la forma de integrar las Leyes Agrarias, produciendo la creación de las normas de tipo material, expedidas por el Poder Ejecutivo de la Unión que establece:

"Se faculta al Ejecutivo de la Nación para que dicte todas las disposiciones convenientes a reorganizar y reemplazar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación, creó el Decreto Preconstitucional del 6 de Enero

de 1915". (2)

Se estableció la jerarquía en las Autoridades Agrarias como sigue:

- Comisión Nacional Agraria,
- Comisiones Locales Agrarias; y
- Comités Particulares Ejecutivos.

Así también:

El establecimiento del Sistema de Responsabilidades de las Autoridades, las Comisiones Locales Agrarias. Y a los Gobernadores haciéndoles improrrogables, entre otras cosas:

El establecimiento de posesiones provisionales en caso de mandamientos favorables de Gobernadores, con un término de ejecución.

Establecimiento del Sistema de Responsabilidades de las Autoridades Agrarias y la creación de la Procuraduría de los pueblos para patrocinar en forma gratuita las gestiones de dotación o restitución de tierras, establecido en el artículo cuarto de la citada ley.

En este Decreto de 1921 se inició la técnica legislativa material, de acuerdo con la cual, el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para que reglamente las leyes que expida.

La Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 4 de Enero de 1927, misma que se encuentra reglamentada en el artículo 27 Constitucional; esencia de nuestra Revolución Mexicana señala:

"Artículo 4º.- En la tramitación y resolución de -- los expedientes ejidales y en la ejecución de las resoluciones que en ellos se dicten, intervendrán en la forma que esta Ley establece, las Autoridades siguientes:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- La Comisión Nacional Agraria.
- III.- Los Gobernadores de los Estados.
- IV.- Las Comisiones Locales Agrarias.
- V.- Las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Ejidos.
- VI.- Los Comités Particulares Ejecutivos.

Así el inciso a), de la fracción XI, del artículo 27 Constitucional, habla de la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución, que es el origen del Departamento Agrario y Colonización.

En el Código Agrario de 1934, se atribuye al "Presidente de la República", la calidad de Suprema Autoridad Agraria. Este Código es el primero de los Estados Unidos Mexicanos, decretado el 22 de Marzo de 1934; expedido por el Gene-

ral Abelardo L. Rodríguez y; en su Título Primero, artículos primero y segundo menciona:

"Artículo 1º.- En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes Autoridades:

Artículo 2º.- El Presidente de la República, es la Suprema Autoridad Agraria.

Sus Resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entiende por resoluciones definitivas para los efectos de este artículo, aquellas que pongan fin a un expediente de restitución, dotación o ampliación de Ejidos, de creación de un nuevo centro de población agrícola o de colonización de la pequeña propiedad inafectable". (3)

En este artículo se señalan tanto las atribuciones como la competencia del Presidente de la República como Autoridad Agraria.

En el Código de 1940, segundo en México, se publicó el 23 de Septiembre de 1940 y fué expedido por el General Lázaro Cárdenas, teniendo un mejor ordenamiento y unos conceptos más actualizados.

En este Código encontramos como primera Autoridad Agraria, al Presidente de la República:

"Artículo 1º.- Son Autoridades Agrarias:

I.- El Presidente de la República".

Respecto a sus atribuciones en materia agraria, le son conferidas en el artículo 35 de este mismo Código.

"Artículo 35.- El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria.

Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entenderá por una solución definitiva para los efectos de esta Ley, la que ponga fin a un expediente:

I.- De Restitución o de Dotación de tierras y aguas.

II.- De ampliación de la ya concedida.

III.- De creación de nuevos centros de población agrícola.

IV.- De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales; y

V.- De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con éste Código".

En el Código agrario de 1942, tercero en México, expedito el 30 de Diciembre de ese mismo año, por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la federación el 27 de Abril de 1943, ha sido éste el mejor estructurado, con algunas modificaciones que estuvo vigente -- hasta 1971, lo cual quiere decir que duró mucho más que los

anteriores. Este Código distinguió entre Autoridades Agrarias y Organos Agrarios y Organos Ejidales; siendo la máxima Autoridad Agraria el Presidente de la República.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de Marzo de 1971, estando en funciones el Ciudadano Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Luis Echeverría Alvaréz, publicada el 16 de Abril de ese mismo año y en la que se deroga el Código Agrario de 1942, mencionando como Autoridades Agrarias en su Libro Primero, Capítulo Primero, artículo segundo, lo siguiente:

"Artículo 2º.- La aplicación de esta Ley está encomendada:

I.- El Presidente de la República".

El Artículo 8 de la ley en cita, especifica sus atribuciones, señalando:

"Artículo 8.- El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, está facultado para dictar las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- I.- De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II.- De ampliación de los ya concedidos;
- III.- De creación de nuevos centros de población;
- IV.- De reconocimiento y titulación de bienes comunes;
- V.- De expropiación de bienes ejidales y comunales; (Reformas y adiciones del 17 de Enero de 1984)
- VI.- De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y
- VII.- Las demás que señala esta Ley".

También tiene facultades legislativas en Materia Agraria, estas facultades se señalan en el artículo 480, de la referida Ley y este precepto después de las reformas y adiciones del 17 de Enero de 1984, quedó como sigue:

"Artículo 480.- El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta ley, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones, así como formulando los instructivos que fueren necesarios.

Las dudas que se susciten en la aplicación de la presente ley, serán resueltas por el propio Ejecutivo".

3.2. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En la Ley del 6 de Enero de 1915, en su fracción II del artículo primero, se encuentra ya contemplado a los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Así también por lo que se refiere a la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, los considera de igual forma como Autoridades Agrarias.

En el Decreto del 22 de Noviembre de 1921, se cita el establecimiento del Sistema de Responsabilidades de las Autoridades, las Comisiones Locales Agrarias y a los Gobernadores de los Estados.

Así también en la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 4 de Enero de 1927, en su fracción III, del artículo 4º menciona como Autoridades a:

"III.- Los Gobernadores de los Estados".

No es sino hasta el Código Agrario de 1940, donde se da categoría tanto a los Gobernadores de los Estados, como a los Territorios Federales y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, mismo que se encuentra en la fracción II, del artículo primero:

"Artículo 1º.- Son Autoridades Agrarias:

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

Las atribuciones las analizamos en el artículo 36 - de éste Código Agrario:

"Artículo 36.- Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

- I.- Proveer en lo administrativo, cuando fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios que se celebran con el Ejecutivo Federal o de las Leyes Locales; y
- a).- Restitución y dotación de tierras y aguas, dotaciones complementarias, ampliación de ejidos y emitir su opinión en los expedientes de creación de nuevos centros de población agrícola y de expropiación de tierras y aguas ejidales en su jurisdicción.
- b).- Nombrar y remover libremente a los Comités --- Ejecutivos Agrarios.
- c).- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.
- d).- Poner en conocimiento del Delegado del Departamento Agrario, las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de éste; y

e).- Las demás que las leyes y reglamentos señalen".

Su competencia proviene del contenido de las disposiciones antes señaladas.

El Código agrario de 1934 al igual que el de 1942, no dejaron de contemplar en su título primero ambos, a los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal respectivamente.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su fracción II, del Artículo 2º, señala como Autoridades Agrarias a los Gobernadores de los Estados y Jefes del Departamento del Distrito Federal.

Sus facultades las señala el artículo 9º, del mismo ordenamiento y son las siguientes:

"Artículo 9º.- Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

- I.- Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;
- II.- Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;
- III.- Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;
- IV.- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V.- Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;
- VI.- Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; y
- VII.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen".

Cabe hacer notar que dejaron de existir los Territorios Federales, para convertirse en Estados soberanos de la República Mexicana, siendo actualmente 31 Estados Federales y un Distrito Federal, haciendo la aclaración que las leyes a que hemos aludido, hacían referencia a Territorios Federales.

3.3. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Los Códigos Agrarios de 1934 y 1940, mencionan en sus artículos 3º y 15 respectivamente y en relación al Departamento Agrario que: "Será Organismo Superior encargado de la aplicación de éste Código...". Así por Decreto de 15 de Enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Enero de ese mismo año, crea el Departamento Agrario y la extinción de la Comisión Nacional Agraria.

Esto tiene explicación de acuerdo con el contenido del punto primero del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario que menciona:

"Se creará el Departamento Agrario, como dependencia directa del Ejecutivo para resolver las trascendentales cuestiones relacionadas con las restituciones y dotaciones de tierras y aguas". (4)

Decreto que crea al Departamento Agrario:

"Al Margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación.- EL C. Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto: Abelardo L. Rodríguez. Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos a sus Habituados sabed:

Que de acuerdo con el texto reformado del artículo 27 de la Constitución General de la República y en uso de la facultad que me concede el Decreto del Congreso de la Unión, de 28 de Diciembre del año pasado, y a reserva de lo que prevendrá en la Nueva ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos, he tenido a bien expedir el siguiente Decreto:

Artículo Primero.- Se crea un Departamento dependiente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario, dado a los quince días del mes de enero de 1934".

(5)

El Código Agrario de 1934, consideró al Departamento Agrario como Organismo, lo encontramos en el artículo 3º:

"Artículo 3º.- El Departamento agrario será el Organismo Superior encargado de la aplicación de este Código y en todo caso dependerá del Presidente de la República".

(4) Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, México, 1930, pág. 190.

(5) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1934 .

De esta forma podemos observar sus atribuciones por lo que nos menciona el artículo segundo de éste Código:

"Artículo 2º.- Corresponde al Departamento Agrario el estudio, iniciativa y aplicación de las Leyes Agrarias relativas a:

- Tierras Comunales de los Pueblos.
- Dotación y Restitución de Tierras.
- Fraccionamiento de Latifundios.
- Dotación y Restitución de Aguas Ejidales.
- Exposición de productos de los ejidos.
- Registro Agrario.
- Estadística Ejidal.
- Cuerpo Nacional Consultivo.
- Delegaciones de los Estados.
- Comisiones Mixtas agrarias.
- Comités Particulares Ejecutivos.
- Comisariados Ejidales.
- Procuraduría de los Pueblos".

Y en cuanto a sus dependencias, es el artículo 4º, quien las señala:

"A).- Una Delegación en cada Estado.

B).- El Registro Agrario Nacional.

C).- Oficinas de tierras, de aguas, de fraccionamientos y las demás dependencias que sean necesarias".

El Código Agrario de 1940, establece en su artículo 15, que:

"El Departamento Agrario es el Organismo Superior encargado de la aplicación del propio Código y dependerá directamente del Presidente de la República".

En el artículo 2º del Código Agrario de 1940, especifica los Organismos Agrarios en su fracción I:

"I.- Son Organismos Agrarios, el Departamento Agrario, del que dependerán:

a).- El Cuerpo Consultivo Agrario...".

Del anterior se desprende que este Cuerpo Consultivo es un Organismo Auxiliar del Ejecutivo, porque sus funciones son técnicas consultivas.

No es sino hasta el Código de 1942; el mejor estructurado y el que distinguió entre Autoridades Agrarias y Organismos Agrarios y Organismos Ejidales.

"Este Código confiere la calidad de Autoridad Agraria al Jefe del Departamento Agrario, actual Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (6) Sus atribuciones las establece el artículo 35:

(6) CHAVEZ PADRON: Opus Cit., págs. 361 y 362.

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

- I.- Acordar con el Presidente de la República.
- II.- Firmar, juntamente con el Presidente de la República, las resoluciones que dicte en materia -- agraria, y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad.
- III.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos motivo del deslinde o del señalamiento -- de zonas de protección o por cualquiera otra -- causa, cuando su resolución no este especialmente atribuida a otra autoridad.
- IV.- Informar al Presidente de la República en los -- casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 342.
- V.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativos del Departamento, de acuerdo con las -- leyes de la materia.
- VI.- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la filiación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en éste Código, salvo en casos expresamente reservados por la Ley y otra autoridad.
- VII.- Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento Agrario, acatando instrucciones del Presidente de la República; y
- VIII.- Las demás que este Código y las otras leyes y -- reglamentos le señalen".

Por lo que respecta a su nombramiento, este lo encontramos en el artículo 5º que dice:

"El Jefe del Departamento Agrario será nombrado y -- removido libremente por el Presidente de la República".

En este mismo Código, en su artículo 6º señala que:

"El Departamento Agrario es dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de este Código y demás leyes agrarias, en cuanto la ley no atribuya expresamente competencia a otros Organos".

El artículo 2º del Código Agrario de 1942, se refiere a los Organos Agrarios:

"Artículo 2º.- Son Organos Agrarios:

- I.- El Departamento Agrario con todas las oficinas que lo integran inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario".

Concluimos que la actual Secretaría de Reforma Agraria, sigue siendo la Dependencia directa del Presidente de la República, que aplica las leyes agrarias, como lo establece el inciso a), de la fracción XI, del artículo 27 de la --

Constitución, así como el artículo 3º de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente. Dado que el Departamento Agrario se elevó al grado de Secretaría de Estado por la amplitud de sus funciones, pero con el mismo objetivo de aplicar y ejecutar las Leyes Agrarias. La Secretaría de la Reforma Agraria se creó por Decreto de 30 de Diciembre de 1974.

Actualmente la Secretaría de la Reforma Agraria, -- también es autoridad en la materia, y su titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, según lo establecido por el artículo 2º, fracción III y parte última del artículo 3º de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente.

Las facultades de esta Autoridad Agraria se preveen en el artículo 10, de la ley en cita, el cual establece:

"Artículo 10.- El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad; política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

- I.- Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.
- II.- Firmar, junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su -- responsabilidad.
- III.- Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.
- IV.- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad.
- V.- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.
- VI.- Formular y realizar los planes de rehabilitación agrarias.
- VII.- Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia.
- VIII.- Aprobar los contratos sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí.
- IX.- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos

Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo 11 y, en materia de aprovechamiento, uso explotación de aguas, coordinadamente con la -- misma Secretaría.

- X.- Fomentar el Desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o -- accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, -- comunidades y nuevos centros de población.
- XI.- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley.
- XII.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.
- XIII.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier -- causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.
- XIV.- Intervenir en la resolución de las controver---sias agrarias en los términos de esta ley.
- XV.- Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya ---existentes, así como los destinados a deslindes.
- XVI.- Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.
- XVII.- Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan determinadas consignaciones.
- XVIII.- Decidir sobre los conflictos de competencia ---territorial entre dos o más delegaciones agrar---ias;
- XIX.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia; y
- XX.- Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad; y
- XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Forman parte de la Secretaría de la Reforma Agraria sus respectivas delegaciones agrarias en cada entidad federativa y su titular el delegado agrario, -- tendrá bajo sus órdenes dos subdelegaciones, una -- de procedimientos y controversias y otra de organización y desarrollo agrario".

3.4. LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS

HIDRAULICOS.

El antecedente de la Secretaría de Agricultura y Fomento como la denominó el Código de 1934, se remonta al año de 1917 bajo el nombre de Secretaría de Fomento, posteriormente en el mismo año por Diario Oficial del 31 de Diciembre es cuando ya se le da el nombre de Secretaría de Agricultura y Fomento, misma que se dividía en 2 departamentos:

- a) Un Departamento Agrario, y
- b) Un Departamento Forestal de Caza y Pesca.

Esta Secretaría se denominó de Agricultura y Fomento hasta el 7 de Diciembre de 1946, en que cambió su nombre a Secretaría de Agricultura y Ganadería, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

"La Secretaría de Agricultura y Fomento, tenía la categoría de una Secretaría de Estado, con un titular encargado de aplicar las leyes, entre otras: La Ley de Tierras Libres, la Ley de Deuda Agraria, así como otras disposiciones para el Fomento de la Agricultura, de la Ganadería y la Explotación Forestal; funcionando con sus diversas dependencias, entre otras: La Comisión Nacional de Irrigación todas como decíamos para fomentar y procurar las explotaciones agropecuarias en México". (7)

El Código Agrario de 1940 no manifiesta, como Organismo Agrario a la Secretaría de Agricultura y Fomento, pero -- sus actividades y facultades en Materia agraria, se les puede considerar como Organismo Agrario, cuyas funciones fueron desarrolladas a través de su Dirección de Organización Agraria Ejidal, así también no le otorgó carácter de autoridad Agraria al Secretario de Agricultura y Fomento.

El Código Agrario de 1942, señala como Autoridad Agraria al Secretario de Agricultura y Fomento y otorga carácter de Organización Agraria a ésta Secretaría.

Según el artículo 54 fracción IV, que dice:

"La Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejerce rá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal".

(7) CARRILLO CASTRO, Alejandro. Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, pág. 35.

Cabe hacer la aclaración que la mayor parte de las atribuciones del Secretario de Agricultura y Fomento pasaron al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por diversas disposiciones gubernamentales, como el Decreto del 24 de Diciembre de 1948, y así también respecto al régimen legal de los ejidos, cuya intervención correspondió a la Secretaría de Agricultura y Fomento ahora intervienen como ya se señaló; el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a través de su Organización Agraria Ejidal.

En el artículo 1º del Código de 1942 dispone: Son - Autoridades Agrarias:

En la fracción IV expresa: "El Secretario de Agricultura y Fomento"; así mismo en el artículo 38 se señalan - sus atribuciones:

- "Ha de resolver los acuerdos de las Asambleas de ejidatarios sobre la remoción parcial o total, y destitución de comisariados y Consejo de Vigilancia Ejidales.
- Resolver sobre legalidad de convocatorias para -- Asambleas Generales de ejidatarios.
- Expedir reglamentos sobre conservación y mantenimiento de las obras hidráulicas en los ejidos.
- Opinar en los expedientes en que se solicite una concesión de inafectabilidad ganadera.
- Dictar disposiciones para el mejoramiento y experimentación de ganados y forrajes con motivo de - las concesiones de inafectabilidad ganadera que - se concedan.
- Opinar en los casos en que las negociaciones ganaderas concesionarias, en lugar de crías entreguen su equivalente de otras razas o especies.
- Dictar disposiciones sobre sistemas de riego que no correspondan a ejidatarios, y sobre los sistemas mixtos de riego que se utilicen por ejidatarios y particulares.
- Opinar en los expedientes de permutas de bienes - ejidales.
- Dictar juntamente con la Secretaría de Educación Pública los reglamentos para explotar y distribuir los productos de las parcelas escolares.
- Aprobar las inversiones de fondos comunales ejidales".

Esta Secretaría solo tiene a su cargo facultades y atribuciones relacionadas con problemas agrícolas, como las siguientes:

- I.- Determinar medios adecuados para control, fomento, explotación y aprovechamiento de frutos y - recursos de los ejidos, nuevas comunidades y -- nuevos centros de población agrícola con finalidad al mejoramiento económico y social de la población campesina.
- II.- Aprobar los contratos sobre frutos, recursos o aprovechamientos que puedan celebrar los ejidos

y las comunidades con terceras personas o entre sí; y

- III.- Coordinar las actividades de las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a fin de que concurren a mejorar la agricultura y la ganadería de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola".

(8)

Para la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en las últimas atribuciones ya no le son conferidas, porque las mismas también ya han pasado a ser de la competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida el 23 de Diciembre de 1958.

Según las Reformas de 1984, a la Ley Federal de la Reforma Agraria, se le denominó: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, conforme al artículo 2º fracción IV de la citada ley.

El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos también es considerado como Autoridad Agraria y sus facultades podrán concretarse actualmente a lo económico agrícola, a la fijación de los coeficientes de agostadero y a la irrigación y regulación jurídica, ya que la tierra es un concepto que atañe directamente al factor agua para lograr su productividad.

Las atribuciones específicas del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos están contemplados en el artículo 11 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En éste artículo y dentro de la fracción II y también la IV, se estipula la colaboración y coordinación que debe existir en sus programas y sistemas junto con los de la Secretaría de la Reforma Agraria.

"Artículo 11.- Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

- I.- Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.
- II.- Incluir en los programas agrícolas, nacionales y regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos que en virtud de las condiciones ecológicas, -- sean más apropiadas y remunerativas en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria.

(8) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1948.

- III.- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país.
- IV.- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población.
- V.- Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas.
- VI.- Sostener una política sobre conversación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos.
- VII.- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades, y
- VIII.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen".

3.5. EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El Cuerpo Consultivo Agrario, es el único consejo - cuya creación se previó en la Constitución Federal de 1917 y al cual se le reconoció como Autoridad Agraria, tal y como - lo establece el artículo 2º, fracción V, de la Ley Federal - de la Reforma Agraria.

Se encuentra establecido en el artículo 27 Constitucional, fracción XI, inciso b). que dice:

"Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y -- que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen".

Los cinco miembros deberán reunir los requisitos siguientes de acuerdo al Código Agrario de 1934:

- "A).- No ser propietario de extensiones mayores de la fijada para la pequeña propiedad agrícola.
- B).- Tener práctica no menos de cinco años en asuntos agrarios. Tres de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, deberán ser Ingenieros Agrónomos titulados".

El Cuerpo Consultivo Agrario, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes, materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República.
- II.- Revisar y autorizar los planos, proyectos; conforme a los cuales hayan de ejecutarse las resoluciones presidenciales.
- III.- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el Jefe del Departamento Agrario.
- IV.- Dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de reforma a las Leyes Agrarias; y
- V.- Todas las demás que le señale este Código".

El Código Agrario de 1940, denominó como Organó Agrario, la Departamento Agrario y del cual dependía el Cuerpo Consultivo Agrario, por lo que de lo anterior se desprende, que este Cuerpo Consultivo es un Organó auxiliar del Ejecutivo, porque sus funciones son técnico-consultivas.

En el artículo 16, del Código Agrario de 1940 se estableció que:

"El Cuerpo Consultivo Agrario, tendrá como jefe nato al Titular del Departamento Agrario y se integrará con 8 miembros, de los cuales dos serán ejidatarios en pleno uso de sus facultades y de sus derechos agrarios y los seis restantes serán Agrónomos o Ingenieros titulados o técnicos en materia agraria con cinco años de práctica, cuando menos, en dichos asuntos; y deberán llenar los siguientes requisitos:

- I.- No poseer predios rústicos en extensiones mayores que las amparadas por éste Código.
- II.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.
- III.- No desempeñar cargo alguno de las organizaciones campesinas o patronales, para los Consejos Técnicos; y
- IV.- Ser de reconocida honorabilidad".

Al referirse sobre sus atribuciones, el Código Agrario de 1940 señala:

"Artículo 42.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes materia de las resoluciones, decretos y disposiciones que deba pronunciar el Presidente de la República.

- II.- Revisar y autorizar los planos y proyectos que sean consecuencia de los dictámenes aprobados.
- III.- Dictaminar sobre los expedientes y planos de -- ejecución y de parcelamientos ejidales, cuando las resoluciones presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos.
- IV.- Discutir y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución y de aquellas resoluciones que por imposibilidad material no hayan sido ejecutadas en todos sus términos.
- V.- Opinar sobre las ampliaciones de plazos para levantar las cosechas en terrenos afectados o reducir los concedidos, cuando se trate especialmente de cultivo cíclicos.
- VI.- Opinar y resolver de acuerdo con los estudios - agrícola, económico y sociales y opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en cuanto a organización y funcionamiento de las Sociedades de -- Crédito sobre la conveniencia de dividir en núcleos independientes una región agrícola ejidal por resolución presidencial o de ejido que solicite tal división.
- VII.- Opinar sobre los conflictos ejidales que se presenten.
- VIII.- Dictaminar cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, sobre iniciativas de reformas a las leyes agrarias, que formule el Ejecutivo Federal, y las demás que señale este Código, -- las leyes de la materia y sus reglamentos; y
- IX.- Todas las demás derivadas de la aplicación de - éste Código".

Las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario, que de acuerdo al Código Agrario de 1942, en su artículo 36 se comprende, sólo tiene funciones de dictaminación y sus determinaciones no tienen fuerza ejecutiva; sino en tanto que sean acogidas por las autoridades correspondientes.

En el artículo 7º, se especifica:

"El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por nueve miembros, el Jefe del Departamento Agrario lo presidirá y propondrá al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los demás componentes de este cuerpo, quienes deberán llenar los - requisitos siguientes:

- I.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables.
- II.- No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras; y
- III.- Ser de reconocida honorabilidad".

"Seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser Agrónomos e Ingenieros titulados, o técnicos con cinco años de práctica en asuntos agrarios; dos actuarán como representantes de los campesinos".

Por lo que podemos observar, el Cuerpo Consultivo Agrario es un simple auxiliar del Ejecutivo Federal y sus atribuciones las señala el artículo 36, tal y como ya lo anotamos anteriormente, en lo que respecta a éste último Código que comentamos.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria, el artículo 2º, se modificó para considerar al Cuerpo Consultivo Agrario, como Autoridad Agraria, a fin de que con tal carácter pueda aplicar la Ley en la nueva facultad que le atribuyen los artículos: 16, 326 y 432 reformados para resolver los casos de inconformidad contra las resoluciones que dictan las Comisiones Agrarias Mixtas en los Juicios de Privación de Derechos Agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Actualmente el Cuerpo Consultivo Agrario está integrado, según lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente que dice:

"El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a Juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad. Solo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el subsecretario suplir al titular de la Secretaría en la presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el reglamento interior".

Y el artículo 15 de la ley de la materia, señala los requisitos de quienes pueden integrar al Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que dice:

"Artículo 15.- El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo Agrario, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

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

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario las encontramos contempladas en el artículo 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que señala:

"Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido.
- II.- Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.
- III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios; procurando un acuerdo previo entre las partes.
- IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre los problemas que expresamente le sean planteados por aquél.
- V.- Resolver en los casos de inconformidad respectivamente a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y
- VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen".

Aunque este Organó teóricamente se considera vinculado a la Presidencia de la República, prácticamente lo está a la Secretaría de la Reforma Agraria; sus opiniones y dictámenes aunque no tienen fuerza de autoridad, son los que preceden el sentido en que resuelve definitivamente el C. Presidente de la República.

CAPITULO CUARTO

COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

4.1. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES JURISDICCIONALES.

Al ser reformado el artículo 27 Constitucional el 10 de Enero de 1934. La Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias -heróicas en su lucha contra el latifundio- desaparecieron, y en su puesto se crearon el Departamento Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario.

Por lo que la comisión Nacional Agraria, como Cuerpo Colegiado de carácter nacional, sentó las bases de las Comisiones Mixtas -como les denomina el artículo 27 Constitucional fracción XI, inciso c)- o Comisiones Agrarias Mixtas -como les denomina la Ley Federal de la Reforma Agraria en su -- fracción VI, del artículo 2º-, especializadas para resolver -- sobre las cuestiones agrarias, en realidad podríamos decir -- que se trata de un Tribunal donde se ventilan las controversias de entre los que solicitan las tierras y de sus oponentes que las detentan.

El Código Agrario de 1934, hace referencia a las Comisiones Agrarias Mixtas, como Autoridades Agrarias, manifestando lo siguiente:

"Artículo 1º.- Son Autoridades Agrarias:
IV.- Las Comisiones Agrarias Mixtas".

Después se menciona en éste Código:

"En cada Entidad Federativa, habrá una Comisión Agraria Mixta, que será el Organó Local para la aplicación del Código".

No debemos confundirnos, ya que los conceptos Autoridad y Organó, no resultan contradictorios puesto que, ya hemos visto que Autoridad y Organó son en esencia la misma cosa.

El código de referencia señaló como se integrarán dichas Comisiones Agrarias Mixtas y quienes pueden ser miembros de las mismas, esto lo preveen los artículos Sigüientes:

"Artículo 12.- Las Comisiones Agrarias Mixtas serán integradas por cinco miembros de los cuales dos representarán a la Federación, dos a los Gobernadores Locales, y uno a los Campesinos. De los representantes de la Federación uno deberá ser precisamente el Delegado del Departamento Agrario. Cuando menos uno de los representantes de la Federación y uno de los del Gobierno Local deberán ser Agrónomos titulados. El representante de los Campesinos, siempre será Ejidatario".

"Artículo 13.- Para ser miembro de las Comisiones -- Agrarias Mixtas, se requerirá ser persona de reconocida honorebilidad y con práctica en Materia Agraria

Los representantes de la Federación y de los Estados no podrán ser propietarios de extensión mayor de la fijada para la pequeña propiedad agrícola en explotación".

"Artículo 14.- De entre los miembros de la Comisión Agraria Mixta, uno de ellos fungirá como Presidente, otro como Secretario y el resto como Vocales. El cargo de Presidente corresponderá siempre al Delegado del Departamento Agrario, y como Secretario a uno de los representantes del Gobierno Local".

Las Comisiones Agrarias Mixtas, en el Código Agrario de 1934, tuvieron netamente el carácter de Organos Auxiliares ya que informan al Departamento Agrario. La entrega de tierras, bosques y aguas, por lo que sigue substancialmente la tónica de la última Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas en cuanto a la intervención de la ahora Comisión Agraria Mixta, en la tramitación en primera instancia de los expedientes de restitución, dotación de tierras y aguas y ampliación de ejidos, interviniendo directamente mediante personal de su adscripción en la elaboración de los trabajos censales y técnicos informativos, así como en la ejecución de los fallos de los Gobernadores, resoluciones que en el Código de -- que se trata, reciben la denominación de mandamientos, verdaderas sentencias de autoridades agrarias, con carácter provisional con que culmina la primera instancia del Procedimiento Agrario.

Este Código Agrario crea una nueva acción agraria para constituir nuevos centros de población agrícola, cuando no se dispone de tierras afectables para fincar una dotación ejidal, de manera que la intervención de la Comisión Agraria Mixta en el trámite, se concreta a emitir opinión sobre la procedencia de ésta acción, en la que no existe mandamientos del -

Gobernador, considerándose por tanto como acciones agrarias unistanciales, que terminan con la resolución presidencial correspondiente.

El Código Agrario de 1940, en su artículo 2º nos se ñala:

"Son Organos Agrarios:

II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas, una por cada - Entidad Federativa".

"Artículo 20.- Las Comisiones Agrarias Mixtas serán el Organo Local Consultivo para la aplicación de éste Código"

"Artículo 21.- Las Comisiones Agrarias Mixtas serán integradas como sigue:

- I.- Un Presidente,
- II.- Un Secretario,
- III.- Un Vocal de la Federación,
- IV.- Un Vocal del Ejecutivo Local, y
- V.- Un Vocal Representante de los Ejidatarios de la Entidad Federativa correspondiente".

En el artículo 22, se señalan los requisitos necesarios para ocupar los cargos de las Comisiones Agrarias Mixtas:

- I.- Que el Presidente sea el Delegado del Departamento Agrario en la Capital del Estado, Territorio o del Distrito Federal.
- II.- Que el Secretario y los Vocales Federales o -- del Ejecutivo Local;
 - a).- Sean peritos en materia agraria con capacidad suficiente a juicio del Jefe del Departamento Agrario o del Ejecutivo Local.
 - b).- Satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones I, II, III y IV del artículo 16; y
- III.- Que el representante de los Ejidatarios;
 - a).- Sea miembro activo de un ejido en posesión provisional o definitiva de las tierras.
 - b).- Que sepa leer y escribir.
 - c).- No desempeñe cargo alguno de elección popular.
 - d).- Esté en pleno goce de sus derechos civiles y políticos".

En el artículo 46 se señalan las atribuciones de -- las Comisiones Agrarias Mixtas:

- I.- Substanciar los expedientes de tierras y aguas.
- II.- Dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas que deben ser motivo de mandamiento del encargado -- del Poder Ejecutivo Local.
- III.- Opinar sobre la creación de los nuevos centros

de población y expropiación de tierras y aguas ejidales; y

IV.- Las demás que este Código y los reglamentos -- les confieran".

Y también la facultad de designar los Comités Ejecutivos Agrarios cuando se nieguen a hacerlos los ejecutivos locales.

Otra atribución es la de solucionar los problemas -- que se produzcan con motivo de las convocatorias para asambleas de elección de Comisariados y Consejos de Vigilancia, en la ejecución de los mandamientos del Ejecutivo Local.

Como observamos las dos anteriores atribuciones, -- son importantísimas facultades de decisión y ejecución.

El Código Agrario de 1942, en su artículo 2º nos señala como Autoridad Agraria:

"II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas".

"Artículo 9º.- Las Comisiones Agrarias Mixtas serán los Organos Consultivos de los Ejecutivos Locales para la -- aplicación de éste Código, y se integrarán por un Presidente un Secretario y tres Vocales".

El artículo 10, habla del nombramiento y requisitos para figurar en las Comisiones Agrarias Mixtas:

"Artículo 10.- El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado del Departamento Agrario que resida -- en la capital del Estado o Territorio o en Distrito Federal.

El Primer vocal será nombrado y removido por el Jefe del Departamento Agrario; el Secretario y el Segundo Vocal, serán nombrados por el Ejecutivo Local, y el representante de los ejidatarios será designado y substituído por el Presidente de la República, de una terna que presenta la liga de comunidades agrarias y sindicatos de campesinos de la entidad correspondiente, oyendo la opinión del Ejecutivo Local.

El Secretario y los Vocales de la Comisión Agraria Mixta, deberán reunir los requisitos generales exigidos para los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario; y con excepción del representante de los campesinos, deberán ser peritos en materia agraria. Este último deberá ser miembro de un ejido provisional o definitivo, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y saber leer y escribir".

Lo referente a las atribuciones, las encontramos especificadas en el artículo 39:

"I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas.

II.- Dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del Ejecutivo Local.

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de

población y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales; y
IV.- Las demás que este código y las otras leyes y reglamentos le señalen".

También tienen la de designar a los Comités Ejecutivos Agrarios en el caso de que no lo hagan los Ejecutivos Locales, interviniendo un representante de la Comisión Agraria como asesor.

Informar al Departamento Agrario sobre la ejecución de mandamiento de posesión remitiendo el expediente relativo para su resolución en segunda instancia.

Emitir dictamen en expedientes sobre propiedades -- inafectables, enviando su dictamen al Departamento Agrario -- para que se dicte la declaratoria que corresponda.

Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942; sobre -- atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, son idénticos en los términos que se utilizan actualmente, siendo pocas las diferencias que presentan.

En toda la evolución respecto de la codificación -- agraria que se orienta hacia la ampliación de las posibilidades de afectación la simplificación de los trámites agrarios para agilizar el reparto, la protección efectiva del patrimonio ejidal y parcelario, al respecto a la pequeña propiedad que cumpla con la función social de estar produciendo y la -- organización adecuada del ejido para fines productivos, estimulándose la explotación colectiva y el manejo directo, industrial y comercial de los bienes agrarios de los campesinos, como consecuencia de ésta culmina con la Ley federal de la Reforma Agraria, del 16 de Marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Licenciado Luis Echeverría Álvarez.

La Ley Federal de la Reforma Agraria opera una transformación substancial en relación con las Comisiones Agrarias Mixtas, respecto de sus atribuciones tradicionales como Cuerpo Dictaminador en la primera instancia de los Procedimientos Agrarios.

En materia de justicia agraria se les otorgan importantes facultades con el objetivo de atender y resolver diversidad de problemas.

En términos del Artículo 4º de la Ley que se comenta establece: "Las Comisiones Agrarias Mixtas, se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, y tendrán -- las atribuciones que se determinen en esta Ley".

Por otra parte el Artículo 12 de la Ley en cita a -- la letra dice: "Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

- I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;

así como los juicios privativos de derechos --- agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, - dotación y ampliación de tierras, bosques y --- aguas que deben ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de - población y acerca de la expropiación de tie--- rras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la - pequeña propiedad en predios afectables y en -- los expedientes de inafectabilidad.

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y dere- chos agrarios que les sean planteados en los -- términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamen- tos les señalen".

Resulta obvio que ante las nuevas y trascenden- tales funciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, es inmi-- nente su reestructuración completa, tendiente a fortalecer su actual estructura orgánica ampliando su personal, capacitán- dolo adecuadamente otorgándoles los elementos económicos, -- técnicos y materiales, para que haga frente a sus nuevas res ponsabilidades con toda eficacia.

Es de relevancia señir que el 29 de Diciembre de -- 1983, la Cámara de Diputados aprobó las Reformas Adicionales a la Ley Federal de la Reforma Agraria, con el objetivo de - hacer extensivo y asegurar en el campo mexicano, lo que for- talece el progreso rural y por otra parte la participación - del campesino mexicano, la cual fué propuesta por el C. Li- cenciado Miguel De la Madrid Hurtado.

Las adiciones en lo referente al artículo 4º, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, respecto de las Comisio-- nes Agrarias Mixtas, no hay modificación alguna por tanto si que la misma trascendencia; aclarando que hubo algunas otras reformas y adiciones que más adelante estudiaremos en su capítulo correspondiente.

Por lo que respecta al Artículo 12, de la Ley en ci ta, se comenta que se introdujeron adiciones y reformas que facultan a las Comisiones Agrarias Mixtas para substanciar y resolver los expedientes relativos a privación de derechos - agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, lo cual permi te agilizar el reconocimiento de derechos a los campesinos - que realmente viven cultivando las unidades parcelarias faci litándoles con ello la obtención oportuna de crédito y en ge neral el aprovechamiento pleno de las tierras.

Los dispositivos legales a que hemos hecho mérito, convertirá a las Comisiones Agrarias Mixtas, integradas por los representantes de la Federación, de Gobierno Local y uno de los Campesinos organizados, en auténticos Tribunales con jurisdicción en materia agraria encargados de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afectan hondamente a -- los sectores rurales más urgidos de seguridad en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra.

El Artículo 27 Constitucional fué elaborado como -- "Idea Base" de la cual derivan los demás preceptos legales -- constitucionales, por lo cual fueron creados las Autoridades Agrarias en sus fracciones XI y XII con excepción de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la que le da una intervención subsidiaria en materia agrícola pecuniaria y forestal después de haberse incorporado a la Secretaría de la Reforma Agraria, las importantes atribuciones de -- organización que anteriormente les correspondían.

Siguiendo el mismo orden de ideas tenemos sus antecedentes legislativos en la Ley del 6 de Enero de 1915, contempladas precisamente en la fracción III, del artículo 4º, a las Comisiones Agrarias Mixtas se les conocía como Comisiones Locales. Actualmente éstas se encuentran plasmadas en el artículo 27 Constitucional, fracción XI, inciso C).

Así tenemos que el artículo 27 Constitucional expresa en su fracción XI: "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias -- que se expidan, se crean:

- a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que -- las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c).- Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cu ya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d).- Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos".

En consecuencia a la Secretaría de la Reforma Agraria, compete la aplicación de la Política Agraria en nuestro país, en cuanto a lo que señala la fracción XI, inciso c), -- del Artículo 27 Constitucional, cuando expresa que se crea --

una Comisión Agraria Mixta compuesta por representantes tanto federal, local y un representante de los campesinos, la cual se sujetará en cada Estado y en el Distrito Federal.

Lo que nos indica que la fracción XI del artículo citado, elevan a las Comisiones Agrarias Mixtas a un importante papel como Organos Administrativos de Justicia Agraria.

Ahora la denominación de las Comisiones Agrarias -- Mixtas se destaca por la importancia de sus funciones dentro de los procedimientos agrarios en primera instancia, sus actividades funcionales para el mejor desempeño en la secuela de los asuntos agrarios.

Consecuentemente las Comisiones Agrarias Mixtas son instituciones, cuyo objetivo total se orienta al logro de -- una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, la cual implica cambios importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico en lo social y en lo político.

Los elementos que integran las Comisiones Agrarias Mixtas, son los siguientes:

- 1.- Un Presidente.
- 2.- Un Secretario.
- 3.- Un Vocal de la Federación.
- 4.- Un Vocal del Ejecutivo Local, y
- 5.- Un Vocal representante de los ejidatrios de la entidad federativa correspondiente.

Así tenemos que de acuerdo al reglamento interior de las Comisiones Agrarias Mixtas del Distrito Federal del 14 de Octubre de 1973, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 15 de Octubre de ese mismo año, establece en su artículo 4º, su integración por lo que los cargos referidos anteriormente deben reunir los siguientes requisitos:

- I.- Que el Presidente sea el Delegado Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria en la capital del Estado o del Distrito Federal.
- II.- El Secretario y los Vocales de las Comisiones Agrarias Mixtas, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario.

Los requisitos son que:

- 1.- Sea perito en materia agraria con capacidad suficiente a juicio del Secretario de la Reforma Agraria o del Ejecutivo Local.
- 2.- No poseer predios rústicos en extensiones mayores a las que ampara la ley.
- 3.- No desempeñar cargo alguno en las organizaciones campesinas o patronales.

III.- Que el Representante de los Ejidatarios:

- 1.- Sea miembro activo de un ejido en posesión provisional o definitiva de las tierras.
- 2.- Sepa leer y escribir.
- 3.- No desempeñe cargo alguno de elección popular.
- 4.- Esté en pleno goce de sus derechos agrarios, civiles y políticos.

IV.- El Secretario será uno de los representantes -- del gobierno local el cual tendrá la calidad de preferente a un Ingeniero Agrónomo titulado o - técnico en materia agraria.

En su artículo 2º dispone:

"El Presidente, el Secretario y los Vocales primero y segundo, deberán reunir los siguientes requisitos:

- I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulados en - una profesión relacionada con las cuestiones -- agrarias y contar con experiencia suficiente.
- II.- No poseer predio rústico cuya extensión exceda de la superficie asignada a la propiedad inafectable; y
- III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular".

(1)

Por consiguiente cada uno de los integrantes desempeñaría funciones importantes para la aplicación de la justicia agraria y que conjuntamente cada reglamento interior de estas instituciones le encomendarán directamente de acuerdo con sus facultades y obligaciones, tienen intervención en -- los asuntos agrarios de acuerdo a lo que establece la Ley Federal de la Reforma Agraria.

De conformidad con lo estipulado por el artículo 5º de la Ley Federal de la Reforma Agraria, el personal que integra a la Comisión Agraria Mixta, tendrá las siguientes funciones atendiendo a su Reglamento Interno que expide el Gobernador de cada entidad federativa o del Distrito Federal.

Ahora bien los integrantes de las Comisiones Agrarias Mixtas funcionan de la forma siguiente:

"Artículo 7º.- Son obligaciones de los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas:

(1) Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal del 15 de Octubre de 1973, pág. 1.

Del Presidente:

- 1.- Representar a la Comisión por sí o en forma delegada en todos los actos o diligencias en las que por razón de su competencia, deba intervenir ésta.
- 2.- Prescindir las sesiones ordinaria y extraordinarias de la Comisión y dirigir en ellas los debates.
- 3.- Convocar conjuntamente con el Secretario a las sesiones de la Comisión, autorizando en su caso la convocatoria y orden del día que a su consideración sujete el Secretario de dicha Comisión y autorizar con su firma los actos correspondientes.
- 4.- Acordar con el Secretario la correspondencia oficial y asuntos de trámite que no deban ser objeto de acuerdo con la Comisión, autorizando con su firma lo correspondiente.
- 5.- Designar representante de la Comisión que deba concurrir a las Asambleas Generales a que se refiere el artículo 18 de la Ley y nombrar personal técnico o administrativo que deba desahogar los trabajos relacionados con las cuestiones de la competencia de la Comisión.
- 6.- Asistir personalmente a las audiencias de prueba y alegatos que en acatamiento a lo establecido por la Ley, deben verificarse ante la Comisión, deberán expresamente su representación en algún miembro de la misma.
- 7.- Proponer al Gobernador del Estado el nombramiento del personal adscrito a la Comisión; conceder licencias económicas hasta por tres días y opinar respecto a las solicitudes por mayor tiempo o de las renunciaciones presentadas, teniendo en cuenta las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado con el Ejecutivo Local.
- 8.- Vigilar la correcta aplicación del presupuesto de gastos de la Comisión.
- 9.- Informar al C. Agente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de los hechos configurativos de responsabilidad penal, de conformidad con los preceptos relativos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, atribuidos a los miembros de la Comisión o al personal adscrito a dicho cuerpo colegiado.
- 10.- Solicitar ante quien corresponde, se apliquen las sanciones fijadas a faltas administrativas que cometa el personal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- 11.- Intervenir en la forma procedente, a efecto de que se cumpla el presente reglamento". (2)

(2) Reglamento Interior de la Comisión Agraria Mixta del Estado de Puebla, Publicado en el Periódico Oficial el 20 de Noviembre de 1973, pág. 5.

"Artículo 8.- Las obligaciones del Secretario son - las siguientes:

- 1.- Formular la orden del día relativa a las sesiones y ponerlas a consideración del Presidente - así como elaborar las convocatorias para las -- asambleas extraordinarias.
- 2.- Asistir a las sesiones formulando las actas correspondientes y recabar las firmas de los miembros de la Comisión asistente, llevando al efecto un libro especial.
- 3.- Recibir las promociones y responsabilizarse de que se abran los expedientes respectivos. Dando cuenta al Presidente en su caso.
- 4.- Recibir, clasificar, registrar y acordando con el Presidente, despachar la correspondencia.
- 5.- Proveer de común acuerdo con el Presidente lo necesario para la substracción, trámite e integración de los expedientes.
- 6.- Responsabilizarse de la marcha eficiente de un archivo general de expedientes, planos, leyes y disposiciones en general que se expiden en materia agraria.
Los expedientes y planos sólo podrán consultarse en las oficinas de la Comisión por las partes cuando acrediten debidamente su personalidad.
- 7.- Vigilar que se hagan con toda oportunidad las - notificaciones y publicaciones que determine la ley, haciendo el cómputo de los plazos señalados para el ejercicio de un derecho, dando oportuna cuenta de su vencimiento al C. Presidente.
- 8.- Recibir las pruebas e informaciones necesarias para el trámite y substanciación de los expedientes y ordenar, previo acuerdo con el Presidente, las diligencias o pruebas que deban recabarse de oficio que estimen necesarias.
- 9.- Responsabilizarse de que las audiencias de pruebas y alegatos que deben verificarse en la Comisión, se desarrollen correctamente el día y hora fijadas.
- 10.- Acordar con el Presidente se pongan los expedientes a disposición de los miembros de la Comisión, dentro de los plazos y en los miembros -- previstos por la Ley, para los efectos de formular el proyecto de opinión, dictamen o resolución que deben ser sometidos al conocimiento y acuerdo de la propia Comisión.
- 11.- Acordar con el Presidente, para los efectos de una eficaz organización y eficiente desempeño - de las labores de éste en el número de mesas -- que se estiman necesarias.
- 12.- Encargarse del mobiliario y útiles de la Comisión, cuidando de su conservación y uso apropiado.

Las Obligaciones de los Vocales son las siguientes:

- 1.- Asistir con puntualidad a todas las sesiones; - intervenir en las sesiones proponiendo respecto de los asuntos que en ellas se trate; asistir - al desempeño de labores de las oficinas, así como cumplir las atribuciones que les sean encommendadas por el Presidente.
- 2.- Al primer vocal, suplir al Presidente de la Comisión Agraria Mixta en ausencias temporales.
- 3.- Al tercer vocal, autorizar con su firma toda la correspondencia en ausencia del Presidente, del primero y segundo vocal.

Son atribuciones de los vocales, formular los proyectos de dictámenes que se sometan al acuerdo de la Comi---sión. Así mismo los vocales acordarán con el Presidente entre los diversos expedientes en tramitación, además el tercer vocal o sea el representante de los ejidatarios y comunes, intervendrá en los conflictos que se susciten entre ejidatarios por concepto de derechos agrarios". (3)

Lo anterior nos lleva a concluir que las actividades que desarrollen los integrantes de estas Comisiones a las -- que ocupa nuestra atención, desempeñan las siguientes funciones: La de expeditar la tramitación de los procedimientos -- agrarios, en su esfera de competencia, y acelerar la resolución de las contraversiones que se suscriben entre los campesinos, la realización de todos aquellos trabajos encaminados a legalizar la tenencia de la tierra, y la pronta y eficaz - resolución de los asuntos agrarios.

Además de llevar, acabo las funciones de apoyo administrativo, con el propósito de planear, organizar, dirigir, contratar, substanciar, opinar, dictaminar, resolver los procedimientos que se presenten y que deben ser resueltos en -- forma eficiente u oportuna, a fin de facilitar la forma de - decisiones al responsable de la dependencia.

Como hemos estudiado en páginas anteriores, una de las principales funciones del Presidente de la Comisión Agraria Mixta, es la de representar a las mismas en los asuntos de su competencia de esta. Así mismo el Delegado Agrario, -- una de sus principales funciones es la de representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria; y por otra parte el mismo, otra de sus funciones de primordial importancia es la de presidir las Comisiones Agrarias Mixtas.

(3) Reglamento Interior: Opus Cit., págs. 5 y 6.

En efecto el artículo 5º de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece: "El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal".

Lo anterior se corroborará con lo establecido por el artículo 13 fracción III, del citado ordenamiento legal, y -- que dice: "Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta Ley y a las disposiciones agrarias vigentes".

De lo anterior se deduce que los Delegados Agrarios actúan con un doble carácter, ya que las dos dependencias -- que representa son Organos totalmente distintos, cuya competencia y atribuciones respectivas se encuentran perfectamente delimitadas por la Ley Federal de la Reforma Agraria y -- además con algunos otros ordenamientos relacionados con la -- materia.

A nuestro juicio, el hecho de que los Delegados --- Agrarios actúen con doble personalidad, en algunos aspectos parece ser desventajoso para el verdadero cumplimiento de -- las funciones, de las Delegaciones Agrarias como de las Comisiones Agrarias Mixtas -como Presidente-; ya que puede suceder, que debido a la gran cantidad de asuntos que se presentan, dichos funcionarios desatenderán algunas obligaciones -- respecto de cualquiera de los Organos que representan y de -- la misma manera, podemos pensar que siendo un mismo titular en los dos Organos mencionados, si éste en forma deliberada o involuntaria comete un error en el procedimiento de algún asunto que se trámite sería difícil corregirlo, y de la misma manera, consideramos que siendo los Delegados Agrarios -- los encargados de presidir las Comisiones Agrarias Mixtas resulta irrisorio lo de la disposición contenida en el artículo 13 fracción IV, de la Ley Federal de la Reforma Agraria -- en el sentido que estos tienen la obligación de dar cuentas a la Secretaría de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas; para que se exija la responsabilidad que establece la -- citada Ley, pues como es de suponerse, en tal caso se estarían acusando ellos mismos, caso que nos parece por demás difícil e ilógico.

En nuestra opinión consideramos que el hecho de que la Comisión Agraria Mixta se encuentre integrada por igual -- número de representantes de los ejecutivos federal y local -- es muy ventajoso, pues así se establece un equilibrio en el funcionamiento de este cuerpo colegiado, además de la intervención del representante de los campesinos, pero creemos -- que sería conveniente que el Presidente de dicha Comisión, -- aunque sea representante del Ejecutivo Federal, este cargo -- no recayera en el Delegado Agrario sino en otro individuo -- nombrado especialmente para ocupar ese cargo, y así se establece una mayor vigilancia y control de las funciones de los mismos, para mejor desempeño de sus respectivas obligaciones,

para lo cual será necesario reformar en su parte conducente la Ley Federal de la Reforma Agraria y las demás disposiciones respectivas.

En toda clase de Tribunales Judiciales, Administrativos; es recomendable la existencia de una plena autonomía, con la finalidad de que puedan emitir sus fallos de manera totalmente imparcial, sin peligro de consignas por parte de las autoridades superiores de los cuales podrán depender y sin temor a recibir represalias en caso de dictar alguna resolución contraria a los intereses de dichas autoridades, este comentario deriva de la duplicidad de funciones que anotamos anteriormente, así también la falta de autonomía a determinadas Autoridades Agrarias o Cuerpos Colegiados; por lo -- que en el caso que ocupa nuestro estudio, creemos que sería una muy buena medida la de otorgar autonomía a las Comisiones Agrarias Mixtas, ya que actualmente actúan como Juez y -- parte al mismo tiempo, y al juzgar de sus propios actos, están faltando al principio de Seguridad Jurídica, pues creemos que no es correcto que un Organismo Administrativo, al aplicar el derecho, creando, transformando, modificando o extinguiendo situaciones de derecho, esté facultado para juzgar -- de sus propios actos sino que lo idóneo sería que cuando --- existiera un conflicto por las decisiones o actos de estas -- Autoridades, la controversia se sometiera al conocimiento de un Tribunal competente para resolver tales controversias --- agrarias, por lo que consideramos llevar a cabo una propuesta de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente y las demás leyes -- agrarias respectivas, a efecto de establecer los Tribunales Agrarios y la competencia de éstos, cuya creación se ha venido estudiando, pero que hasta la fecha la idea ha cristalizado, lo cual es sumamente lamentable, ya que dichos Tribunales vendrían a asumir las funciones jurisdiccionales en materia agraria que actualmente ejercen las Autoridades Administrativas lo cual se traduciría en una forma más ágil y expedita para impartir justicia y lo que es más importante de -- las citadas Autoridades Agrarias, es con el fin de que puedan actuar con imparcialidad, llevando al campo mexicano la justicia y la paz que tanto necesita para ser más productivo y estar en posibilidad de satisfacer las necesidades alimenticias de nuestro país que cada vez son más apremiantes; sin olvidar que actualmente millones de familias campesinas dependen del campo en general.

4.2. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN LAS COMISIONES

AGRARIAS MIXTAS.

A).- Restitución, Dotación y Ampliación de Tierras, Bosques y Aguas.

Por escrito y ante el Gobernador del Estado correspondiente se presentará la solicitud de Restitución, Dotación y Ampliación de Tierras, Bosques y Aguas; debiendo los interesados entregar copia de éste a la Comisión Agraria Mixta. El Ejecutivo Local dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de procedencia; si no es así, contestará a los interesados que no procede la solicitud, notificándoles que la acción podrá intentarse nuevamente si el núcleo de población existe cuando menos seis meses de anterioridad a la solicitud.

Por otra parte carecen de capacidad para solicitar dotación de bosques o aguas:

- 1.- Las capitales de la República y de los Estados.
- 2.- Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación.
- 3.- Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación.
- 4.- Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicación ferroviarias internacionales.

Una vez reunidos los requisitos anteriores, publicará la solicitud en el periódico oficial de la Entidad, turnando el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie el expediente. En éste período expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo de población solicitante. Si el Ejecutivo Local no lleva a cabo estos actos, será la Comisión Agraria Mixta la que previa investigación de la capacidad del núcleo de población solicitante iniciará el expediente con la copia que se le haya entregado, hará la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, expedirá los nombramientos al Comité Particular Ejecutivo, notificando este hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía, pero también se seguirá de oficio el procedimiento de dotación por si la restitución se declara improcedente.

Esta publicación surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento, e iguales efectos tendrá

respecto de los propietarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables. La publicación de la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente que se trámite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos ubicados dentro del radio de afectación, y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables.

El día que la Comisión Agraria Mixta o el Gobernador ordenen la publicación anterior, notificarán este hecho mediante oficio al Registro Público que corresponda. A través de oficio las Comisiones Agrarias Mixtas, informarán sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables, a los cascos de las fincas.

Antes de que se dicte Resolución Presidencial a una solicitud de dotación, si se pidiera restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía, haciéndose nueva notificación a los presuntos afectados.

Los mandamientos de los Ejecutivos Locales señalarán las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución. En caso de dotación, señalarán la extensión y la clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soporlarla, las unidades de dotación que se constituyan y el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo en su caso, así como las superficies para uso colectivo, para la parcela escolar y para la unidad agrícola industrial de la mujer.

El Ejecutivo Local, autorizará los planes de acuerdo a los cuales se otorgará la posesión provisional; si se restituye o se dota con tierras de riego, se indicará también la cantidad de aguas que éstas corresponda.

B).- Restitución de Tierras, Bosques y Aguas.

Dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la fecha de publicación de la solicitud, los vecinos del pueblo solicitante presentarán a la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y la documentación necesaria con el fin de comprobar la fecha y la forma de despojo de las tierras, bosques o aguas reclamadas y; los presuntos afectados exhibirán los documentos en que funden sus derechos.

Si la solicitud detalla los predios o terrenos objeto de la demanda, además de la publicación se notificará por oficio a los presuntos afectados. Si en la solicitud no se detallan, la Comisión Agraria Mixta hará de oficio la investigación; identificados los predios notificará por oficio a los presuntos afectados y en el plazo de cuarenta y cinco días que se contarán a partir de dicha notificación.

Con el fin de que se estudie la autenticidad de los títulos y documentos, la Comisión Agraria Mixta los enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien lo hará dentro de un plazo de treinta días. Esta los devolverá de inmediato a la Comisión, anexando el dictamen paleográfico respectivo y su opinión acerca de dicha autenticidad, indicando el pro-

cedimiento que debe seguirse para la satisfacción de las necesidades agrarias del núcleo solicitante. Si son auténticos los títulos presentados y en los documentos aparece comprobada la fecha y la forma del despojo, es decir, que la restitución es procedente, la Comisión Agraria Mixta suspenderá el trámite dotatorio y sin con los bienes reclamados no se han constituido ejidos o nuevos centros de población agrícola, - la Comisión dentro de los sesenta días siguientes al recibo paleográfico, realizará los siguientes trabajos:

- 1.- Identificación de los linderos y del terreno cuya restitución se solicita y planificación en - que aparezcan las propiedades inafectables a -- que se refiere esta ley de la materia.
- 2.- Integración del censo agrario correspondiente.
- 3.- Informe escrito explicando los datos a que se refieren las acciones anteriores, precisándose la extensión y la clase de los bienes que por - restitución se reclamen.

Si la Secretaría de la Reforma Agraria, opina que - no procede la restitución, la Comisión Agraria Mixta continuará de oficio los trámites de la dotación. La Comisión Agraria Mixta, dentro de un plazo de diez días a partir de la fecha de terminación de los trabajos anteriormente citados, formulará su dictamen, sometiéndolo a la consideración del - Ejecutivo Local quien en un plazo de cinco días, dictará su mandamiento. Si no lo hiciera se tendrá por desaprobado el - dictamen y la Comisión citada, reconocerá el expediente dentro de los cinco días siguientes para turnarlo al Delegado - Agrario, quien continuará el trámite de éste.

El Delegado Agrario en un plazo de quince días en - caso necesario completará el expediente, formulando el resumen del procedimiento y con su opinión dentro de tres días - lo turnará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria. Esta secretaría lo revisará y en quince días - lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, quien en pleno emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente en - el plazo de sesenta días, sometiéndolo a la consideración -- del Presidente de la República para su resolución definitiva.

En caso de que los terrenos de labor o laborables - restituidos, resulten insuficientes, la Comisión Agraria Mixta, tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, éste se iniciará con la publicación del acuerdo de la mencionada Comisión.

C).- Primera Instancia para Dotación de Tierras.

Publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación - de oficio, la Comisión Agraria Mixta, dentro de los ciento - veinte días siguientes a la publicación, realizará los trabajos enseguida detallados:

- 1.- Formación del censo agrario del núcleo solicitante y recuento pecuario.

- 2.- Levantamiento de un plano del radio de afectación para conocer: La zona ocupada por el caserío o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos definitivos o provisionales y las porciones afectables de las fincas.
- 3.- Informar por escrito que complementa el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario sobre la extensión y la calidad de las tierras planificadas; sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad; propiedad y extensión de las fincas afectables, en favor del solicitante, -- exámen de sus condiciones catastrales o fiscales, anexando los certificados que se recaben del registro público de la propiedad o de las oficinas fiscales.

La Comisión Agraria Mixta pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes. Si son fundadas dichas observaciones, la Comisión rectificará los datos objetados dentro de los diez días siguientes. Si durante la tramitación de esta primera instancia se plantea un problema de nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta, antes de emitir dictamen informará a la Secretaría de la Reforma Agraria, proporcionándole todos los datos de que disponga para que resuelva lo procedente.

Con base en los datos que obran en el expediente, documentos y pruebas presentados por los interesados, la Comisión Agraria Mixta determinará sobre la procedencia o no de la dotación, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que se haya integrado el expediente. Esta someterá su dictamen a la consideración del Ejecutivo Local, quien dictará su mandamiento en un plazo de quince días. Una vez dictado éste, ordenará su ejecución, turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente; si dentro del plazo señalado el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento, se considerará desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta recogiendo ésta el expediente dentro de los tres días siguientes, turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite subsecuente.

Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo legal, recogerá el expediente y dictará dentro de cinco días el mandamiento que juzgue procedente ordenando su ejecución y turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente.

Cuando el Ejecutivo Local dicte su mandamiento sin dictamen de la Comisión Agraria Mixta; la Delegación Agraria

si es necesario, recabará los datos que falten practicando - las diligencias que procedan dentro de los treinta días, for- mulará un resumen del caso y con su opinión lo enviará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria en - el plazo de tres días para su resolución. La Comisión Agrar- ria Mixta avisará a la Delegación Agraria del envío de sus - dictámenes y de los casos en que éste no dicte oportunamente su mandamiento.

Durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta rinda su dicta- men al Ejecutivo Local, los propietarios presuntos afectados podrán por escrito ante la Comisión, exponer lo que a su de- recho convenga.

Los alegatos y documentos que con posterioridad se ofrezcan, deberán presentarse ante el Delegado Agrario para que se tome en cuenta al hacerse la revisión del expediente.

El Ejecutivo Local enviará los mandamientos que dic- te a la Comisión Agraria Mixta, en el plazo de cinco días pa- ra su ejecución. Si el mandamiento concede tierras, bosque o aguas, la Comisión designará un representante para que convo- que al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiada y a los propietarios afectados para que asistan a la diligencia de posesión en la que fungirá co- mo asesor. Esta deberá practicarse ágil y dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición del mandamiento -- del Gobernador, e invariablemente comprenderá el deslinde de los terrenos que se entregan en posesión.

Si el mandamiento que dicte el Gobernador considera que dentro del radio de siete kilómetros del núcleo gestor - no existen terrenos afectables, lo notificará al Comité Par- ticular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido se- ñalados como afectables y ordenará que sea publicado en el - periódico oficial de la Entidad.

En el artículo 299 de la ley de la materia, se esta- blece que para la ejecución de los mandamientos del Goberna- dor se citará previamente a los interesados a la diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se -- procederá a deslindar los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombrará si no existiere el Comisariado Eji- dal, quien recibirá la documentación correspondiente inclu- yéndose un instructivo de organización y funcionamiento del ejido formulado por la Secretaría de la Reforma Agraria, y - los bienes concedidos por dicho mandamiento. Así mismo, así- nará en su caso, las unidades de dotación que provisionalmen- te deban corresponder a cada ejidatario.

En el artículo 300 de la ley en cita, menciona que el núcleo de población ejidal, a partir de la diligencia de posesión provisional, se le tendrá como legítimo poseedor de las tierras, bosques o aguas concedidas por el mandamiento - para todos los efectos legales y con personalidad jurídica - para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que esta ley de la materia establece, así como para contra- tar los créditos refaccionario y de avío respectivos.

En el artículo 301 de la referida ley establece que una vez realizada la diligencia de posesión, la Comisión --- Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, sobre la ejecución del mandamiento y remitirá éste para su publicación en el periódico oficial de la Entidad. Si las tierras o aguas afectadas están comprendidas en varias Entidades Federativas, la publicación se hará en los periódicos oficiales de cada una de dichas Entidades.

El artículo 302 de la multicitada ley de la materia plasma que si al darse una posesión derivada del mandamiento del Ejecutivo Local, se encuentran dentro de los terrenos -- concedidos cosechas pendientes de levantar, a los propietarios se les señalará un plazo necesario para recogerlas, el cual se notificará expresamente publicándose en las tablas -- de avisos en las Oficinas Municipales correspondientes al núcleo de población beneficiado.

Los plazos que se fijen a los cultivos anuales -- responderán a la época de las cosechas en la región, no alcanzando el siguiente ciclo agrícola del cultivo de que se -- trate.

En relación a los terrenos de agostadero, se fijará un plazo máximo de treinta días para que los ejidatarios entren en posesión plena, salvo que medien las circunstancias previstas en el artículo 312 de la ley en cita, es decir, si el núcleo de población dotado no puede llenar los terrenos -- propios para la ganadería, para evitar disminuya la capacidad productora de la zona y el remate del ganado antieconómico, al propietario afectado se le concederá el derecho de -- mantener en esos terrenos los ganados correspondientes por -- un plazo hasta de un año, pagando éste al ejido beneficiado, como compensación un tanto por ciento de las crías del ganado que ocupe los terrenos del ejido, el cual se fijará de -- acuerdo con el reglamento respectivo.

El artículo 303 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, manifiesta que, los afectados con aprovechamientos -- de aguas por virtud de ésta ley, durante la diligencia posesoria, se les señalarán los plazos necesarios para conservar el uso de las aguas que en la fecha de posesión utilicen en el riego de cultivos pendientes de cosechar.

El plazo no será menor que el tiempo faltante para la terminación del período de riego, tratándose de cultivos anuales; en los casos de los cultivos a que hace mención la fracción III del artículo 249, es decir, hasta 300 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, -- caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; son inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades; entonces el plazo se concederá hasta por un año, salvo el de plantaciones de caña de azúcar, para el cual podrá ampliarse hasta que se efectúe el segundo corte.

D).- Segunda Instancia para Dotación de Tierras.

El precepto marcado con el número 304 de la ley en cita dice que; recibiendo la Secretaría de la Reforma Agraria el expediente que le envía el Delegado, procede a revisarlo y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, quien en pleno emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente en el plazo de sesenta días. En el dictamen también se hará alusión a la forma como se desarrolló la Primera Instancia, el cumplimiento de los plazos y los términos señalados en esta ley y a las fallas en el procedimiento.

En base a los términos del dictamen se formulará un proyecto de resolución el que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

Si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario es positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; pero cuando el dictamen sea negativo se actuará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 326 de la ley reglamentaria, es decir, que la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios afectados y al Registro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 449 de esta misma ley, o sea, que el Registro citado deberá hacer las anotaciones marginales preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existan solicitudes agrarias, conforme a las modificaciones que reciba de las autoridades del ramo, las anotaciones se harán en los libros que registran la traslación del dominio de los inmuebles y de los derechos reales.

E).- Dotación y Adquisición de Aguas.

En el artículo 318 de la mencionada ley de la materia contempla que, las solicitudes directamente se presentarán ante los Ejecutivos Locales quienes inmediatamente pedirán a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, su opinión respecto de la disponibilidad o existencias de aguas. Si es positiva ordenará se inicie el expediente, pero si fuera negativa lo comunicará a los interesados.

El artículo 319 de la ley de referencia señala que, la Comisión Agraria Mixta iniciará el expediente y solicitará de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, practique una inspección para investigar:

- 1.- La posibilidad de realizar el riego de las tierras ejidales o comunales de los solicitantes.
- 2.- La localización de los aprovechamientos existentes que puedan ser afectados y de las fuentes de éstos.
- 3.- El aforo en las corrientes y de los diferentes aprovechamientos afectables, y los datos técnicos del sistema de riego.
- 4.- El coeficiente de riego para los cultivos de la

- región y la fecha y la forma en que se suministran los riegos a los diferentes cultivos.
- 5.- Las superficies de riego, gastos y volúmenes -- que correspondan a propiedades afectables.
 - 6.- La extensión de las tierras de riego de los aprovechamientos inafectables.
 - 7.- Las servidumbres impuestas y las que deban imponerse a las obras ya establecidas, o a los terrenos que deban ocuparlas que se proyecten para el pueblo solicitante.
 - 8.- La extensión y la calidad agrológica de las tierras y las condiciones climatológicas de la región, en relación con los aprovechamientos afectables y las obras hidráulicas abandonadas y la posibilidad de su aprovechamiento.

En el artículo 320 se prevé que, el volúmen y el gasto que deben dotarse se señalarán tomando en consideración: El volúmen y el gasto netos o sea los necesarios para la superficie que técnicamente y desde el punto de vista económico pueda aprovecharlos; los coeficientes de riego para los cultivos que puedan comprenderse en los terrenos ejidales por regar o de las obras proyectadas y los volúmenes o pérdidas que correspondan según las obras que se proyecten.

El artículo 321 del ordenamiento legal en cita establece que, recibido el informe con los resultados de la inspección, según el artículo 319 de esta misma ley, se solicitará a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, según corresponda que informe acerca de la propiedad de las aguas y de los derechos confirmados o confirmables de los presuntos afectados.

Así se prevé en el artículo 322, de la susodicha ley que, después de ejecutados los mandamientos de los Ejecutivos Locales se notificará a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para el ajuste provisional de los aprovechamientos y la expedición de los reglamentos respectivos y para que se ordene la ejecución de las obras limitadas de carácter provisional que permitan realizar los aprovechamientos otorgados.

El precepto 323 del ordenamiento legal invocado cita que, una vez pronunciada la resolución presidencial la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, hará el reajuste definitivo de los aprovechamientos afectados y ordenará la ejecución de las obras hidráulicas necesarias.

F).- Nuevos Centros de población Ejidal.

Contempla el artículo 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que, si en un procedimiento de dotación el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario es negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a notificarlo al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios afectados y al Registro Público de la Propiedad del Estado correspondiente, con el fin de que se tilden las anotaciones a que se hace re

ferencia en el artículo 449 de esta misma ley, ordenando que se inicie el expediente del nuevo centro de población ejidal indicando que por conducto de la Delegación Agraria respectiva, se consulte a los interesados respecto de su conformidad para el traslado al sitio en donde vaya a establecerse dicho centro.

Si los campesinos no aceptan trasladarse, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará se archive el expediente como asunto concluido, lo cual comunicará al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado.

El artículo 327 de la ley invocada manifiesta que, ante el Delegado Agrario se presentará la solicitud de cuya jurisdicción sean vecinos éstos, y podrán señalar él o los predios que puedan ser afectables, declarando su conformidad expresa de traslado al lugar donde vaya a establecerse, así como su decisión de arraigarse en él. Estos expedientes se tramitarán en única instancia, iniciándose de oficio o a solicitud de los interesados.

En el artículo 328 de este ordenamiento citado, se plasma que el Delegado Agrario en cuanto reciba la solicitud u obtenga la conformidad de los campesinos interesados, remitirá ésta, o el acta en que ésta conste, a la Secretaría de la Reforma Agraria. Si en la solicitud o en la declaración los campesinos hacen el señalamiento de los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará esto al Registro Público de la Propiedad correspondiente, mediante oficio por correo certificado, para que haga las anotaciones que establece el artículo 449 de la ley de la materia, dentro de los treinta días siguientes formulará un estudio acerca de las posibilidades de que este centro se establezca en la Entidad de que sean vecinos los solicitantes, este estudio se envía inmediatamente a la Secretaría.

Si el propietario del predio afectable justifica su inafectabilidad, la Secretaría de la Reforma Agraria, enviará de oficio al Delegado para que éste disponga la cancelación de la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que la resolución definitiva establezca en cada caso.

Contempla el artículo 329 de la multicitada ley que una vez recibida la solicitud la mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad correspondiente y en el de aquella donde esté ubicado el predio o predios señalados como afectables.

Por otra parte, si en la solicitud se señala el predio o predios presuntamente afectables, la publicación de ésta surtirá efectos de notificación.

Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría, dentro de los quince días siguientes a la publicación, notificará por oficio a los poseedores o propietarios, para que en un plazo de cuarenta y cinco días expresen por escrito lo que a su derecho convenga.

El artículo 330 de esta misma ley de referencia establece que, de la conformidad que los solicitantes expresen

ante el Delegado Agrario, respecto a trasladarse al sitio -- donde haya posibilidad de establecer dicho centro, éste le-- ventará un acta la que se tendrá como solicitud para todos - los efectos procesales.

El artículo 331 de la ley en cita, establece que la Secretaría de la Reforma Agraria en cuanto reciba la solici-- tud, estudiará la ubicación del nuevo centro dando preferen-- cia para su localización a los predios señalados por los so-- licitantes, desde luego si son afectables, y las tierras de la entidad en que resida el núcleo peticionario.

En un plazo de sesenta días, determinará la canti-- dad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba com-- prender y las fincas que puedan ser afectadas, así como los proyectos de urbanización de saneamiento y de servicios so-- ciales.

Si no se localizarán terrenos afectables, los expe-- dientes instaurados se reservarán y conforme se disponga de tierras afectables, se irán resolviendo cronológicamente.

El artículo 332 de éste mismo ordenamiento cita que los estudios y proyectos formulados se enviarán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta correspondiente para que en un plazo de quince días expresen su opinión. Al mismo -- tiempo por oficio se notificará a los propietarios afectados que no hubiesen sido señalados en la solicitud agraria y a - los campesinos interesados para que expresen por escrito lo que a su derecho convenga, en un plazo de cuarenta y cinco - días.

En el artículo 333 de la ley en cita que transcurri-- do el plazo referido en el artículo que antecede y, previo - dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario de la Reforma Agraria, elevará a la consideración del Presidente - de la República el asunto para que éste dicte la resolución correspondiente.

El artículo 334 de la citada ley de la materia, es-- tablece que, las Resoluciones Presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas pa-- ra la dotación de ejidos, ello es cuanto a su contenido, ubi-- cación y ejecución, y surtirán, respecto de las propiedades afectadas los mismos efectos que éstas.

Indicarán las Dependencias de los Ejecutivos Federa-- les y Locales que deben contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para subsis-- tencia de los campesinos y a realizar las obras que alude el artículo 248, es decir, que las Dependencias Gubernamentales competentes colaborarán para el mejor logro de los planes -- respecto de obras de infraestructura y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo.

En el artículo 335 de éste ordenamiento legal se -- prevé que si los solicitantes son vecinos de un núcleo con - solicitud de dotación o de ampliación de ejidos sin Resolu-- ción Presidencial, ni posesión provisional, optarán entre se-- guir el procedimiento para la creación de un nuevo centro de población o el dotatorio directo. Se seguirá el procedimien--

to manifestado y se suspendera el otro. La determinación que se adopte se notificará a la Comisión Agraria Mixta respectivamente.

G).- Expropiación de Bienes Ejidales.

En el artículo 343 de la Ley Federal de la Reforma Agraria indica que la solicitud deberá presentarse por escrito ante la Secretaría de la Reforma Agraria, señalándose:

- 1.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.
- 2.- El destino que se pretenda dárseles.
- 3.- La causa de utilidad pública que se invoca.
- 4.- La indemnización que se proponga.
- 5.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para establecer debidamente estos puntos.

El artículo 344 de la ley en cita, menciona que, la Secretaría de la Reforma Agraria procede a notificar al Comisariado Ejidal el núcleo afectado tanto por oficio como a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad, pidiendo las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta correspondiente y del Banco Oficial que opere con el ejido, éstas deberán rendirse en un plazo de treinta días, si no hubiera respuesta se tomará como que no hay oposición y se continuará con los trámites. Al mismo tiempo mandará practicar los trabajos técnicos y verificará los datos consignados en la solicitud, pidiendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente; todos estos trámites se concluirán dentro de los noventa días de iniciados.

El artículo 345 del ordenamiento legal mencionado, establece que una vez integrado el expediente con los documentos referidos en los artículos anteriores y con otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesarios será sometido a la consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

El precepto 346 de la ley de la materia dispone que el Decreto será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial correspondiente y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo.

El deslinde de las tierras expropiadas y las concedidas en compensación, se llevará a cabo en la diligencia posesoria.

En el artículo 347 de la ley invocada marca que, satisfechos los extremos del artículo anterior la Secretaría de la Reforma Agraria, expedirá los Títulos correspondientes.

El artículo 348 de esta misma ley invoca que si la expropiación recae sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, amoción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos

ulicos, practicará el reajuste procedente de los aprovechamientos y reglamentará el derecho de uso.

En el artículo 349 de esta misma ley, dispone que cuando por la creación del distrito de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso dentro del distrito de riego y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua.

H).- Determinación de las Propiedades Inafectables.

En el artículo 350 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se contempla que los propietarios de fincas afectables agrícolas o ganaderas en explotación que deseen que se localice dentro de éstas la superficie que deba considerarse inafectable, presentarán solicitud ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente, acompañada del Título de Propiedad y de las pruebas necesarias, así como de un plano topográfico de conjunto de la propiedad afectable en el que estará señalada la superficie seleccionada.

En el artículo 351 de la ley de la materia, señala que la Comisión Agraria Mixta abrirá el expediente, estudiará las solicitudes y comisionará personal capacitado para -- que en un plazo de treinta días localice y ratifique sobre el terreno el señalamiento de la pequeña propiedad, y rinda informe en relación con la extensión real de la superficie señalada como inafectable y las diversas calidades y fracciones que la componen, anotando las condiciones de explotación en que se encuentren.

El artículo 352 de ésta misma ley invocada, señala que la Comisión Agraria Mixta, al recibir la información del Comisionado procederá a notificar a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en el plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga. Terminado este plazo formulará a la Secretaría de la Reforma Agraria, un resumen del caso con su opinión, el que enviará junto con el expediente dentro de los quince días siguientes.

El artículo 353 de la multicitada ley de la materia se contempla que la Secretaría de la Reforma Agraria, comprobará que el solicitante no tiene inscrito en el Registro Agrario Nacional, la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita rebasen la extensión de la pequeña propiedad; el Secretario revisará el expediente y con base en esos documentos determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado de inafectabilidad; si la determinación es favorable expedirá dicho certificado ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

En el artículo 354 de la ley de referencia contempla que, los dueños de predios inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspon--

diente, ésta la presentarán ante el Delegado Agrario anexando los documentos conducentes; dentro de los diez días siguientes el Delegado ordenará inspeccionar el predio para -- comprobar la veracidad de las pruebas aportadas y sobre todo la de que la propiedad está en explotación. Transcurrido este plazo citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio de afectación y a los propietarios colindantes de la finca para que en veinte días expongan lo que a su derecho convenga.

Con los documentos y alegatos presentados en el plazo indicado formará un expediente el cual remitirá con su -- opinión a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes para que realicen los trámites aludidos en el artículo 353.

I).- Procedimiento de Nulidad y Cancelación.

Nulidad de Fraccionamientos de Bienes Comunales.

El Procedimiento se inicia con la solicitud de los adjudicatarios en la proporción que expresa la fracción IX, del artículo 27 Constitucional, la que será dirigida a la Comisión Agraria Mixta correspondiente, la cual contendrá:

- 1.- Nombre de los solicitantes y proporción del --- área comunal que posean.
- 2.- Nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate, señalando su ubicación, se acompañarán si los hubiere, los Títulos que amparen la propiedad de los terrenos.

En el artículo 392 de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, señala que una vez recibida la solicitud la Comisión Agraria Mixta convocará, a una junta general de adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretenda nulificarse, oír a los peticionarios y a las partes afectadas con la nulidad y recibirá todas las pruebas que se presenten.

En el artículo 393 de la ley en cita, establece que las partes a partir de la junta mencionada en el artículo anterior, dispondrán de noventa días para rendir pruebas y formular alegatos.

El artículo 394 de la ley de la materia, expresa -- que transcurrido el término de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta resolverá si se declara o no la nulidad y en su caso, la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento.

J).- Nulidad de Fraccionamientos Ejidales.

En el artículo 395 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se contempla que los perjudicados podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta que resuelva sobre dicha nulidad.

El artículo 396 de la referida ley de la materia, cita que la solicitud de nulidad se hará por escrito ante la

Comisión Agraria Mixta dentro de los treinta días siguientes a la fecha del fraccionamiento.

En el artículo 397 del ordenamiento legal invocado, establece que la Comisión Agraria Mixta, practicará una investigación sobre el terreno, estudiará la documentación respecto de la posesión y el fraccionamiento y oír a las partes interesadas.

El artículo 398 de la ley en cita cita que, en noventa días la Comisión Agraria Mixta llevará a cabo todas las diligencias citadas en el artículo anterior y transcurrido este plazo, emitirá su resolución en quince días comunicándolo a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria.

K).- Nulidad de Fraccionamientos de Propiedades --- Afectables.

En el artículo 399 de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, previene que la Secretaría de la Reforma Agraria de oficio, a solicitud del Ministerio Público Federal o de la Comisión Agraria Mixta, como en el caso del artículo 290, es decir, que cuando durante la tramitación de la Primera Instancia en relación con la dotación de tierras, se plante un problema relativo a la nulidad e invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta, antes de emitir su dictamen informará a la Secretaría de la Reforma Agraria sobre éste problema; o de los campesinos interesados iniciará el procedimiento para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como de actos de simulación.

En el artículo 400 de la ley en cita se prevé que, la solicitud o el acuerdo que inicie de oficio el procedimiento se publicará en el periódico oficial correspondiente; la Secretaría de la Reforma Agraria comunicará a los propietarios la iniciación del procedimiento a través de oficio dirigido a los cascos de las fincas.

El artículo 401 del ordenamiento legal invocado establece que a la solicitud se anexarán los documentos y testimonios que la funden y hagan presumir la violación.

En el artículo 402 de esta misma ley, se establece que, la Secretaría de la Reforma Agraria, llevará a cabo las investigaciones y las diligencias necesarias para comprobar los hechos.

El precepto 403 de la ley de la materia cita que, los propietarios y demás afectados, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la solicitud, podrán por escrito ante la Secretaría exponer lo que a su derecho con venga, rindiendo las pruebas y alegatos pertinentes.

El artículo 404 de la referida ley manifiesta que, transcurrido el plazo invocado en el artículo anterior la Secretaría formulará su dictamen en un término de treinta días y lo someterá a la resolución del Presidente de la República por lo que esta resolución se publicará en el Departamento del Distrito Federal y en el periódico oficial de la Entidad

respectiva.

En el artículo 405 de la ley de la materia invoca - que, si se declara la nulidad de un fraccionamiento, la Resolución Presidencial traerá como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo.

L).- Nulidad de Actos y Documentos que contravengan las Leyes Agrarias.

En el artículo 407 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se indica que, el procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte interesada ante la Comisión Agraria -- Mixta, la cual notificará a las contrapartes por oficio dentro de un plazo de diez días, la solicitud o el acuerdo de iniciación del procedimiento.

Solamente pueden solicitar la nulidad las personas o los núcleos de población que tengan derecho o interés.

La nulidad de las Asambleas solamente podrán promoverla el comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia o el - veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros.

El artículo 408 de esta ley de la materia cita que, la Comisión Agraria Mixta ordenará una investigación de los actos o documentos impugnados y las partes a partir de la notificación tendrán un plazo de treinta días para aportar las pruebas.

En el artículo 409 del ordenamiento legal invocado, cita que la Comisión Agraria Mixta facilitará la obtención y presentación de pruebas, enviando un representante para que las practique bajo su responsabilidad o bien, encomendando a peritos o autoridades municipales la práctica de éstas.

El artículo 410 de la ley de la materia cita que, - transcurrido el término probatorio se notificará a los interesados mediante oficio, que les otorgan quince días hábiles a partir de la notificación para alegar lo que a su derecho convenga.

En el artículo 411 de la ley en cita, establece que dentro de los diez días siguientes a aquel en que concluya - el período de alegatos, la Comisión Agraria Mixta resolverá sobre la procedencia de la nulidad, estas resoluciones no se rán recurribles.

El artículo 412 de la ley que se invoca cita que, - tratándose de Asambleas Ejidales o Comunales o de actos o documentos relacionados con las mismas, si la Comisión Agraria Mixta resuelve la anulación, el Delegado Agrario citará a -- nueva Asamblea General dentro de los quince días siguientes señalando que el objeto de la misma es reparar o reponer el acto anulado. En los demás casos, la Comisión Agraria Mixta, dictará las órdenes necesarias para dejar sin efecto el acto o sin valor el documento de que se trata.

LL).- Suspensión de Derechos Agrarios.

En el artículo 422 de la Ley Federal de la Reforma

Agraria se contempla que el Procedimiento se iniciará con un escrito ante la Comisión Agraria Mixta, en la que se solicite la suspensión acompañando el acta de la Asamblea correspondiente.

En el artículo 423 de la ley en cita, prevé que la Comisión Agraria Mixta enviará copia del escrito a la parte afectada señalando día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, la que se celebrará no antes de quince días ni después de treinta.

El artículo 424 del ordenamiento legal que se invoca manifiesta que, el día de la audiencia se leerá ante la Comisión Agraria Mixta el escrito en que se plantea el conflicto, se dará cuenta a las partes sobre las pruebas recabadas de oficio y se oirán sus alegatos. De esta diligencia se levantará una acta firmando los que en ella intervinieron.

El artículo 425 de la ley de la materia cita que, ocho días después de celebrada la audiencia, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución notificándolo a las partes y procediendo a ejecutarla; esta resolución no será recurrible.

M).- Privación de Derechos Agrarios.

En el artículo 426 de la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, establece que la Asamblea General o el Delegado Agrario correspondiente podrán pedir a la Comisión Agraria Mixta el inicio del procedimiento de privación de derechos individuales de un ejidatario y en su caso, la nueva adjudicación.

El artículo 427 de la ley de la materia, cita que, cuando la solicitud se origine en el núcleo de población ejidal, deberán llenarse los requisitos establecidos en los artículos 420 y 421, es decir, cuando un ejidatario cometa alguna de las causas de suspensión de derechos agrarios, la Asamblea General podrá pedir la suspensión, sujetándose al procedimiento establecido en el artículo 421 de esta misma ley en cita; el cual indica que cualquier ejidatario puede denunciar los hechos que ameriten la suspensión ante el Comisariado Ejidal o ante la Asamblea General. La Asamblea en que haya de resolverse deberá incluir en la orden del día el pedimento de suspensión y los nombres del afectado y del denunciante.

El Comisariado Ejidal solicitará la presencia de un representante de la Delegación Agraria, quien verificará el quorum legal, la votación mayoritaria que acuerde pedir la suspensión y el cumplimiento de las formalidades para el levantamiento de las actas. Se dará oportunidad a los posibles afectados para defenderse de los cargos en su contra. Sin la presencia del representante mencionado la suspensión no surtirá ningún efecto legal.

Cuando sea el Delegado Agrario quien solicite la suspensión, señalará las causas, acompañando a su escrito las pruebas en que fundamente su petición.

En el artículo 428 de la ley en cita, expresa que, si del estudio del expediente, así como de las pruebas aportadas se deriva la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, la Comisión Agraria Mixta, citará por oficio al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los Ejidatarios afectados por la posible privación de derechos.

El artículo 429 de la ley de la materia cita que, si él o los ejidatarios afectados abandonaron la o las parcelas, por haberse ausentado del ejido, este hecho de hace constar en un acta ante cuatro testigos ejidatarios, cuya notificación se hará por medio de avisos que fijen en la oficina municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado.

En el artículo 430, de la ley de referencia señala que en la audiencia se escuchará a los interesados recibiendo pruebas y alegatos.

En el artículo 431 del ordenamiento legal de la materia establece que, la Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes de celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará las pruebas recabadas, emitiendo su resolución sobre la procedencia de la privación, y en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones.

En el artículo 432 de esta misma ley establece que, si existe inconformidad con la Comisión Agraria Mixta, la parte interesada dentro del término de treinta días, contados a partir de su publicación podrá recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que dictará la resolución correspondiente en un plazo de treinta días a partir de la fecha en que reciba la inconformidad.

El expediente de inconformidad se integrará con él o los casos de los campesinos interesados para los efectos del párrafo anterior, por otra parte quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto de los que no se inconformen.

El artículo 433 de la ley que se invoca cita que, las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, se publicarán en el periódico oficial de la Entidad Federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria, se publicarán además de en el periódico oficial de la Entidad correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones se envían al Registro Agrario Nacional para su inscripción y expedición de los certificados correspondientes, y al ejecutarse se notificarán al Comisariado Ejidal para el caso de que se haya decretado la privación y no se haya hecho la nueva adjudicación, convoque a Asamblea General para la adjudicación respectiva.

N).- Conflictos Internos de los Ejidos y Comunidades.

De la Conciliación.

En el artículo 434 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se establece que los Comisariados intervendrán en -- los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

En el artículo 435 de la ley de la materia cita que ante el Comisariado los quejosos verbalmente expondrán su -- queja de la que se levantará una acta. El Comisariado citará al quejoso y a la parte contraria a una junta que se celebrará dentro de los tres días siguientes.

El artículo 436 del ordenamiento legal que se invoca, establece que en dicha junta ante el Comisariado se dará lectura al acta de la queja oyéndose luego a ambas partes. -- El Comisariado propondrá una solución a las partes para lograr su avenimiento, se levantará una acta que firmarán los que en ella participen y sepan hacerlo, estampando su huella digital debajo del nombre.

El artículo 437 de la ley de la materia contempla -- que, si las partes están de acuerdo con la solución propuesta, se hará constar en el acta y el conflicto quedará terminado.

Ñ).- Del Trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el artículo 438 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se previene que, si alguna de las partes no estuviera conforme con la solución propuesta, podrá acudir ante la Comisión Agraria Mixta para que ésta resuelva la controversia.

El artículo 439 de la ley de la materia cita que, -- la Comisión Agraria Mixta, hará saber a las partes que disponen de treinta días para aportar sus pruebas, término durante el cual o hasta diez días después de concluido podrá -- mandar practicar las diligencias que sean pertinentes para -- mejor proveer.

Terminado el período de pruebas, las partes dispondrán de diez días para alegar lo que a su derecho convenga.

En el artículo 440 del ordenamiento legal que se invoca menciona que, una vez concluidos los períodos de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución en un plazo de quince días, ésta será irrevocable, comunicándola a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria.

O).- Responsabilidad en Materia Agraria.

Delitos, faltas y Sanciones.

En el artículo 459 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se previene que, los Gobernadores incurrirán en Responsabilidad en los siguientes casos:

- 1.- Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento

to las Comisiones estén desintegradas.

- 2.- Por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población, -- dentro de los diez días siguientes a su presentación.
- 3.- Por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas Comisiones en los plazos que señala esta ley de la materia.
- 4.- Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten; y
- 5.- Por las demás causas que especifique ésta ley.

El artículo 460 de la ley en cita prevé que, el Secretario de la Reforma Agraria incurrirá en responsabilidad por:

- 1.- Informar falsamente al Presidente de la República, al someterle los proyectos de resolución a que se refiere esta ley.
- 2.- Cuando con violación de ésta ley, proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho; y
- 3.- Cuando proponga a que se afecten, en una resolución presidencial, propiedades inafectables.

El artículo 465 del ordenamiento legal que se invoca, cita que, los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidad penal por:

- 1.- No formular sus propuestas ante las comisiones, en los términos que fije el reglamento interior de ellas.
- 2.- Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes.
- 3.- Por proponer la afectación de las propiedades -- inafectables; y
- 4.- No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

El artículo 466 de la ley de la materia cita que, -- los delegados y subdelegados agrarios incurrirán en responsabilidad penal por:

- 1.- Proponer en sus dictámenes o estudios, en contravención a esta ley, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tenga derecho.
- 2.- Por proponer se afecten las propiedades inafectables.
- 3.- Por no terminar, dentro de los términos que fija esta ley, los expedientes agrarios.
- 4.- Por no informar oportunamente a la Secretaría -

- de las irregularidades que cometan las Comisiones Agrarias Mixtas.
- 5.- Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma -- que origine o pueda originar resoluciones contrarias a esta ley.
 - 6.- Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores de los que señala este ordenamiento para el levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la explotación de productos forestales.
 - 7.- Por sugerir o dictar medidas notoriamente perjudiciales para los ejidatarios, con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal.
 - 8.- Por intervenir directa o indirectamente para su beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos; y
 - 9.- Por dar informaciones indebidas a una de las -- partes interesadas que perjudique a la otra.

El artículo 467 de la ley de la materia cita que, -- el personal administrativo y técnico federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de esta ley, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los delegados, en lo que -- sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieren las leyes.

Una vez detallados los procedimientos estudiados anteriormente concluimos que debemos partir de la base de que las Comisiones Agrarias Mixtas, debido al gran auge en la -- participación de asuntos agrarios, así como parte de ellos, deberían considerarse o de alguna manera configurarse como -- verdaderos Tribunales locales, con jurisdicción territorial limitada a la entidad a que corresponde en consecuencia fuera de su propia circunscripción territorial carecen de facultades para actuar, lo que puede significar que su jurisdicción para declarar diversos tipos de resoluciones como en el caso de la nulidad, se constriñe a aquellos actos y documentos realizados y elaborados o a las que se trate de aplicar y darle efectos en la circunscripción territorial propia de su jurisdicción.

Por otra parte, el legislador no se refiere a todo tipo de actos y contratos emanados de cualquier autoridad, -- únicamente comprende aquellos actos y documentos derivados de la aplicación de las leyes agrarias, cuando dichos actos y documentos deben ajustarse a ellos.

Estas consideraciones son importantes porque se ha llegado a sostener que una Comisión Agraria Mixta, tiene facultades como son: Anular el Procedimiento Ejecutivo de un -- Juez Local o Federal que remate bienes ejidales o comunales, por lo que contravendría a las leyes agrarias, es obvio que

esta materia se refiere a los procedimientos ordinarios civiles, cuyo régimen jurídico es distinto del agrario y se regula por disposiciones legales de otra naturaleza, cuyo control jurídico y constitucional corresponde a otra jurisdicción. Por lo que se ha anotado cabe destacar, que las Comisiones Agrarias Mixtas, carecen de competencia para declarar la nulidad de actos y documentos del Ciudadano Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria y de las Autoridades Federales en Materia Agraria.

Ahora bien, en la legislación actual hemos anotado una gran trascendencia de las funciones de los órganos de -- Justicia Agraria, la que va tomando cada día un mayor auge -- en nuestro sistema, esto obedece a la necesidad de dar un ma -- yor dinamismo a la tramitación y resolución de la gran can -- tidad y diversidad de asuntos.

Los fines que persiguen las Comisiones Agrarias Mixtas, son las de una mayor organización del trabajo y agilizar la toma de decisiones y la tramitación de asuntos agrarios, igualmente tiene por objeto desahogar los trámites administrativos, rutinarios, atendiendo a la demanda de los -- campesinos que se originen en el interior del país, lo que -- facilitará su tramitación a las Autoridades respectivas, ya que tendrían un mayor acceso al conocimiento de la situación real de que se trate, evitando cuantiosos gastos, molestias y pérdida de tiempo, tanto a dichas autoridades como a los -- interesados, quienes no tendrían necesidad de trasladarse a grandes distancias para atenderlos, como actualmente sucede.

CAPITULO QUINTO

ANALISIS CRITICO A LAS REFORMAS Y ADICIONES

A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Una de las áreas del Derecho Mexicano de conformación más auténtica es, sin duda, la del Derecho Agrario, derecho eminentemente social; que nace y se desarrolla a partir de la Constitución de la República de 1917, como producto inmediato del Movimiento Revolucionario que dió fin a la Dictadura Porfirista.

La importancia del Derecho Agrario en un país como el nuestro, es total y absolutamente primordial, dado que el Estado Mexicano ha tenido una estructura agraria, tal y como nos lo ha demostrado la misma historia, la que hemos estudiado en el transcurso del presente trabajo. Así pues, en un país como el nuestro de constantes cambios en todos los aspectos y para mantener vigente y acorde a los problemas actuales se reforma y adiciona la Ley Federal de la Reforma Agraria expedida en el año de 1971, suprimiendo a los anteriores Códigos Agrarios.

"Dentro del alud de asuntos que el H. Congreso de la Unión, tuvo para resolver en el período de sesiones ordinarias correspondientes a 1983, tiene especial relevancia para el presente trabajo, la iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria, la importancia de ésta ley radica en el hecho de que regula uno de los aspectos más importantes y más críticos para la vida del país; como lo es el que se refiere a la propiedad rural, a las relaciones sociales y a las formas productivas en el campo me-

xicano.

La iniciativa fué turnada a las Comisiones Unidas - Primera y Segunda de Reforma Agraria y Tercera Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, quienes analizaron a fondo cada una de ellas, logrando de esta manera una mayor congruencia con otras modificaciones propuestas por -- las Comisiones, aclarando su texto y precisando sus conceptos". (1)

Por lo que se refiera a la Cámara de Diputados, la discusión no se dió, y los representantes de los partidos políticos de oposición manifestaron su desacuerdo con la ligereza del trámite, abandonando la sesión correspondiente.

Es importante señalar que, inclusive entre los mismos Diputados del Partido Revolucionario Institucional hubo división; y al revisar las noticias periodísticas nos enteramos que medio centenar de ellos, de la llamada "Disciplina - Partidista", también abandonaron el salón de sesiones en el momento en que sus demás compañeros aprobaban (oficialmente 256 votos, pero en realidad sólo fueron 211) la iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria.

A nuestro criterio pensamos que las partes más importantes de las Reformas se refieren a los cambios en: Las Facultades de las Autoridades Agrarias; en los Procedimientos Agrarios; en la Forma de Explotación y; a la Presencia del Capital Privado en la Propiedad Ejidal.

Tales modificaciones serán objeto de estudio en los siguientes temas del presente capítulo; mismas que quedaron establecidas en el siguiente Decreto:

"SEGUNDA SECCION DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, TOMO CCCLXXII, NUMERO 12.

México, Distrito Federal, Martes diecisiete de Enero de mil novecientos ochenta y cuatro.

DECRETO DEL PODER EJECUTIVO.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:

Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

(1) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Ed. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, ed. 1ª, México, 1984, -- pág. 506.

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos - decreta: SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

ARTICULO UNICO

Se reforma, adicionan y derogan los artículos 2º, - 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 16, 40, 41, 42, 64, 85, 89, 91, 92, - 96, 112, 117, 121, 122, 126, 130, 135, 136, 138, 144, 145, -- 147, 163, 166, 170, 185, 188, 198, 200, 210, 225, 241, 259, - 272, 283, 292, 293, 294, 295, 298, 300, 302, 304, 309, 318, - 319, 326, 331, 353, 356, 358, 359, 362, 366, 368, 370, 431, - 432, 433, 446, 448, 470, 476 y 480 de la Ley Federal de Reforma Agraria". (2)

5.1. CAMBIOS EN LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES

AGRARIAS.

De los aspectos que mayor discusión han levantado, está el referente a las facultades del Presidente de la República, del Secretario de la Reforma Agraria y del Cuerpo Consultivo Agrario. Como es sabido, constitucionalmente el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, lo anterior tiene su fundamentación en la fracción XIII del Artículo 27 Constitucional; a grandes rasgos, podemos observar que algunos de los cambios van en contra de éste precepto, por lo que pensamos que también debe ser modificado para adecuarlo a las reformas hechas a la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por lo que me permito transcribir el precepto que - invocamos anteriormente:

"Fracción XIII, del Artículo 27 Constitucional: La dependencia del Ejecutivo, y el Cuerpo Consultivo Agrario, -- dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República para que éste dicte resolución como SUPREMA AUTORIDAD AGRARIA"

"De las facultades que el Presidente de la República pierde según la Ley reformada, está en primer lugar la que se refiere a su capacidad para dictar resolución definitiva - de privación de derechos agrarios individuales de ejidatarios en efecto, a partir de ahora es a las Comisiones Agrarias Mixtas a quienes corresponde resolver esos juicios, y en caso de inconformidad con la resolución los interesados podrán recurrir al Cuerpo Consultivo Agrario que resolverá en última instancia. Además de que el Presidente de la República pierde esta facultad, el Cuerpo Consultivo Agrario pasa a ser una instancia de carácter resolutivo". (3)

Nuestra opinión es positiva en lo referente a esta reforma, pues, permite agilizar el reconocimiento de derechos a los campesinos que realmente vienen cultivando las unidades parcelarias.

"Pero los cambios sobre el Cuerpo Consultivo Agrario no quedan ahí; la fracción primera del artículo diéciseis reformado señala como función suya la de dictaminar sobre los expedientes a resolver tanto por el Presidente de la República como por el Secretario de la Reforma Agraria; así mismo -- tendrá como función, resolver las inconformidades contra las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en Juicios Privativos de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones". (4)

"Otro aspecto del paso de funciones del Presidente de la República hacia otras autoridades es el referente a la expedición de los Certificados de Inafectabilidad. El artículo 259 indicaba al respecto que la Secretaría de la Reforma Agraria formularía un proyecto de acuerdo de inafectabilidad, que sometería al Presidente de la República; después de reformado en el mismo artículo, se suprime la mención a ésta última autoridad y se señala que será el Secretario de la Reforma Agraria quien expedirá el Certificado, mientras que en el artículo 10 reformado se incluye como facultad del propio Secretario de la Reforma Agraria la de expedir los certificados y acuerdos correspondientes, así como declarar la nulidad de -- los segundos y cancelación de los primeros". (5)

(3) DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria, ed. 1ª, México, 1984, pág. 25.

(4) Ibidem, pág. 29.

(5) Ibidem, pág. 109.

Este punto de las reformas también ha sido duramente atacado porque se dice que, puede abrir las puertas para que el Secretario de la Reforma Agraria, se avoque a expedir a diestra y siniestra Certificados de Inafectabilidad en beneficio de la propiedad privada y en perjuicio de campesinos solicitantes de tierras; se ha dicho que los terrenos nacionales actualmente ocupados por particulares, serían regularizados en provecho de estos y no de los miles de campesinos sin tierras. Ciertamente la posibilidad es real, pero igual lo era antes para el Presidente de la República y tal situación no se presentó, pensamos que tal afectación a los intereses de los campesinos no se dará, y que por el contrario la reforma a este artículo, dará celeridad al procedimiento de expedición y en su caso cancelación de Certificados de Inafectabilidad.

"Otro aspecto es el caso de pérdida de funciones -- del Presidente de la República, está en el artículo 130 reformado, que señala que los ejidos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual. Anteriormente la norma indicaba lo contrario, ya que la explotación colectiva de un ejido sólo podía ser acordada por el Presidente de la República, cuando se cumplían ciertas condiciones técnicas y económicas". (6)

Podemos estar seguros que con esta reforma se busca responder a un concepto moderno de las técnicas de aprovechamiento de las tierras y aguas para obtener de ellas un mayor rendimiento a un menor costo, permitiendo además la planeación de los cultivos y los trabajos, la obtención más fácil de créditos e insumos, etcétera.

Dentro del procedimiento agrario de dotación y acección de aguas, también se suscito un cambio de autoridad para el caso de la práctica de inspección de la tierra o agua de la que se esta solicitando la respectiva dotación o acección. Anteriormente dicha inspección la realizaba la Delegación Agraria de la Entidad o del Departamento del Distrito Federal y actualmente en las Reformas quedó establecido en el artículo 319 de la Ley de la materia que: "Iniciado el expediente por la Comisión Agraria Mixta, ésta solicitará de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, practique una inspección a fin de investigar:

(6) Ibidem, pág. 63.

- I.- La posibilidad de realizar el riego de las tierras ejidales o comunales de los solicitantes.
- II.- La localización de los aprovechamientos existentes que puedan ser localizados y afectados, además de las fuentes de éstos.
- III.- El aforo en las corrientes y de los diferentes aprovechamientos afectables, y los datos técnicos del sistema de riego.
- IV.- El coeficiente de riego para los cultivos de la región y la fecha y la forma en que se suministren los riegos a los diferentes cultivos.
- V.- Las superficies de riego, gastos y volúmenes -- que correspondan a las propiedades afectables.
- VI.- La extensión de las tierras de riego de los aprovechamientos inafectables.
- VII.- Las servidumbres impuestas y las que deban imponerse a las obras ya establecidas o a los terrenos que deban ocupar las que se proyecten para el pueblo solicitante.
- VIII.- La extensión y la calidad agrológica de las tierras y las condiciones climatológicas de la región, en relación con los aprovechamientos afectables; y
- IX.- Las obras hidráulicas abandonadas y la posibilidad de su aprovechamiento".

5.2. CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

La parte de las reformas que se refiere al procedimiento en materia agraria, es el siguiente:

"Por principio, el artículo 272 reformado le otorga a los Gobernadores de los Estados de la República la facultad de calificar previamente si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos necesarios para iniciar la acción de dotación o restitución, mientras que anteriormente el mismo - Ejecutivo Local debía enviar la solicitud a la Comisión Agraria Mixta para que ésta, en base a los estudios necesarios -- previamente efectuados, formule su dictamen, el cual servirá al Gobernador para emitir un mandamiento positivo o negativo para la entrega provisional de tierras, bosques o aguas". (7)

(7) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio, Ed. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, ed. 1ª, México, 1984, ---pág. 589.

Si bien es cierto que no eran pocos los casos en -- que los Ejecutivos Locales o las Comisiones Agrarias Mixtas, detenían los trámites arbitrariamente, también es cierto que los solicitantes podrían recurrir al amparo para que continuara el procedimiento.

La modificación realizada es positiva, pues, se quita la iniciación de expedientes cuando los núcleos promoventes no reúnen los requisitos establecidos en los artículos: - 195 y 196 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. O sea que previamente a la iniciación del procedimiento debe comprobarse que el poblado existe cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud y que lo compone un mínimo de veinte campesinos con derecho a recibir tierras por vía de dotación.

"Por lo que se refiere al procedimiento de conflictos por límites de bienes comunales, anteriormente los artículos: 368 y 370 indicaban que el procedimiento se abriría ante la Delegación Agraria correspondiente, misma que debía darle curso para que después la Secretaría de la Reforma Agraria, - consultando al Instituto Nacional Indigenista, elaborará el expediente para que resolviera el Presidente de la República; actualmente la Delegación Agraria de acuerdo con el artículo 368 reformado, tiene capacidad para valorar previamente las pruebas presentadas y, en su caso, iniciar el expediente".

(8)

La anterior reforma, evita la acumulación de expedientes que a la postre no obtendrán un resultado positivo, y que sólo crean falsas expectativas en los promoventes.

"Hay un aspecto de mayor relevancia tanto en lo referente al procedimiento como en lo que toca a las capacidades de las Autoridades Agrarias. Sobre la Segunda Instancia - en la dotación de tierras, el artículo 304 prevía que, una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria turnará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, éste emitiría un dictamen del cual se formularía un proyecto de resolución que se pondría a consideración del Presidente de la República, no tenía que acordar conforme al proyecto, ya que todo caso la resolución última le correspondía a él. Pero ahora, en el último párrafo del mismo artículo, se indica que cuando el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario sea positivo se formulará el proyecto de resolución". (9)

(8) DE LA MADRID HURTADO: Opus Cit., pág. 594.

(9) Ibidem, pág. 125.

Pero cuando sea negativo no pasará al Presidente de la República, sino que, de conformidad con el artículo 326 re formado, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará a los solicitantes y ordenará que se inicie el expediente para la creación de un nuevo centro de población; y en caso de no aceptar los campesinos su traslado se considerará el asunto -- como definitivamente concluido. En resumen, lo que se desprende de éstos últimos artículos es que, el Cuerpo Consultivo -- Agrario y no el Presidente de la República, será el que decida definitivamente cuando la resolución sea negativa para los solicitantes.

Al igual que las anteriores reformas, ésta última -- nos parece también sumamente positiva.

5.3. CAMBIOS EN LA FORMA DE EXPLOTACION DE LA TIERRA.

Acerca de este punto, mencionaremos que el funcionamiento de los ejidos colectivos en el texto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, eran la excepción y en la práctica no son menos; es necesario reconocer que la explotación en el -- campo se ha enfrentado siempre con obstáculos generados muchas veces desde el mismo Sistema Gubernamental.

Con la reforma al artículo 130 de la ley de la materia, ahora la generalidad es la explotación de tipo colectivo y la excepción es la explotación en forma individual.

Pensamos que esta reforma es positiva, pero que se debe complementar con buenas medidas en Política Agraria que deberá adoptar el gobierno mexicano, pues, no se puede concebir la idea de un impulso al trabajo colectivo a partir de un sólo artículo de la ley, sin una Política Agraria general y -- consecuentemente, por lo que es necesario que se mejoren las relaciones de los ejidatarios con la banca oficial y con los representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como con los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, es decir que, por la ingerencia que las Instituciones oficiales tienen en la vida de los ejidos, estas deben mejorar sus relaciones con los campesinos.

"Por estar directamente relacionado con el tema, pensamos que es sumamente importante la modificación al artículo 40 de la Ley en consulta, la cual es en el sentido de que los miembros de los Consejos de Vigilancia deberán ser electos -- por la Asamblea General, mientras que antes se establecía que

el Consejo se integraba con los miembros de la planilla que ocupaba el segundo lugar en la votación para el Comisariado". (10)

Lo positivo de la Reforma radica en el hecho de que se evita la formación de facciones y los consecuentes enfrentamientos. Pues vemos que sucedía con frecuencia que una mingra de escasa representatividad o sin ella, por el sólo hecho de integrar la planilla que alcanza el segundo lugar en la votación, se constituía en Consejo de Vigilancia, antagonizando de adelante con las decisiones de la mayoría. Incluso a ocurrir que se formaba una planilla exclusivamente para ese fin.

5.4. CAMBIOS EN LA PRESENCIA DEL CAPITAL PRIVADO EN LA PROPIEDAD EJIDAL.

"Las posibilidades de intervención del capital privado en los ejidos y comunidades son previstas y ampliadas en las reformas al artículo 138 de la Ley de la materia, que anteriormente abría la posibilidad de que la Asamblea acordará la explotación de montes o bosques por empresas oficiales o de participación estatal en primer lugar, o por alguna empresa privada mientras que ahora especifica que será en la compra de la materia prima o mediante asociación en participación. En el mismo artículo se modificaron algunos párrafos, de manera tal que ahora se establece la posibilidad de que los ejidatarios se asocien con industrias dedicadas al aprovechamiento de los bosques, para cuyo efecto se constituirán empresas con un Consejo de Administración integrado por el núcleo ejidal, la industria, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente". (11)

(10) DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria, ed. 1ª, México, 1984, pág. 33.

(11) DE LA MADRID HURTADO: Opus Cit., págs. 583, 584 y 585.

Pensamos que la inclusión de esta modalidad es positiva, debido a que la integración de unidades de producción para que los núcleos agrarios exploten con fines comerciales e industriales los montes, bosques que les pertenezcan es sumamente benéfica; además de que se podrá contar con el apoyo técnico y crediticio del Gobierno Mexicano.

Cabe decir que esta tendencia a dar facilidades al Capital Privado para intervenir en la producción ejidal, no se inaugura con las reformas y adiciones de 1984, como se ha mencionado, la misma Ley Federal de la Reforma Agraria ya establecía esa intervención además de que la Ley Forestal prevé en sus artículos 95, 106 y 111, la asociación de comunidades y de ejidos con particulares propietarios de bosques, y con industrias para la creación de unidades industriales y de explotación forestal a las que se les puede otorgar autorización hasta por veinticinco años.

Recordemos también que los ejidos y comunidades pueden asociarse con pequeños propietarios para la producción agrícola.

"La presencia del capital privado en la explotación de los bienes ejidales y de las comunidades se observa también en el artículo 144 reformado, que se refiere a que la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas ni forestales, ni pastales de ejidos y comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo; en este caso los contratos de los ejidatarios o comuneros con terceros podrán formularse hasta por tres años, en lugar de uno como se preveía anteriormente". (12)

Por lo que se demuestra que las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria propuestas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, impulsan la dinámica que se orienta a la mayoría de la tierra y del hombre.

Los cambios introducidos en la Ley de la materia, permiten además de agilizar la tramitación agraria, organizar y modernizar los sistemas productivos y de planeación en las unidades de producción social; otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; mejorar los sistemas de representación y gestión democrática, y mantener en vigencia los derechos de ejidatarios y comuneros.

Lo anterior asegura una mayor justicia social en el campo, lo cual pensamos, es un anhelo de todos los Mexicanos y sobre de aquellos que dependen directamente del campo, esos campesinos protagonistas de la historia económica del país a quienes no se les ha pagado como se lo merecen, al contrario período por período son tratados con una mano más dura y, recordemos que el hilo se rompe por lo más delgado y como testimonio la propia Revolución Social de nuestro México.

CAPITULO SEXTO

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

6.1. SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Es de observarse que tres han sido las etapas históricas fundamentales que han condicionado la evolución del país y que de alguna y otra manera han dado lugar a la agitada y paulatina formación de la nacionalidad mexicana, estas etapas de las que hemos hablado son: Independencia, Reforma y Revolución; a las cuales corresponden las tres cartas constitucionales que han tenido realidad y vigencia estas son: la de 1824, con la cual nació, podríamos decir, la Nacionalidad Mexicana, toda vez que fué la Primera Carta Fundamental del México Independiente, pues aún cuando la Constitución de Apazingán, que le precediera diez años no puede ser ignorada, -- fué promulgada cuando se luchaba por la Independencia Política del país; la de 1857, que marca la consolidación de nuestra nacionalidad, al lado de la Reforma Liberal que la completó, y que se convirtió en un verdadero símbolo patrio a raíz de la intervención francesa; y la de 1917, cristalización jurídica de la Revolución Mexicana, con la cual parece integrarse nuestra realidad, y que constituyó, sin duda, el nacimiento del constitucionalismo social sobre la faz de la tierra.

Con la Constitución Mexicana de 1917 se inicia en el mundo entero, una nueva corriente en materia de constitucionalismo, que hubo de incrustar ya el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, lo que correspondió en consecuencia la prioridad mundial en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales. Y es que la esencia socio-liberal que desde siempre ha conformado el ser de nuestra patria y que presente se halló desde un principio para informar los brotes constitucionales, que ésta se diera en el dramático camino hacia su integración, sería suficiente para mantener latente una plasmación constitucional que no podría realizarse sino hasta que se decidiera de plano abandonar la técnica constitucional clásica del Siglo XIX y los rígidos moldes que ésta imponía a toda Carta Magna, para dar paso a un nuevo sentido del derecho constitucional y la supremacía del mismo.

"La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos que son: Supuesta la existencia de la norma fundamental, la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional. El término Constitución es entendido aquí no en sentido formal, sino material. La Constitución, en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objetivo es dificultar la modificación de tales normas. La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes. La Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre, a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material. El hecho de que se redacte un documento especial y solemne, y la circunstancia de que el cambio de las normas constitucionales se haga particularmente difícil, tiene por objeto salvaguardar las normas que señalan a los órganos legislativos y regulan el procedimiento de la legislación. La existencia de una forma especial para las leyes constitucionales, o forma constitucional, se debe a la Constitución en sentido material. Si existe una forma constitucional, entonces las leyes constitucionales tendrán que ser distinguidas de las ordinarias. La diferencia consiste en que la creación, y esto significa la promulgación, la reforma y la abrogación de las leyes constitucionales, es más difícil que las ordinarias por lo que existe un procedimiento especial, una forma determinada para la creación de las constitucionales, diferente del procedimiento de creación de las ordinarias. Esa forma especial relativa a las constitucionales, forma constitucional o Constitución en el sentido formal de la palabra, no es indispensable, mientras que la Constitución material, es decir, las normas que regulan la creación de preceptos generales en el derecho moderno y las que determinan a los órganos y el --

proceso de la legislación, constituyen un elemento esencial de cada orden jurídico". (1)

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos es superior a todas las constituciones de las Entidades Federativas, en virtud del pacto federal conforme al cual se envuelven éstas en una cobertura única proyectándose la unidad política: Los Estados Unidos Mexicanos.

Las leyes reglamentarias, (2) en virtud de ser emanación del Congreso de la Unión, así como las leyes federales tienen primacía en relación a las demás que no tengan tal carácter.

Los Tratados Internacionales tienen también un rango prioritario, y ello sin duda por ser expresión del Poder Ejecutivo Federal y plurititularidad de los Senadores de la República, partícipes en su creación. El artículo 133 Constitucional, instituye el principio que nos ocupa y lo enfatiza, cuando en la parte final dispone que los jueces de los Estados se arreglarán, claro está, al emitir sus fallos, a la Constitución Federal, Leyes Federales y Tratados Internacionales a pesar de las disposiciones en contrario que hubieren en las Constituciones y Leyes Locales. Precepto que me permito transcribir para un mejor estudio del presente objetivo: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados".

Lo anterior ha suscitado confusión, porque al ser tomado de la Constitución misma nos conduce a considerar el régimen local o estatal no como paralelo, sino subordinado al federal.

Es difícil, dadas estas consideraciones, pensar dentro de la teoría ortodoxa constitucional, en la existencia como centros políticos de poder de las Entidades Federativas, pierden éstas su fisonomía y contorno para confundirse en un todo político, su relación frente a la unidad federal es correlativamente la de la parte del todo, a mayor fuerza del todo menor de la parte, a mayor fuerza de la parte menor del todo.

(1) KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. -- Traducción: Eduardo García Maynez. Ed. Textos Universitarios, ed. 2ª, México, 1983, págs. 146 y 147.

(2) Ibidem, págs. 146 y 147.

Con independencia del criterio a favor de una u otra alternativa y tomando en cuenta la vida autónoma artificial que concede la Federación Mexicana, la solución consiste en adecuar la realidad a la Constitución, ésta debe otorgar la autonomía que verdaderamente puedan ejercitar los Estados, ni erigirlos en soberanos, pues ni en teoría es posible, ni reducirlos en sus libertades a una total absorción central.

La Constitución se desborda en supremacía, las disposiciones federales desde las constitucionales hasta las reglamentarias ejercen hegemonía con respecto a las ya no disposiciones legales, sino constitucionales locales.

Se cumple con exceso, pero eso mismo se incumple. Es difícil en teoría la autonomía, y mucho más en un sistema realmente centralista como el nuestro, donde las Entidades no existieron como centros de poder, o sea como entidades políticas. Nunca tuvieron los reinos, provincias, intendencias y gobernaciones, una característica de independencia entre sí: --formaron parte centralizada en la Nueva España.

La supremacía constitucional se perfila desde el artículo 41 constitucional, a manera de premisa se dice en el inicio del precepto que la soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores.

Inmediatamente aparece un tono de supremacía constitucional al advertirse en dirección a los poderes estatales -- en los términos respectivamente establecidos de los Estados -- los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

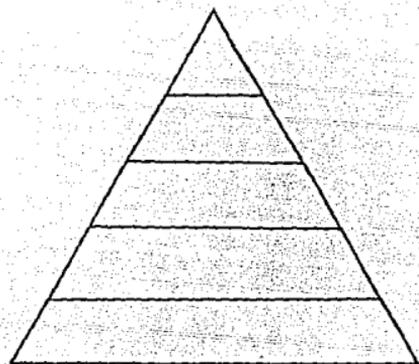
El régimen federal pues, por medio del Pacto Federal manifestado en la Constitución Federal, es supremo en relación al régimen estatal ostentado por sus leyes y constituciones estatales.

"Las relaciones del derecho agrario con el derecho constitucional, dice el doctor Mendieta y Nuñez, (3) son, en nuestro derecho, sencillamente vitales, puesto que han surgido, como tenemos dicho, de la propia constitución".

Por lo que podemos concluir y apegándonos a lo que el alemán Hans Kelsen escribiera en relación a la Supremacía de la Constitución y que actualmente se le denomina la Pirámide Kelsiana, en la que de alguna manera se grafican los niveles de las normas, respecto de la Constitución fundamental y -- que junto con todas las demás que le siguen, que no dejan de ser por eso menos importantes; conforman el sistema jurídico de cualquier Estado.

(3) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema agrario de México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 4ª, México, 1964, pág. 44.

A manera de ejemplificar lo anotado anteriormente, me permito graficar lo que Hans Kelsen denominó lo que conforma el Sistema Jurídico del Estado y que actualmente se le conoce como Pirámide Kelsiana:



CONSTITUCION FEDERAL.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES.

LEYES REGLAMENTARIAS.

CONSTITUCIONES LOCALES.

REGLAMENTOS.

LEYES INDIVIDUALIZADAS.

Todas las normas tienen su base en otra norma inmediata superior.

6.2. PROPUESTAS DE REFORMAS.

Las Comisiones Agrarias Mixtas a través de la historia han demostrado que su objetivo se orienta a una reestructuración total en los sistemas de explotación y de tenencia de la tierra, mismas que han corregido una serie de injusticias, llevando a cabo una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, dando como consecuencia un cambio radical en el orden jurídico, económico, social y político.

Aludiendo que los integrantes de estas Comisiones Agrarias Mixtas, -que anteriormente se les denominaron Comisión Nacional Agraria y Comisión Local Agraria- las cuales desarrollan funciones como: La de expeditar la tramitación de los procedimientos agrarios, en su esfera de competencia y la de acelerar las resoluciones de las controversias que susciten entre los campesinos y demás asuntos de la materia. Así como llevar a cabo funciones de apoyo administrativo, -- con el propósito de planear, organizar, dirigir, contratar, substanciar, opinar, dictaminar, resolver los procedimientos que se presenten y que deben ser resueltos en forma eficiente u oportuna, a fin de facilitar la forma de decisiones al responsable de la dependencia, la misma Secretaría de la Reforma Agraria.

Dada la gran variedad de funciones que desarrollan las Comisiones Agrarias Mixtas y el papel tan importante que desarrollan dentro de los Procedimientos Agrarios, así como parte de los mismos y a nuestro criterio que se ha manifestado en el presente trabajo, propongo que se configuren a la realidad jurídica Tribunales Agrarios, con jurisdicción federal o en su caso local, de una manera tal que, los asuntos que llegaran a suscitarse sobre esta materia, se ventilarán en estos Tribunales, sin tener ingerencia otra clase de tribunales, creo que una vez hecho este Tribunal, se facilitarían las funciones de todos y cada uno de los procedimientos que llegasen a promoverse ante esos Tribunales, así mismo se tendría un mayor acceso al conocimiento de la situación real de que se trate y por consiguiente se evitarían cuantiosos gastos, molestia y pérdida de tiempo, tanto a las Autoridades Agrarias como a los mismos interesados, quienes no tendrían necesidad de trasladarse a grandes distancias para atender sus asuntos como actualmente sucede, dado que los campesinos forzosamente tienen que venir al Distrito Federal para atender sus problemas y, aunado a la tibieza con que se trabaja en la Secretaría de la Reforma Agraria, no es una sola la vez la que se trasladan sino varias veces.

Como se ha anotado anteriormente, dada la gran cantidad de campesinos que emigran a la capital, abandonando el

campo y lo peor dejarlo de trabajar, combinado con la falta de atención que se ha dado a estos problemas, deja a la clase campesina en un estado completo de indefensión.

Pugnando por una modificación, ya que como sabemos el pueblo mexicano a lo largo de su historia ha sido eminentemente agrícola.

En el presente sexenio se ha manifestado por propia voz del C. Presidente de la República Licenciado Carlos Salinas de Gortari; impulso al campo, modernización a sus sistemas de explotación, apoyo técnico y económico, materia prima así como el repartimiento de tierras ociosas que no son pocas a campesinos que las labren, en lo que va del presente - gobierno se han dado parcialmente los aspectos anteriores, - esperemos que en el transcurso del mismo se logren los objetivos reales de la modernización del Campo Mexicano, así también sea tomada en cuenta ésta simple y humilde propuesta para obtener un cambio a la brevedad posible en los pioneros - de la Revolución Mexicana: Los Campesinos y en el campo mismo, para que nuestra patria llegue a ser algún día autosuficiente como en cierta época lo fué,

Si siguiendo con mi propuesta anotada, una vez que llegase a aceptarse, tendrían también que modificar la Ley federal de Reforma Agraria, así como la Propia Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ya que estos dos ordenamientos legales señalan como Suprema Autoridad Agraria al C. Presidente de la República Mexicana, y en caso de llevar a la realidad mi propuesta, sería necesaria tal modificación, ya que si no fuera así se estaría actuando anticonstitucionalmente, porque el C. Presidente tendría que delegar funciones a los titulares de los tribunales Agrarios, por lo que es una modificación a fondo y no superficial como aparenta.

Mucho se ha hablado respecto de la legislación agraria con sus reformas y adiciones del 17 de Enero de 1984, en la que manifiestan relativa mejoría para los campesinos, pese a todo no dejan de ser reformas y adiciones que tratan de solucionar la inseguridad de la tenencia de la tierra, inseguridad que hace que persistan viejos conflictos sobre todo de deslinde entre pequeñas propiedades ejidales y comunales. Así mismo, la falta de documentos básicos en la actualidad - que acrediten los derechos agrarios de hectáreas ejidales y comunales, así como la carencia de documentos formales probatorios de predios privados que carecen de los certificados - de inafectabilidad; han generado infinidad de problemas, también han surgido problemas debido a la inseguridad de la propiedad rural, uno de los problemas es el que se ha creado entre latifundios simulados y núcleos ejidales que ya han obtenido resolución presidencial, pero no se han ejecutado ya -- sea por la intransigencia de los latifundistas o la lenidad de los funcionarios responsables. La idea de las modificaciones y adiciones a la Ley federal de Reforma Agraria, es que

solucione la problemática mencionada, ya que hasta la fecha no han dado resultado en lo citado anteriormente, además de que exista seguridad jurídica en los diferentes tipos de propiedad en el campo mexicano como lo son: El ejido, la comunidad y las pequeñas propiedades. Por lo que propongo que se estudie a fondo las reformas y adiciones anteriores y se modifique y vuelvan adicionar la ley de la materia para un mejor proveer de los problemas agrarios.

Sin dejar de manifestar que hasta el sexenio pasado hubo un número de 639 Resoluciones Presidenciales, una superficie de Dos millones de hectáreas otorgadas y sesenta y un mil beneficiados por éstas; según datos publicados por la Secretaría de la Reforma Agraria en desplegado que aparece en el periódico "Excelsior" del jueves 11 de Abril de 1985, además de que en la actualidad ascienden a más de doce millones de hectáreas amparadas por Resoluciones Presidenciales, las que no se han entregado a los campesinos beneficiados. Lo que confirma lo argumentado anteriormente.

Ahora bien en caso de no darse una reforma como la que propongo para el caso de la formación de Tribunales Agrarios, insistiendo sobre esa misma idea, por que no la creación, entonces de una Procuraduría en la que se ventilarán todos y cada uno de los problemas de materia agraria y en la cual se substanciarán estos, cabe hacer notar que tanto en la creación de Tribunales Agrarios y de la Procuraduría, el C. Presidente de la República como máxima autoridad agraria tendrá que delegar funciones forzosamente al titular o titulares de estos Organos Jurisdiccionales, para que resuelvan y realicen todas las funciones inherentes a los problemas agrarios presentados ante estos.

Por otra parte podemos decir que debido a la gravedad de los problemas que suscitan del campo mexicano, los cambios que deben darse, serán poco a poco, tomando en consideración la propuesta anterior y los siguientes puntos a modificar mismos que también propongo y son los siguientes: Reorganizar las autoridades agrarias, y no nada más cambiarles de nombre y que sigan con los mismos problemas, pues, como su nombre lo dice modificar; es volver a formar algo ya establecido, pero con una mejor forma y organización; Organizar y actualizar los sistemas de producción y planeación en las Comunidades Rurales; Mejorar los sistemas de representación popular y gestión democrática como son los comisariados Ejidales, Consejos de Vigilancia; así como conservar, manteniendo en vigencia y mejorar los derechos de los Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios.

Otra propuesta que sería conveniente es la que respecta a las funciones del Presidente de la Comisión Agraria Mixta; ya que este representa a las mismas en los asuntos de su competencia de la comisión, así mismo el Delegado Agrario

una de sus principales funciones es la de representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria y por otra parte el mismo y, en otra de sus funciones primordiales y de gran importancia es la de presidir las Comisiones Agrarias Mixtas, así el artículo 5º de la ley Federal de la Reforma Agraria, establece: "El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la reforma Agraria que resida en la capital del Estado de -- que se trate, o en el Distrito Federal"; lo anterior se corroborará con lo establecido por el artículo 13 fracciones I y III, de la ley en cita, que dice: Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de ésta y Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes".

De lo anterior podemos deducir que los Delegados -- Agrarios actúan con un doble carácter, ya que las dos dependencias que representa son órganos totalmente distintos cuya competencia y atribuciones respectivas se encuentran perfectamente delimitadas por la Ley Federal de la Reforma Agraria y además con algunos otros ordenamientos relacionados con la materia. A nuestro juicio, el hecho de que los Delegados Agrarios actúen con una doble personalidad, en algunos aspectos parece ser desventajoso para el verdadero cumplimiento de sus funciones, tanto de las Delegaciones Agrarias como de las Comisiones Agrarias Mixtas, actuando en éstas últimas como Presidente; ya que puede suceder que debido a la gran cantidad de asuntos que se presentan, dichos funcionarios desatenderán algunas obligaciones respecto de cualquiera de los órganos que representan y de la misma manera, podemos pensar que siendo un mismo titular en los dos órganos mencionados, si éste en forma deliberada o maquinadamente involuntaria comete un error en el procedimiento de algún asunto que se este tramitando sería verdaderamente difícil corregirlo, y considerando que siendo los Delegados Agrarios los encargados de presidir las Comisiones Agrarias Mixtas resulta irrisorio lo establecido por la fracción IV, del artículo 13, de la Ley Federal de la Reforma Agraria en el sentido que estos tienen la obligación de dar cuentas a la Secretaría de la Reforma Agraria de la irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, ahora bien para el caso de se exija tal cumplimiento a este precepto, nunca va a ser posible, ya que es de suponerse que ellos mismos se estarían acusando, lo que parece por demás ilógico y que difícilmente se de.

Este punto tan importante no puede quedar así, ya que a nuestra opinión consideramos que el hecho de que la Comisión Agraria Mixta se encuentre integrada por igual número de representante de los Ejecutivos Federal y Local es muy ventajoso, pues así se establece un equilibrio en el funcio-

namiento de éste cuerpo colegiado, además de la intervención del representante de los campesinos, pero creemos que sería conveniente que el Presidente de dicha Comisión, aunque sea representante del Ejecutivo Federal, este cargo no recayera en el Delegado Agrario sino en otro individuo nombrado especialmente para ocupar ese cargo, sin intervención directa de los Ejecutivos Federal y Local, sino propuestos por los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, quienes son los que tienen los problemas directamente, y así se establecería una mayor vigilancia y control de las funciones de los mismos, para mejor desempeño de sus respectivas obligaciones, - para lo cual será necesario reformar en su parte conducente la Ley Federal de la Reforma Agraria, a la misma Constitu---ción Federal de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos legales relacionados con esta propuesta.

A lo largo del presente trabajo, al estudiar los -- procedimientos agrarios en las Comisiones Agrarias Mixtas, - en especial en el Procedimiento de Nulidad de Actos y Documentos que contravengan las Leyes Agrarias, concluimos que - las Comisiones Agrarias Mixtas actúan de alguna manera fuera de su competencia que les otorga la misma Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ya que estas sólo tienen competencia para substanciar expedientes de restitución o dotación de tierras, bosques o aguas, tal y como lo establece la fracción XII del artículo 27 Constitucional, por -- consiguiente la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 406 de la ley en cita, relacionado al Procedimiento de Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, otorga facultades a las Comisiones Agrarias Mixtas, para dictaminar sobre estos actos o documentos, situación -- que no establece nuestra Carta Magna, estas consideraciones son importantes porque de alguna manera ha llegado a soste--nerse que una comisión Agraria Mixta, podría llegar a anular el Procedimiento ejecutivo de un juez federal o local sobre remate de bienes ejidales o comunales, por lo que contraven--dría a las Leyes Agrarias, es obvio que esta materia se refiere a los procedimientos de un régimen jurídico distinto, como lo es el ordinario civil, regulado por disposiciones le--gales de otra naturaleza, cuyo control jurídico y constitu--cional corresponde a otra jurisdicción, y por lo que se ha -- anotado cabe destacar que las Comisiones Agrarias Mixtas, ca--recen de competencia para declarar la nulidad de actos y do--cumentos del Ciudadano Presidente de la República como Supr--ma Autoridad Agraria y de las Autoridades Federales en mate--ria agraria.

Hemos notado que para evitar discrepancias en la -- aplicación de las leyes agrarias, debe hacerse una modifica--ción a la Constitución, que contenga de una manera fehacien--te todas y cada una de las atribuciones que deberá ejercer - la Comisión Agraria Mixta, para que de esta manera se eviten una serie de conflictos y anomalías, además de malos entendi--dos, específicamente en la fracción XII del 27 Constitucional.

Creemos que con las propuestas de modificación a la Ley Federal de la Reforma Agraria, así como a la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que hemos anotado anteriormente, se lograría una estabilidad en cuanto a asuntos agrarios se refiere, toda vez que se daría una celeridad a todos ellos y una resolución a corto plazo, evitando el -- proceso burocrático que envicia actualmente el sistema mexicano; y que de un momento a otro no puede desaparecer, sino que poco a poco se tiene que dar estos cambios.

De alguna manera siento que con estas propuestas -- se daría un cambio radical a lo que actualmente sucede en la materia agraria y en la realidad del campo; por lo que se es taría frente a una Modernización, lema que atañe al C. Presi dente de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Carlos Salí nas de Gortari, y que prácticamente lo esta haciendo reali dad en lo que va del presente sexenio, esperemos que como va ya avanzando el mismo, se vayan dando los extremos de esta - Modernización para con ello formar un México que todos los - Mexicanos esperamos digno de nosotros mismos y que no nada - más quede en teoría sino que se lleve totalmente a la practi ca, por el bien de todos.

6.3. Tesis Jurisprudenciales.

A continuación citamos algunas Tesis jurisprudencia les de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas a la materia que se aborda en este trabajo, mismas que tie nen una relación directa con el mismo:

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA. SU PRESIDENTE NO - ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN EL TRA MITE Y RESOLUCION DE EXPEDIENTES AGRARIOS DE CREACION DE NUE VOS CENTROS DE POBLACION.- En tanto el Presidente de la Comi sión Agraria Mixta, en cumplimiento de los artículos 9º, 39, fracción III, 275 y 276 del Código Agrario, límite sus atri buciones en el trámite de expedientes relativos a la crea ción de nuevos centros de población agrícola y a intervenir en la emisión de la opinión técnica que establece la ley, de be considerarse que no es autoridad responsable para los --- efectos del juicio de amparo, ya que en tales supuestos ac túa únicamente como órgano auxiliar de carácter técnico, ca rreciendo de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. Amparo en revisión 3240/70.- Nuevo Centro de Población Raúl Madero, Municipio de Río Bravo, Tamps.- - 20 de Enero de 1971.- 5 votos.- Ponente: Pedro Gue rrero Martínez.

AGRARIO. COMISIONES AGRARIAS MIXTAS; PARA QUE CONOZCAN DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO DE UN CONFLICTO SOBRE POSESION Y GOCE DE UNA DOTACION EJIDAL O COMUNAL, DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE EL PERIODO CONCILIATORIO POR EL COMISARIADO EJIDAL COMPETENTE.- Para que una Comisión Agraria Mixta pueda conocer y resolver dentro del procedimiento contencioso referido a un conflicto sobre posesión y goce de las unidades de dotación ejidal y sobre el disfrute de los bienes comunales, previsto por los artículos del 438 al 440 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, el comisariado ejidal competente debe agotar previamente el periodo conciliatorio de tal conflicto, de conformidad con los preceptos del 434 al 437 de la propia ley, en el cual propondrá a las partes interesadas una solución; y sólo cuando alguna de éstas no esté conforme con esa posición, acudirá ante la citada Comisión Agraria para resolverlo en definitiva la controversia, según el invocado artículo 438. Luego, sino se efectúa la etapa procesal -- conciliatoria, ni por consiguiente existe solución con la -- cual se inconforme alguna de las partes; y la Comisión Agraria Mixta abre y tramita, de oficio, dicho período y, además pronuncia su fallo resolviendo la controversia, viola garantías individuales por encontrarse impedida jurídicamente para conocer y resolver ese conflicto.

Amparo en revisión 896/73.- Miguel López Adeloy.- 13 de Septiembre de 1973.- Unanimidad de votos.- Ponente: Enrique Chan Vargas.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA; CUANDO NO SON VIOLATORIAS DE GARANTIAS INDIVIDUALES LAS RESOLUCIONES DE LA.- No es violatoria de garantías individuales en perjuicio del quejoso, la resolución que dictó la Comisión Agraria Mixta, por la que ordena se respeten los derechos que sobre la parcela ejidal tiene el titular de ella, puesto que al pronunciar dicho fallo, la responsable observó el procedimiento -- que señala la Ley Federal de Reforma Agraria y se oyó previamente a aquél.

Amparo en revisión 573/73.- Sebastián Cardoso Boteillo.- 9 de Noviembre de 1973.- Ponente: Carlos Bravo y Bravo.

AGRARIO. COMISION AGRARIA MIXTA; CUANDO NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- En tanto que la Comisión Agraria Mixta, en cumplimiento de los artículos 9º, 39, 275 y 276 del Código Agrario, y sus correlativos los artículos 4º, 12 fracción III, 332 y 333 de la Ley Federal de Reforma Agraria, limite sus atribuciones en el trámite de expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población agrícola a intervenir en la emisión de la opinión -- técnica que establece la ley, debe considerarse que no es autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que en tales supuestos actúa como órgano auxiliar de carácter técnico.

Amparo en revisión 5260/71.- María Josefina Ciscomani de Cabañas.- 7 de Febrero de 1973.- 5 votos.- Ponente: Alberto Jiménez Castro.

AGRARIO. DERECHOS AGRARIOS. Iniciado el procedimiento de privación de derechos respecto de ejidatarios a quién se otorgó certificado el 10 de junio de 1942, por ausentarse de parcela y toda vez que desde 1947 la cultivó su hijo hasta la muerte de éste en 1967, legítimamente y conforme a la norma que reitera el artículo 86 de la Ley Federal de Reforma Agraria la asamblea de ejidatarios entregó parcela a la esposa e hijo del último, sin que procediera aplicarla a la esposa del titular ausente que figura posteriormente en la lista de sucesión, lo que no fué advertido por la Comisión Agraria Mixta.

Amparo en revisión 158/72.- Amalia Mendoza Viuda de Lara y Coag.- 1º de Noviembre de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Federico Taboada Andraca.

Todas y cada una de las tesis citadas con antelación se relacionan con las Comisiones Agrarias Mixtas, tema medular del presente trabajo.

CONCLUSIONES

1.- En la Epoca Precolonial, el Rey era la Suprema Autoridad, era el señor de vidas y haciendas, encontrándose a su lado clases como la Sacerdotal en primer término, siguiendo la clase Guerrera, la Nobleza y por último el Pueblo. Esto en cuanto a el aspecto social se refiere, en relación a los diversos géneros y clases de propiedad de la tierra se clasificaba por grupos el primero comprendía: a la propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros; el segundo grupo contemplaba: a la propiedad del Pueblo y; el tercero y último enmarcó: la propiedad del Ejército, de los Dioses y de -- ciertas instituciones Públicas. Dentro del Pueblo Azteca la tenencia de la tierra se reguló con un claro sentido de función social, el Calpullalli, tierras comunales de los ba---- rrios, inalienables e imprescriptibles, constituyen el antecedente más remoto de la propiedad comunal indígena, reconocida y protegida por las Leyes de la Reforma Agraria, así -- también algunos de los principales usos y costumbres que re gulaban la tenencia y formas de explotación de las tierras - del calpulli, se conservan y consagran en nuestro actual sig tema legislativo.

2.- La propiedad durante la Colonia, desde un principio se organizó desigualmente trayendo consigo el acrecentamiento de la propiedad individual de los Españoles y la de cadencia paulatina de la propiedad de los Indios. Esta época se caracterizó por la lucha entre los grandes y pequeños propietarios de los cuales los primeros trataron constantemente de extenderse a los dominios de los Indígenas, hasta hacer - que estos últimos se redujeran a su fundo legal. De alguna - manera, surgió una clasificación de ésta época como lo era - la de los españoles y sus descendientes, la de los militares del ejército conquistador; el Clero y; los Indígenas. Otra - de las características peculiares de ésta época lo fué el de sarrollo del latifundismo gracias a la gran extensión de las Mercedes y a la facilidad con que se titularon grandes exten siones de tierra apropiadas sin derecho alguno; por lo que - de éste sistema brotó una mala organización social que trajo fatales consecuencias en la vida posterior del país, creando consigo una desigualdad social que prevalecía en la Nueva Es paña.

3.- El latifundismo civil y eclesiástico, con la re lativa esclavitud de los indígenas y castas por un lado y -- por otro, la precaria situación económica y social que preva leció a fines del siglo XVIII y a principios del siglo XIX, así como la injusta distribución de tierras; hicieron que mi les de indígenas y castas se unieran a Don Miguel Hidalgo y Costilla, al proclamarse la Independencia en la madrugada -- del 16 de Septiembre de 1810, misma que termina con la firma del acta de Independencia y la entrada del Ejército Trigaran

te, el 28 de Septiembre de 1821, a la Ciudad de México.

4.- Durante los primeros años del México Independiente la propiedad se dividió en: Latifundista, eclesiástica e indígena, pero continuó el problema agrario, para resolverlo se promovió la Colonización en los terrenos baldíos, fronteras, zonas despobladas y terrenos no cultivables, pese a esto el clero continuaba siendo un gran terrateniente, con gran poder y dominio.

5.- Fueron creadas multitud de leyes y decretos, en la que destacan la Ley de Desamortización de 1856, esto para combatir el latifundismo eclesiástico que imperaba en la época, pero el clero no quiso vender voluntariamente sus propiedades, ni entregar los títulos correspondientes, amenazando con la excomunión a quienes las comprarán, pese a esto se le quitó personalidad jurídica al Clero y se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites de la propiedad rústica, fortaleciéndose el gran hacendado mexicano que se convertiría más adelante en un gran latifundista.

6.- En el Plan de San Luis proclamado por Madero en Octubre de 1910, como consecuencia del movimiento armado, -- provocado por una causa política como bandera de lucha y una causa agrarista de hecho, mejor conocida como la Revolución Mexicana; dicho plan hablaba de restitución de tierras y la población campesina, mayoría del país secundó el Movimiento Maderista, porque las restitución, siempre fué un anhelo para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de sus tierras y explotados en las grandes haciendas, aunado al anterior prosiguió el Plan de Ayala de Noviembre de 1911, que -- postulaba la restitución de ejidos, el fraccionamiento de la latifundios y la confiscación de propiedad a quienes se opusieron a la realidad del Plan. Así llegamos al Decreto del 6 de Enero de 1915, el cual trata de dar tierras a las antiguas comunidades rurales para que puedan desarrollarse libremente y declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos, así como las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, siendo esta la primera Ley Agraria del País, punto inicial de la Reforma Agraria.

7.- El 5 de Febrero de 1917, en la Ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente, expide la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos siendo Presidente de la República Don Venustiano Carranza, en la cual toma los ideales de la Ley del 6 de Enero de 1915, estableciéndose todo lo referente a la materia agraria, además de que nació un nuevo Derecho Constitucional que ha venido a transformar la estructura de los Estados Modernos, ya que esta Constitución fué la primera que consagra las garantías individuales, elemento esencial en los pueblos.

8.- Después de la Constitución de 1917, fueron expedidas multitud de Leyes y decretos, que regulaban todo lo relacionado al agro, para procurar la equidad y la justicia rural, ya que nuestra Constitución fué la primera político-social en el mundo, destacando el Decreto del 22 de Noviembre de 1921, en el que se inicia la técnica legislativa material de acuerdo con el cual, el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para que reglamente las leyes que expida; la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 4 de Enero de 1927, la cual se encuentra reglamentada en el artículo 27 Constitucional, esencia de la Revolución Mexicana; así surge el Primer Código Agrario decretado el 22 de Marzo de 1934, expedido por el General Abelardo Rodríguez; le siguió el Código Agrario publicado el 23 de septiembre de 1940 y expedido por el General Lázaro Cárdenas, segundo en México y, el tercero fué el expedido el 30 de Diciembre de 1942, -- por el General Manuel Avila Camacho, mismo que fué derogado por la actual Ley Federal de la Reforma Agraria, publicada el 16 de Abril de 1971 en el Diario Oficial de la Federación siendo Presidente el C. Licenciado Luis Echeverría Álvarez, la cual actualiza las disposiciones sobre esta materia, mismas que actualmente siguen vigentes, no es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana.

9.- La Ley Federal de la Reforma Agraria vigente, -- fué expedida el veintidos de marzo de 1971, teniendo siete temas básicos, mismos que coincidieron con los libros que la componen y los cuales son: 1º Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo; 2º El Ejido; 3º Organización Económica del Ejido; 4º Redistribución de la Propiedad Agraria; 5º Procedimientos Agrarios; 6º Registro y Planeación Agrarios y; 7º Responsabilidad en Materia Agraria, misma que pretende dar el instrumento jurídico para impulsar a la Reforma Agraria, apegada a los principios del Artículo 27 Constitucional.

10.- Esta Ley Federal de la Reforma Agraria, se da por una serie de circunstancias y hechos que motivaron la reforma en el campo, como pueden ser una injusta distribución de la tierra en el campo y un mal régimen de explotación de la misma; así tenemos que México fué el primer país en Latinoamérica que hizo modificaciones profundas a su estructura de la tenencia de la tierra, esto ha tenido efectos en el -- sector agropecuario, además de que ha provocado cambios sociales, políticos, económicos y culturales en un país que ha tenido uno de los desarrollos más rápidos, pero estos efectos no se han dado totalmente, sino parcialmente, ya que el campo no ha recibido la atención necesaria, ni el apoyo económico y técnico, para poder obtener los resultados positivos que los campesinos anhelan y que han esperado durante mu tiempo atrás.

11.- La Reforma Agraria en México, trajo consigo -- una estabilidad relativa, ya que se ha dicho causó una baja a la producción Agrícola, empero las estadísticas de ese período demuestran que no hubo una caída real en la producción con esto no se quiere decir que de ese tiempo al presente se este frente a una buena situación, ni que ya no exista problemas agrarios; actualmente existe un lento crecimiento de la producción rural y aunado a la explosión demográfica que impera en las grandes urbes, provoca un desequilibrio entre los bienes que se producen y los que se necesitan, por lo -- es un problema primordial que el presente Gobierno tendrá -- que afrontar, ya que el lema es Modernización para el campo; y esto lo resolverá proporcionando agua para la irrigación, adaptación del trabajo agrícola de temporal a las condiciones del ambiente, fertilizantes, insecticidas, tecnificación y créditos, así como la seguridad en la tenencia de la tierra, uno de los aspectos más importantes.

12.- Los Derechos Agrarios que actualmente regula la Ley Federal de la Reforma Agraria son el de Inafectabilidad que atañe a la Pequeña Propiedad; el de Acomodo, a Ejidatarios singularmente considerados y; al Ejido o a la Comunidad los de Restitución de tierras y aguas, dotación de tierras y aguas, ampliación y el de creación de nuevos centros de población.

13.- Los diferentes tipos de propiedad que contempla la Ley Federal de la Reforma Agraria son: El Ejido -agrícola, ganadero y forestal-, Las Comunidades y la Pequeña Propiedad -agrícola y ganadera-. Estas tienen sus bases en el Movimiento Constitucionalista y que cristalizará en nuestra Carta Magna de 1917, lo cual estos ordenamientos legales impiden en principio la afectación de derechos que les asisten a los tres sectores de individuos económicamente débiles como lo son los pequeños propietarios, los ejidatarios y los comuneros.

14.- El área jurisdiccional en materia agraria, tiene sus orígenes en la Constitución de 1917, por lo que el -- problema agrario ya no se considera aislado al resto de los problemas socioeconómicos del país, sino jurídico, ya que de be buscarse el justo equilibrio entre las grandes mayorías -campesinas con los otros sectores de nuestra Nación, para es to el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como promover las condiciones para el desarrollo rural integral, promoviendo empleos y garantizando a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

15.- Las Autoridades Agrarias a través de la historia y por las diferentes leyes y decretos que ha habido, de-

muestran una tendencia por demás proteccionista a los derechos del sector que depende directamente del campo, los campesinos; tratando de resolver sus problemas a la brevedad posible, dando una resolución a corto plazo, proporcionándoles los medios necesarios para lograr una justicia y equidad en el campo, principios del Movimiento Revolucionario en México que poco a poco han ganado terreno en la aplicación de los mismos. Los relativos resultados que se han dado al cambiar de un nombre a otro a cada autoridad agraria, no solucionan los problemas existentes, ya que como sucede sexenio tras sexenio se le da la vuelta al asunto, creándose nuevas dependencias, corporaciones, etcétera, que para sus fines siguen siendo lo mismo, ya que para nuestros gobernantes no es efectivo el lema Zapatista de "Tierra para quien la trabaja", si no que: "Tierra para quien gobierna"; y esto no puede, ni debe ser así, ya que deja en estado de indefensión a los campesinos, clase económicamente débil.

16.- Las Comisiones Agrarias Mixtas, como autoridad agraria, se encuentran contempladas en nuestra Constitución de 1917, contenidas en el artículo 27 Constitucional, fracción XI, inciso c), ya que al ser reformado éste artículo el 10 de Enero de 1934, la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias, desaparecieron y en su lugar se crearon las Comisiones Agrarias Mixtas. Así los códigos de 1934, 1940 y 1942 en materia agraria y sobre las atribuciones de éstas Comisiones, son idénticas en los términos que se utilizan actualmente, siendo muy pocas las diferencias, pero con mayor participación en los procedimientos agrarios.

17.- En lo referente a las Reformas y Adiciones del 17 de Enero de 1984, se facultan a las comisiones Agrarias Mixtas para substanciar y resolver los expedientes relativos a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, lo que permite agilizar el reconocimiento de derechos a los campesinos que realmente viven cultivando las unidades parcelarias facilitándoles con ello la obtención oportuna de crédito y en general el aprovechamiento pleno de tierras, base fundamental del sistema agrario mexicano. Ahora la denominación de las Comisiones Agrarias Mixtas se destaca por la importancia de sus funciones dentro de los procedimientos agrarios en primera instancia, sus actividades funcionales para el mejor desempeño en la secuela de los asuntos agrarios; consecuentemente éstas Comisiones son instituciones o cuerpos colegiados como les ha nombrado la doctrina que, cuyo objetivo total se oriente al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias de arraigo y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de los campesinos, lo cual implica cambios tan importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico, en lo social, en lo político y por ende en lo cultural.

18.- Las actividades que desarrollan los integrantes de las Comisiones Agrarias Mixtas en su conjunto, se emplean a la expedita tramitación de los procedimientos agrarios, en su esfera de competencia, así como acelerar las respectivas resoluciones de las controversias que se susciten entre los campesinos, la realización de todos aquellos trabajos encaminados a legalizar la tenencia de la tierra y la pronta y eficaz resolución de los asuntos agrarios, además de llevar a cabo las funciones de apoyo administrativo, con el propósito de planear, organizar, dirigir, contratar, substanciar, opinar, dictaminar, resolver los procedimientos que se presente y que deben ser resueltos en forma eficiente u oportuna, a fin de facilitar la forma de decisiones al responsable de la dependencia en este caso la Secretaría de la Reforma Agraria de la Entidad o del Distrito Federal en su caso.

19.- Dentro de los Procedimientos Agrarios en donde participan las Comisiones Agrarias Mixtas se encuentran los siguientes: Restitución, Dotación y Ampliación de Tierras, - Bosque y Aguas; Restitución de Tierras, Bosques y Aguas; Primera Instancia para Dotación de Tierras; Segunda Instancia para Dotación de Tierras; Dotación y Adquisición de Aguas; Nuevos Centros de Población Ejidal; Expropiación de Bienes Ejidales; Determinación de las Propiedades Inafectables; Procedimiento de Nulidad y Cancelación; Nulidad de Fraccionamientos Ejidales; Nulidad de Fraccionamientos de Propiedades Afectables; Nulidad de Actos y Documentos que Contravengan las Leyes Agrarias; Suspensión de Derechos Agrarios; Privación de Derechos Agrarios; Conflictos Internos de los Ejidos y Comunidades (De la Conciliación); Del Trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas y Responsabilidad en Materia Agraria. Dentro de los anotados anteriormente de alguna u otra manera las Comisiones Agrarias Mixtas tienen una ingerencia directa dentro de los procedimientos, debido a la gran cantidad de actividades que desarrollan dentro de los mismos asuntos, ya sea administrando, organizando, contratando, substanciando, opinando, planeando, resolviendo, dictaminando, ejecutando; ya que las Comisiones Agrarias tienden a una mayor organización del trabajo, agilizando las tomas de decisiones y la tramitación de asuntos agrarios, igualmente tienen por objeto desahogar los trámites administrativos rutinarios, -- atendiendo a la demanda de los campesinos y por ende procurando una estabilidad en las relaciones con los campesinos y un mejor desarrollo en el campo para un progreso radical del país.

20.- El Derecho Agrario Mexicano, eminentemente social, se plasma en la Constitución de 1917, como producto inmediato del Movimiento Revolucionario que dió fin a la Dictadura Porfirista, y la importancia que tiene en un país como el nuestro es total y absolutamente primordial, dado que México ha tenido una estructura agraria, tal y como lo demues-

tra su misma historia, por lo que a nuestro criterio, respecto de las reformas que ha habido a través de la historia en materia agraria y especialmente a éstas últimas del 17 de -- Enero de 1984, lo más importante fué lo referido a: Las Facultades de las Autoridades Agrarias, en los Procedimientos Agrarios, en la Forma de Explotación y en la Presencia del -- Capital Privado en la Propiedad Ejidal; temas que integran -- un capítulo completo en el presente trabajo. Por lo que se -- demuestra que con estas reformas y adiciones a la Ley federal de la Reforma Agraria, impulsan la dinámica que se orienta a la mayoría de la tierra y del hombre y, podemos decir -- que los cambios introducidos permiten agilizar la tramitación agraria, organizar y modernizar los sistemas productivos y de planeación en las unidades de producción social; -- otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, mejorar los sistemas de representación y gestión democrática y -- sobre todo mantener en vigencia los derechos de ejidatarios y comuneros; así como de los pequeños propietarios, como consecuencia podemos afirmar que se asegura una mayor justicia social en el campo, lo cual pensamos es un anhelo de los campesinos que a lo largo de la historia lo han esperado con -- tanto ahínco.

21.- Como es sabido, la Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos, se constriñe en una supremacía por arriba de las otras disposiciones diganse; constituciones locales, leyes federales, tratados internacionales, leyes reglamentarias, reglamentos, leyes individualizadas; ya que éstas dependen de la misma Carta Magna, en atención a esto manifestamos que las propuestas de modificación a la Ley Federal de la Reforma Agraria, vaya la redundancia, proponemos -- que sea modificada tanto la Constitución Federal en su artículo reglamentario que es el 27, así como su propia ley reglamentaria; la Ley Federal de la Reforma Agraria, debido a la estrecha relación que se guarda y que la segunda es producto de la primera, por lo que deben tenerse aquí por reproducidas las propuestas de modificación así como los argumentos aludidos para ello en el capítulo sexto del presente trabajo, ya que con estas se lograría una estabilidad en cuanto a asuntos se refiere lográndose una celeridad a los asuntos agrarios y por ende una pronta y eficaz resolución, evitándose se el proceso burocrático que envicia actualmente al sistema mexicano en todos sus aspectos, especialmente el que nos ocupa el agrario, de alguna manera con estas propuestas se daría un cambio radical en materia agraria y en realidad al -- campo mismo, por lo que estaríamos avalando el lema del actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos C. Licenciado Carlos Salinas de Gortari; "Modernización para el Campo".

22.- Esperando que este trabajo marque una pauta para las grandes necesidades que tiene el campo mexicano y sobre todo se de solución a las mismas, creo que contribuyo al gran cambio que necesita México, porque creo en él.

BIBLIOGRAFIA

- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. - Ed. U.N.A.M., Coordinación de Humanidades, México, 1973.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
- CHAVEZ OROZCO, Luis. Historia de México. Tomo I, -- Ed. Siglo XXI, México, 1972.
- CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 6ª, México, 1982.
- CHAVEZ PADRON, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Ed. Porrúa, S.A., ed. 2ª, México, 1976.
- CHAVEZ PADRON, Martha. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1970.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Ed. Dirección General de Asuntos Jurídicos - de la Presidencia de la República, ed. 1ª, México, 1984.
- DE ZURITA, Alonso. Breve y sumaria relación en nueva colección para la historia de México. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1891.
- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Ed. Norbajacalifornia, ed. 2ª, Ensenada, Baja California, México, 1974.
- IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, -- S.A., ed. 1ª, México, 1975.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción: Eduardo García Maynez. Ed. Textos Universitarios, ed. 2ª, México, 1983.
- LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. - Porrúa, S.A., ed. 5ª, 1985.
- LOREDO GAYTORTUA, Joaquín. Producción y Productividad Agrícolas en México, 50 Años de Revolución, Tomo I, La - Economía. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., ed. 1ª, México, 1975.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Ed. Porrúa, S.A., ed. 2ª, México, 1977.

MARTINEZ GARZA, Bertha. Los Actos Jurídicos Agrarios. Ed. Porrúa, S.A., ed. 1ª, México, 1971.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. -- Ed. Porrúa, S.A., ed. 16ª, México, 1976.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa, S.A., ed. 4ª, México, 1964.

PALLARES, Eduardo. Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano. México, 1897.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo Ediciones, ed. 1ª, México, 1981.

PORTES GIL, Emilio. Evolución Histórica de la Propiedad Territorial en México. Ed. Ateneo Nacional de Ciencia y Artes, México, 1948.

Recopilación de las Leyes de Indias. Libro III, Título, Ley I, mandada publicar por el Rey Carlos II, ed. 2ª, Madrid, España.

Recopilación de las Leyes de Indias. Libro IV, De venta a, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas, Título XII, ed. 3ª, Madrid, España.

ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Puebla, México, 1945.

RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ed. 1ª, México, 1981.

SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Tenencia de la Tierra. Edición del Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1972.

ZARAGOZA PALENCIA, José Luis y otros. El Desarrollo del Derecho Agrario y su Marco Jurídico. Edición del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1984.

ZIMMERMAN, José. Producción. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1971.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas - de la Universidad nacional Autónoma de México, ed. 1ª, México, 1985.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada, Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel Genaro, Ed. Porrúa, S.A., ed. 2ª, México, 1984.

CODIGO AGRARIO DE 1934.

CODIGO AGRARIO DE 1940.

CODIGO AGRARIO DE 1942.

CONSIDERANDOS DEL REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION. Del 25 de Marzo de 1954.

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria, ed. - 1ª; México, 1984.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Del 17 de Enero de 1934.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Del 30 de Diciembre de 1948.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Del 20 de Noviembre de 1973.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Del 17 de Enero de 1984.

GACETA OFICIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Del 15 de octubre de 1973.

PLAN SEXENAL DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO. - México, 1930.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION AGRARIA MIXTA -- DEL ESTADO DE PUEBLA. Publicado en el periódico oficial el 20 de Noviembre de 1973.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Guerra Aguilera José Carlos. Editorial PAC., ed. 3ª, México, 1987.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Chávez Padrón Martha. Ed. Porrúa, S.A., ed. 7ª, México, 1986.

TESIS JURISPRUDENCIALES Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. En materia agraria.