

875209

11  
201



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

Elevación del Procedimiento Administrativo Agrario  
a Jurisdiccional y Creación de Tribunales Agrarios.

T E S I S

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Edu López Hernández

Director de Tesis

Revisor de Tesis

Lic. Pedro Oles Breton

Lic. Francisco Javier Dela Mesa

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

H. Veracruz, Ver.

1993



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.	4
a).- El derecho Agrario Pre-Colonial - en México.	4
b).- Disposiciones de la Propiedad - - Agraria en la Colonia.	8
c).- Colonización y Latifundio hasta - la Epoca de la Pre-Revolución.	12
d).- La Constitución de 1917 en Mate- ria Agraria.	19
CAPITULO II.- EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y TRIBUNA- LES AGRARIOS EN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.	40
a).- El Procedimiento Judicial y Tribu- nales Agrarios en Nuestra Consti- tución Mexicana.	40
b).- Los Tribunales Previamente Esta- blecidos y los Especiales Confor- me a la Doctrina y a la Ley.	46
c).- Los Tribunales Agrarios en el - - Plan de San Luis.	52
d).- Los Tribunales Agrarios en el - - Plan de Ayala.	57
e).- Los Tribunales en la Ley del 6 de Enero de 1915.	59
CAPITULO III.- EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN MEXICO.	63
a).- El Procedimiento Agrario en Nues- tro Sistema Legislativo, Históri- co y Vigente.	63

CAPITULO IV.-	EL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN LA LEGISLACION VIGENTE.	76
a).-	Restitución de Tierras, Bosques y Aguas.	76
b).-	Dotación de Tierras, Bosques y Aguas.	80
c).-	Ampliación de Ejidos.	87
d).-	Nuevos Centros de Población.	89
e).-	Suspensión de Derechos Agrarios y Adjudicación Provisional.	92
f).-	Privación de Derechos Agrarios y Nueva Adjudicación.	93
g).-	Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.	97
h).-	Procedimiento en los Conflictos por Límites de Bienes Comunales.	99
CAPITULO V.-	GARANTIAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL RELATIVO AL PROCEDIMIENTO AGRARIO.	104
a).-	La garantía de Audiencia y Alcance en el Derecho Agrario.	104
b).-	La Garantía de Previo Juicio, el Alcance Dentro del Derecho Agrario.	116
c).-	La Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley, sus alcances en el Derecho Agrario.	118
d).-	La Garantía de Legalidad, sus Alcances en el Derecho Agrario	121

	Página
CAPITULO VI.- DEPENDENCIAS EN MATERIA AGRARIA CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y JURIS-- DICCIONALES.	127
a).- La Secretaría de la Reforma - Agraria.	127
b).- Las Comisiones Agrarias Mix-- tas.	130
c).- El Cuerpo Consultivo Agrario.	132
CAPITULO VII.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDI- - MIENTO AGRARIO ACTUAL Y TRIBUNALES- ADMINISTRATIVOS EN NUESTRA LEGISLA- CION, PARALELOS A LOS TRIBUNALES - AGRARIOS PROPUESTOS.	137
a).- Violaciones al artículo 14 -- Constitucional.	137
b).- Violaciones al Artículo 16 -- Constitucional.	138
c).- Los Tribunales en Materia La- boral.	140
d).- El Tribunal Fiscal de la Fede ración.	149
e).- El Tribunal de Arbitraje.	153
CONCLUSIONES.- ELEVACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINIS TRATIVO AGRARIO A JURISDICCIONAL Y COMO CONSECUENCIA LA CREACION DE -- TRIBUNALES AGRARIOS.	158
BIBLIOGRAFIA.	160

## INTRODUCCION

Considero de suma importancia y trascendental para nuestro país, principalmente para la clase campesina, el de una auténtica reforma a nuestro derecho agrario para adecuarlo a las realidades sociales, tal y como han evolucionado otras ramas del derecho y no permanecer estático a través del tiempo como ha sucedido.

En dicha reforma se debe procurar elevar el procedimiento agrario a la categoría de Proceso Jurisdiccional y creación de tribunales agrarios en cada entidad federativa, ya que se requieren normas procesales inspiradas en los mismos principios de justicia social y tribunales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que sus competencias sean exclusivamente jurisdiccional.

En este sencillo trabajo nos ocuparemos en el Capítulo I, Historia del Derecho Agrario en México. Tratamos los siguientes temas: El Derecho Agrario pre-colonial en México; Disposiciones de la propiedad agraria en la colonia; Colonización y latifundio hasta la época de la pre-revolución; y la Constitución de 1917 en materia agraria.

En el Capítulo II, El Procedimiento Judicial y Tribunales Agrarios en el Artículo 27 de la Constitución Federal, en donde trataremos los siguientes temas: Procedimiento judicial y tribunales agrarios en nuestra Constitución; Los tribunales previamente establecidos y los especiales en la doctrina y la ley; Los tribunales agrarios en el plan de San Luis; Los tribunales agrarios en el Plan de Ayala; Y los tribunales en la ley del 6 de Enero de 1915.

En el Capítulo III, A la Evolución del Procedimiento Agrario en México. En donde trataremos lo relativo al

Procedimiento Agrario en nuestro sistema legislativo histórico y vigente. En el Capítulo IV, nos ocuparemos de El Procedimiento Agrario en la Legislación Vigente. En el cual se -- desglosan los siguientes temas: Restitución de tierras, bosques y aguas; Dotación de tierras, bosques y aguas; Ampliación de ejidos; Nuevos centros de población; Suspensión de derechos agrarios y adjudicación provisional; Privación de -- derechos agrarios y nueva adjudicación; Reconocimiento y titulación de bienes comunales.

En el Capítulo V, veremos Garantías Individuales Consagradas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución Federal Relativo al Procedimiento Agrario. Ocupándonos de La garantía de audiencia y alcance en el derecho agrario; La garantía de previo juicio, el alcance dentro del derecho agrario; La garantía de la exacta aplicación de la ley, sus alcances en el derecho agrario; La garantía de la legalidad, sus alcances en el derecho agrario. En el Capítulo VI veremos Las Depen--dencias en Materia Agraria con Funciones Administrativas y Jurisdiccionales. En donde trataremos la Secretaría de la Re--forma Agraria; Las Comisiones Agrarias Mixtas; El Cuerpo -- Consultivo Agrario.

En el Capítulo VII trataremos los siguientes temas: In--constitucionalidad del Procedimiento Agrario Actual y Tribuna les Administrativos en Nuestra Legislación, Paralelos a los Tribunales Agrarios Propuestos. En los cuales se desglogan.--Violaciones al Artículo 14 Constitucional; Violaciones al Artículo 16 Constitucional; Los tribunales en materia laboral; El tribunal fiscal de la Federación; El tribunal de arbitraje.

Las razones mencionadas primeramente en esta Introduc--ción, y cuyas consecuencias positivas redundarán en benefi--cio de la clase campesina, fue lo que me motivó en el tema --

ya señalado; cuya proposición es dar base fundamentada para sustentar una auténtica reforma agraria y que sería un paso irrelevante en nuestro derecho agrario mexicano.

Agradeceré a los miembros que integrarán el jurado que han de calificar el presente trabajo, sus consideraciones -- que se me haga del mismo, por los defectos que presente, pero puse mi mejor empeño y esfuerzo, para hacerlo lo mejor posible.

## C A P I T U L O I

### HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

a).- EL DERECHO AGRARIO PRECOLONIAL EN MEXICO.- La mayoría de los tratadistas de la materia coinciden en que los antecedentes del Derecho Agrario en México se encuentran en la época precolonial. En esta etapa no existía una unidad política entre los diversos conglomerados sociales, porque no había -- una sola nación sino varias y lo que provocó una clara división de clases, que trajo como consecuencia una desigualdad en la distribución de las tierras. (1)

Este problema en el ámbito social indígena demandaba la existencia de normas protectoras que regularan las diferencias existentes y que protegieran las clases más empobrecidas de la sociedad indígena.

Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse -- los romanos; ya que esta, es decir, la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa, correspondía solamente al monarca.

En efecto sobre este aspecto se considera que "el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a

(1) Mendieta y Núñez Lucio, Flores Gómez González y Carvajal Moreno; Política Ejidal, México. 1960.

sus armas y a la conquista el origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba de él. (2)

Los pueblos de esta época estaban organizados con base en la injusticia social que se reflejaba en la desigual distribución de la tierra; los grandes latifundistas fueron el rey, los nobles y los guerreros. Es conveniente aclarar que en esta época la dominación de la mayor parte del territorio-mexicano estaba en manos de tres pueblos, los cuales se confundían con los nombres de: azteca o mexicana, tepaneca y acolhua o texcocano, respectivamente, tal y como lo señala Lucio Mendieta y Núñez.

Procederemos a analizar el aspecto agrario del pueblo azteca, por revestir gran trascendencia en el tema que nos ocupa. Las instituciones agrarias de éste pueblo eran clara proyección de su estructura social, esta se formaba de los nobles, los sacerdotes, el ejército y el pueblo en el que había agricultores, comerciantes, artesanos y los esclavos. Como antes se dijo el rey era dueño y señor de la tierra, podía disponer de ella como propietario, junto al monarca se agrupaban los sacerdotes, los guerreros de alta designación militar y la nobleza, abajo de estas clases sociales se encontraba el pueblo.

Las guerras fueron una fuente de ingreso territorial para los aztecas; cuando el pueblo enemigo sucumbía ante sus armas, el monarca se apoderaba de sus tierras, quedándose para sí con las mejores, repartiendo algunas entre aquellos guerreros que él consideraba se habían distinguido en la lucha, otras más entre los nobles, los sacerdotes, algunas

(2) Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México; Porrú; págs. 14 y 15.

las dejaba para los gastos públicos; estas tierras podían -- volver al poder del rey en cualquier momento, cuando éste lo deseara. (3)

"La denominación que se le dió a la propiedad agraria en tre los aztecas fue la siguiente:

- a).- Tlatocalalli: tierra del rey.
- b).- Pillalli: tierras de los nobles.
- c).- Altepetlalli: tierras del pueblo.
- d).- Calpullalli: tierras de los barrios.
- e).- Mitlchimalli: tierras para la guerra.
- f).- Teotlalpan: tierras de los dioses.

En mapas especiales se encontraban estas tierras perfectamente delimitadas y diferenciadas unas de otras por colores escogidos al efecto: las tierras pertenecientes a los barrios estaban pintadas de color amarillo claro; las de los nobles de encarnado y las del rey, de púrpura". (4) Los límites de las heredades y su extensión se hallaban indicados con -- signos jeroglíficos.

Ignoramos su sistema de medidas agrarias, sabemos que marcaban en sus mapas las superficies de los terrenos con ci fras referidas al perímetro de los mismos, o bien a lo desem braduras eran capaces de contener.

"Los magistrados indígenas tomaban en cuenta estos ma-- pas para fallar en los litigios que se suscitaban a propósito de tierras; pero el interés que representan no es puramente-

-----  
(3) Flores Gómez González Fernando. ob. cit. Pág.

(4) Orozco y Berra. Historia Antigua y de la Conquista de - México. Págs. 370 y 371.

de carácter histórico, pues más tarde los jueces españoles - los tuvieron en consideración para decidir negocios de tierras en virtud de que muchos pueblos de indios fueron confirmados por los reyes españoles en la propiedad que disfrutaban con arreglo a estos mapas, en la época anterior a la conquista". (5)

A continuación nos referiremos al pueblo maya. Los historiadores clásicos de los mayas aseguran que la propiedad era comunal entre estos, no sólo por lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra. "La nobleza era la clase social privilegiada. Los nobles tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos tributarios". (6) Como vemos los nobles eran los que tenían el control económico del pueblo, situación que en la antigüedad era común.

"Escribe el Historiador Diego López Cogolludo, que no eran obligados a vivir en pueblos señalados, porque para vivir y casarse con quien querían tenían licencia a que daban por causa la multiplicación diciendo que, si los estrechaban, no podían dejar de venir en disminución. Las tierras eran comunes, y casi entre los pueblos no había términos mejores que las dividieran: aunque sí entre una provincia y otra, por causa de las guerras, salvo algunas ollas para sembrar árboles fructíferos y tierras que hubiesen sido compradas por algún respeto de mejoría". (7)

(5) Mendieta y Núñez Lucio; ob. Cit; pág. 9

(6) Idem.

(7) López Cogolludo Diego; Historia de Yucatán; pág. 178.

En la población maya no había propiedad exclusiva en los terrenos, era de dominio público, es decir, su uso era del primer ocupante, y la ocupación misma no daba sino un derecho precario, el cual subsistía en cuanto al cultivo y cosecha que estos hacían, pasando esto, las tierras volvían a ser del uso público.

Por lo que respecta a los nobles, es también seguro que debió existir algún derecho de propiedad sobre los solares y casas en los cuales se encontraban sus moradas, y por último, creemos que necesariamente llegaron a establecer una organización más precisa de la propiedad, estimándose sobre la propiedad comunal de los mayas que: "Este sistema no debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad". (8)

Como puede apreciarse de los reinos que antecede, en cuanto a su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta. Estos reinos, en su organización interior, se encontraban constituidos de manera semejante, ya que incluso formaban una triple alianza ofensiva y defensiva y se encontraban muy cerca los unos de los otros, por lo que es obvio de repeticiones innecesarias omito analizar el tercero de los pueblos.

b).- DISPOSICIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA COLONIA.- En cuanto a esta etapa, podemos decir, que los españoles movidos por el deseo de lucro, trasplantaron a México el feudalismo por la fuerza de la espada y la ambición de la riqueza. Con su conquista se inicia la época colonial, la cual duró más de tres siglos, hasta el triunfo del movimiento revolucionario de 1810. La corona pretendió mantener en

(8) Moreno Cora Silvestre. "Reseña Histórica de la Propiedad Territorial en la República Mexicana"; pág. 12.

parte la organización de autóctonos, pero, como importaron ciertas instituciones que habían fracasado en la península, y como trataron de mantener el régimen de desigualdad, la colonia fracasó.

"Los españoles se apoderaron de las armas y del territorio dominado por los indígenas, imponiéndoles sus costumbres ideas, religión y leyes. "Para dar a la conquista una apariencia de legalidad invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, una especie de laudo arbitral que puso orden entre España y Portugal con motivo del conflicto adjudicativo en el descubrimiento de nuevas tierras". (9)

El poder obtenido por la fuerza, fué el factor que vino a substituir al aspecto económico en los dominios de los pueblos, o sea el poder de los conquistadores españoles trajo como consecuencia la sumisión de los indígenas. "La conquista fue una empresa que se llevó a cabo con fondos privados. Por esa razón, tan pronto como se conquistaba un lugar, el botín era repartido entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quién había aportado a la expedición. Se hacía lo mismo con las tierras, y fue de esta manera como surgió la propiedad durante la colonia. Estos repartos estaban autorizados por las leyes partidas. (10)

Al llevar a cabo la conquista, a los conquistadores se les dió en propiedad un determinado territorio, y con esa propiedad se les proporcionó un número suficiente de indígenas. Los indígenas se les entregaban, al parecer, con el objeto de recibir instrucción católica, mas sin embargo, uti

-----

(9) Mendieta y Núñez Lucio; Ob. Cit; pág. 23.

(10) Mendieta y Núñez Lucio; Ob. Cit; pág. 31

lizaban a estos para trabajar las tierras que les habían dado, los reyes no pueden considerarse como donación, sino como pago o remuneración por los servicios prestados a la corona.

La disposición más antigua para colonizar que encontramos señala en esta época, como la ley para la distribución y arreglo de la propiedad, dada el 18 de Junio de 1513 por Don Fernando V en Valladolid. Para ser válidos los repartos hechos según esta ley, era necesario que fueran confirmados por una disposición real llamada "Merced"; por eso, llamaron dichos repartos "Mercedadas". (11) Recibieron mercedades los soldados de los conquistadores "Peonías" para los soldados de a pié; "Caballerías" para los soldados de a caballo; y las "Encomiendas" para los colonos, con la obligación estos de cultivar cierta cantidad de tierras y de implantar la religión entre los indios.

La propiedad de los naturales durante esta época sufrió graves ataques, ya que no se respetó la propiedad de los indios al repartirse las tierras. Los pueblos de los indios se organizaron durante la colonia como las siguientes propiedades:

- a).- El fundo legal.
- b).- Los ejidos.
- c).- Las tierras de repartimientos; y
- d).- Los propios. (12)

El fundo legal era una extensión que se medía del centro de los pueblos, o sea, desde la iglesia, para que so

(11).- Idem. pág. 32

(12).- Idem. págs. 59-65

bre esa superficie se levantaran los hogares de los indios y en consecuencia no eran susceptibles de enajenación, ya que se concedía a la entidad pueblo y no a personas en particular.

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

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

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

Se dictaron varias disposiciones en este período, y entre las leyes (11), más importantes, podemos señalar las siguientes:

- A).- "Cédula del 31 de Mayo de 1535 previniendo se las devuelvan a los indios las tierras que se les haya quitado.

B).- "Cédula de Abril de 1546 proveyendo a que el repartimiento de las tierras de los indios sea perpetuo y gocen de sus tierras".

C).- "Instrucciones para evitar la usurpación de las tierras de los indios dadas el 11 de Febrero de 1791".  
(13)

Por las leyes sancionadas anteriormente, podemos darnos cuenta fácilmente de que durante este período era el despojo de las tierras a los indios el problema más importante que -- existió en el México colonial, pues ya sabemos que durante -- este período las tierras pertenecían en su mayoría a los espa ñoles residentes en el territorio mexicano, y que estas pro piedades las pasaban a sus descendientes, que más adelante -- las aumentaban con nuevas adjudicaciones que hacían a costa -- del despojo de las tierras pertenecientes a los indígenas. El 23 de Marzo de 1798, se exentó a quienes hubiesen adquirido -- tierras de los intendentes por venta o composición de ocurrir a la junta superior de Hacienda para obtener la confirmación -- de sus títulos, a fin de evitar gastos y trámites. No obs-- tante, gran parte de los terratenientes continuaron en pose-- sión precaria de sus tierras, pues las composiciones no se -- llevaron a cabo con conformidad, ni fue posible hacerlas en todo el territorio. (14)

c).- COLONIZACION Y LATIFUNDIO HASTA LA EPOCA DE LA PRE -- REVOLUCION.- Este período se inicia con la vida independien-- te de México al instrumentarse la República como resultado de la Guerra de Independencia causada por el descontento en que se encontraba la clase trabajadora del México de 1810. La na cionalidad no fue modificada y quedó por ello fundada, bajo --

(13) Fábila Manuel; "Cinco siglos de Legislación Agraria". Págs.- 13, 16, 49, 50.

(14) Fábila Manuel; Ob. Cit; pág. 63

las base del coloniaje, dado lo cual, era imposible que esta situación perdurara. Como la República no construyó sobre una base nueva, se tomaron las mismas del coloniaje y no hubo cambios en las instituciones, trayendo como única consecuencia un cambio de nombres.

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

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

La primera disposición que encontramos en este período es la de Don José María Morelos y Pavón, "en la que abole la esclavitud y que establecía además el derecho de los indios a percibir las rentas de sus tierras. Esta disposición la dió en el cuartel general de Aguacatillo el 7 de Noviembre de 1810". (15)

Posteriormente, fueron dictadas otras disposiciones, entre las cuales sobresalen por su importancia las siguientes:

-----  
 (15).- Fábila Manuel; Ob. Cit; pág. 63.

"Bando del virrey Calleja, con el Real Decreto del 14 de Enero de 1812, sobre abolición de las leyes y ordenanzas de montes y plantíos. El mismo Calleja dió otra orden y decreto-real, la orden del 22 de Enero de 1813, y Real decreto del mismo año y mes, dado sobre reducción de baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular". (16)

"Decreto dado el 3 de Septiembre de 1813, en el que se ordenaba que las tierras de las haciendas de los indios, administradas por religiosos o misioneros se redujeran a propiedad particular". (17)

Las leyes antes citadas forman parte de las primeras dictadas durante este período de la República, pero existen otras que tienen mucha importancia en relación con el tema que nos ocupa. El 14 de Septiembre de 1813, don José María Morelos y Pavón, durante la lucha de independencia, logró que se instalara el primer congreso mexicano, el de Chilpancingo, de cuya labor nació la Constitución de Apatzingán. Fue en ella, en la que por primera vez que se consignaron además de la libertad y la igualdad, el derecho de todos los hombres a la propiedad y a la seguridad. La Constitución de Apatzingán se estableció la garantía de audiencia en su artículo 31, el cual dice: "Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente". (18)

También en este período don Agustín de Iturbide dictó la primera disposición sobre la colonización, del 23 al 24 de Marzo de 1821. Esta disposición concedió a los militares

(16) Idem; pág. 73

(17) Idem; pág. 77

(18) Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones; Tomo I; pág. 337.

que probasen haber pertenecido al ejército de las tres garantías, una fanega de tierras y un par de bueyes. Esta Concepción se les hacía en el lugar de su nacimiento, o en el que hubiese elegido". (19)

A la caída de Iturbide, se aprobó la primera Constitución Federal, expedida el 4 de Octubre de 1824, "habiendo quedado incluido en ella el artículo 137, fracción V, en el cual se consagró la facultad de la Suprema Corte de Justicia de conocer de las infracciones de la Constitución", (20) pero no tuvo vigencia porque nunca se expidió la ley reglamentaria respectiva.

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

En este período se dictaron otras leyes sobre colonización, entre las cuales encontramos como las más importantes las siguientes:

- a).- La ley de colonización del 6 de Abril de 1830.
- b).- El reglamento de colonización del 4 de Diciembre -

(19) Mendieta y Núñez Lucio; Ob. Cit; pág. 91

(20) Derechos del Pueblo Mexicano; Ob. Cit; pág. 515

1846; y

c).- La ley de colonización del 16 de Febrero de 1854.

Como jamás se observaron y cumplieran las disposiciones que desde los primeros tiempos de la colonia se habían dictado, prohibiendo a la iglesia a adquirir tierras en exceso, es decir, que sólo podrían tener los estrictamente necesario para su objeto, o sea, el terreno para fundar la iglesia del lugar, "se aumentaron los bienes de la iglesia a -- tal grado que en 1804, del valor de la propiedad eclesiástica fue calculado en 44,500.000. pesos por el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo". (21)

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

Al año siguiente se expidió la Constitución Política, - la cual incluye ya como artículo base del Derecho Agrario el artículo 27, que a pesar de su redacción, tiene importancia por ser el antecedente del artículo 27 de la Constitución vigente. Esta ley incorporó los principios de la ley de desamortización, sin excluir los ejidos, propiedad comunal, que se convertía en terrenos baldíos, otro punto ----

(21) Mendieta y Núñez Lucio; Ob. Cit; Pág. 52

importante del artículo 27 fue desconocer la personalidad jurídica de los pueblos para defender sus derechos de propiedad. (22)

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

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

La última etapa de los antecedentes del Derecho Agrario en México se inició con la Reforma, y esta breve época, cubierta de movimientos revolucionarios, fue al instante en que se despertaron los ideales durante tanto tiempo incubados. Ese instante corresponde a la Reforma. El cambio no produjo los resultados que se esperaban; la reforma no pudo modificar la fisonomía del país; los intentos que se realizaron se vieron frustrados en gran parte.

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

(22) Moya García Julio; La función Social de la propiedad en Materia Agraria; Pág. 24

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

Sin embargo, con el triunfo, habría de cristalizarse - el ideal político con el ideal social; "ahora el agrarismo - que tenía en el plan de San Luis Potosí sólo unas cuantas líneas incuestionablemente había de informar de una manera más o menos definitiva, los otros planes revolucionarios que se incuban, desarrollan y fracasan o triunfan en esta época revolucionaria empezada en 1910, y que aún vivimos en la actualidad". (23)

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

Todos los planes revolucionarios se referían en rigor al reparto de la tierra, y éste es sólo un aspecto de la Reforma Agraria que no constituye, por lo tanto el único problema agrario. Veremos que el triunfo de la Revolución Constitucionalista se realizó.

El Plan de Guadalupe, exclusivamente político, adicionado en Veracruz con un programa económico, fué a partir del 6 de Enero de 1915, el símbolo de nuestra Reforma Agraria, -

(23) Caso Angel; Derecho Agrario; Porrúa; pág. 7

elevada en 1917 a Reforma Constitucionalista, y reglamentada después en forma más o menos precaria o deficiente, hasta llegar a la Ley Federal de Reforma Agraria, de la que únicamente de reforma lo tiene su nombre, ya que es obsoleto como era el anterior Código Agrario.

d).- LA CONSTITUCION DE 1917 EN MATERIA AGRARIA.- El artículo 27 de nuestra Constitución General de la República, expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917, considera el problema agrario en todos sus aspectos. A continuación expondré brevemente lo más relevante del artículo referido en el tema que nos ocupa, tomando entre otros apuntes los del Doctor Lucio Mendieta y Núñez.

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

En su interpretación del párrafo anterior presenta varios problemas:

- a).- Qué debe entenderse por Nación?
- b).- Qué objeto persiguió el constituyente al sentar la premisa de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas?

Técnicamente hablando, el vocablo "Nación" encierra un concepto sociológico de índole eminentemente subjetivo; "representa un grupo sociológicamente formado, cuyos integrantes se vinculan por la comunidad de vida y una misma tradición" (24), es por decirlo así, con palabras de Renán, "una

(24) Trigueros Eduardo; La Nacionalidad Mexicana; Porrúa; México; pág. 3

solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a hacer todavía. Supone un pasado; se resume sin embargo, en el presente, por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la comunidad de vida".

Extendida así la nación, nos encontramos que en México existen una multitud, pero aún en el supuesto de que sólo -- existiera una, esta "ni como grupo étnico ni considerándola como conjunto de habitantes de un país, tiene personalidad jurídica para adquirir la propiedad de tierras y aguas. Una nación sólo adquiere personalidad jurídica si se constituye un Estado". (25) En otras palabras, el concepto Nación, en el artículo 27 Constitucional es equivalente al concepto Estado.

Cuando se declara en el párrafo del artículo que analizamos, que a la nación pertenece originariamente tierras y -- aguas el legislador se proponía dar un principio superior de justicia que fundara el derecho del Estado para imponer modalidades a la propiedad, para establecer la intervención del Estado en la distribución, en el uso, en el goce de la propiedad a fin de resolver el problema agrario, ya restituyendo tierras a los pueblos que las hubiesen perdido ilegalmente, ya declarando nulas determinadas concesiones que hubiesen traído como consecuencia concentración agraria, ya dotando tierras y aguas a los grupos de población necesitados de ellas, ya ordenando el fraccionamiento del latifundio.

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

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a

(25) Idem; pág. 4

la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, y aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades para el desarrollo de la pequeña propiedad en explotación para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, coméndolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

"Art. 27, fracción VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que, - por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, 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 intersados 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.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual de berán tramitarse las mencionadas controversias;

"VIII.- Se declaran nulas".

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de Junio de - - 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día - 1<sup>a</sup> de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de - común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes - a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades y - núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslines, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el - - -

período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de Junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

"IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser anulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división o una cuarta de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos."

"X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos de que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificación, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

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

riego o humedad, o falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo;

"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, cuya 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.

"XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores".

Los gobernadores turnaran las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo que fije la ley, se considera desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

"XIII.- 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;"

"XIV.- Los propietarios afectados con resolución dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo".

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán - - -

ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas.

"XV.- Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún momento, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

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

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo -- del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo, de trescientas, en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles --

frutales.

Se considerará 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.

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

c).- NORMATIVIDAD EN MATERIA AGRARIA.- Consideramos necesario exponer ideas y razonamientos de autores y fuentes del derecho aplicable, como la Jurisprudencia, importantes en materia agraria, y cuyo texto se desprende de la interpretación de los Preceptos Constitucionales. Refiriéndonos a las fracciones XIV y XV del artículo 27 Constitucional, se considera que:

"La impropiedad del amparo que decreta la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, además de entrañar un despropósito jurídico, revela una notoria injusticia en los casos en que mediante resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias, se afecta la pequeña propiedad rural. Esta, desde la ley del 6 de Enero de 1915, se declaró inafectable y su respetabilidad no sólo se corrobora por aquel precepto, sino que su desarrollo es uno de los objetivos de la reforma agraria que pregoniza en materia de propiedad. A pesar de --

ello, el parvifundio, siempre estuvo en riesgo constante de ser afectado por dotaciones o restituciones agrarias, ya que la Jurisprudencia de la Suprema Corte al pretender interpretar la citada fracción XIV que interdice el Amparo, ha hecho extensiva su importancia, se dice, su improcedencia en relación con la pequeña propiedad". (26)

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

Las adiciones hechas a la fracción XIV y que equivalen a su tercer párrafo, fueron hechas durante el año de 1946, y se les llama reforma Alemán, y son las que se establecen con toda claridad que sólo los pequeños propietarios que tengan certificados de inafectabilidad, están protegidos por la ley suprema a través del juicio de Amparo.

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

"La fracción XIV del artículo 27 Constitucional excluye al poder Judicial del conocimiento de toda controversia que pudiera suscitarse contra las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, aún respecto de aquellas cuya inconstitucionalidad se hiciera derivar de la afectación de una pequeña propiedad agrícola. Por los términos absolutos que se consignan en dicho precepto, atendiendo al principio interpretativo de universal aceptación, de que-

- - - - -

donde la ley no distingue nada debe distinguir, se hace evidente que no puede exceptuarse de esa generalidad a los pequeños propietarios, pues el texto referido alude a "los propietarios" (así sean grandes o pequeños), excluyéndolos del derecho de ocurrir al juicio de garantías". (27)

La jurisprudencia antes manuscrita deja sin protección - las disposiciones de la Constitución, que terminantemente declaran el respeto a la pequeña propiedad y el impulso a su desarrollo, como son las contenidas en la fracción XV del artículo 27 Constitucional, y en el párrafo III del mismo artículo, al impedir que se ejerza el control jurisdiccional sobre los actos del presidente de la República y demás autoridades agrarias que nieguen la modificación de la resolución que le haya afectado con violación de la ley Suprema del país.

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

(27) Burgoa Ignacio; Ob. Cit: pág. 100.

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

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

La tenencia del certificado como condición para que proceda el juicio de amparo ha sido reiterada como una condición en varias ejecutorias de la Suprema Corte, cuyo criterio sustentado es el siguiente:

"Por disposición expresa del artículo 27 de la Constitución Federal, fracción XIV, los afectados con una resolución

presidencial dotatoria de tierras únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor certificado de inafectabilidad, y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición de resolución presidencial, porque aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, - aún cuando no sea imputable a los afectados, sino a las autoridades agrarias, priva a aquéllos de la facultad de acudir a la justicia federal". (28)

Debemos aclarar que es improcedente el amparo solamente cuando falta el certificado y que se trate de resolución presidencial; es decir, que si se trata de una afectación que proviene de autoridades agrarias distintas del presidente de la República, es procedente el Juicio de Garantías, criterio establecido por la Suprema Corte en el sentido de que: - "La exigencia relativa a la tenencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del Juicio de Garantías, solo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas, y no respecto de las que emanen de los Gobernadores de los Estados.... (y por extensión de los provenientes de las autoridades agrarias en general, con exclusión del citado funcionario)". (29)

La pequeña propiedad tiene vida, jurídicamente, desde que reúne las condiciones exigidas por la Constitución, independientemente de que se haya o no declarado por el presidente de la República a través del Certificado de inafectabilidad.

- - - - -

(28) Burgoa Ignacio; Ob. Cit; págs. 103 y 104.

(29) Burgoa Ignacio; Ob. Cit; pág. 105

Este, en consecuencia, sólo es elemento de prueba de que un determinado predio ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado como pequeña propiedad, sin que de su expedición derive, por ende, la creación o existencia de tal propiedad. Sostener lo contrario implicaría, por ejemplo, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil.

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

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

Para 1934, después de varias reformas introducidas en el artículo 27 Constitucional, reinaba la confusión legislativa sobre materia agraria por el gran número de leyes -

existentes, que eran objetos de los frecuentes cambios. Se hacía indispensable reducir todas las disposiciones de la Reforma Agraria en un solo ordenamiento, que fué el Código Agrario, expedido el 22 de Marzo de 1934. Este Código sufrió dos revisiones, y una derogación; derogación que se llevó a cabo el 16 de Marzo de 1971, siendo la Ley Federal de la Reforma Agraria en vigor. En resumen, Rea Moguel enumera las leyes consideradas, después de la Ley del 6 de Enero de 1915, los antecedentes próximos de la Ley Federal de la Reforma Agraria:

Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920.

Ley del 22 de Noviembre de 1921.

Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922.

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas - del 23 de Abril de 1927 reglamentaria del artículo 27- Constitucional.

Ley del 11 de Agosto de 1927.

Ley del 17 de Enero de 1929.

Ley del 21 de Marzo de 1929.

Reformas del 26 de Diciembre de 1932.

Reformas del 29 de Diciembre de 1932.

Ley del 29 de Diciembre de 1932. -

Reformas al artículo 27 Constitucional del 9 de Enero de 1934.

Código Agrario del 22 de Marzo de 1934.

Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940.

Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942.

Derogación del Código Agrario del 16 de Marzo de 1971.

Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de Marzo de 1971.

Reformas del 21 de Diciembre de 1974.

Reformas del 30 de Diciembre de 1974.

En el primer Código Agrario de nuestro país, el de 1934, se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria; por-

lo que toca al reparto de tierras, conservaba este Código la estructura, el espíritu y la semblanza de la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas. Reune también la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal; la de nuevos centros de población agrícola, y la de responsabilidades de funcionarios en materia agraria.

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

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

Contenía también éste Código disposiciones sobre la parcela ejidal, estableciendo la extensión de cuatro hectáreas de tierras de riego o su equivalente de tierras de otras clases.

Este Código, cuando habla de la pequeña propiedad, establece como pequeña propiedad inafectable, en caso de dotaciones, una superficie de 150 hectáreas de tierras de riego y trescientas en tierras de temporal, reduciendo estas - - -

propiedades a una tercera parte cuando las mismas se encontraran dentro del radio de afectación de siete kilómetros, y no hubiese otras propiedades para dotar al núcleo de población. -- Este principio era contrario al artículo 27 Constitucional -- que aún cuando no definía a la pequeña propiedad, la ley reglamentaria una vez que la señala, debe considerarla como intocable; no son los ejidos los que limitan la pequeña propiedad.

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

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

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

El Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942, en muchos aspectos estuvo muy lejos de llegar a fórmulas concluyentes, y en otras ocasiones se encontraban desviaciones del artículo 27 Constitucional, por lo que estuvo siempre en plena formación y por lo mismo sujeto a frecuentes cambios.

La Ley Federal de Reforma Agraria Vigente desde el 22 de Marzo de 1971, no es un 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 Ley Federal de la Reforma Agraria comprende siete li bros que corresponden a otros tantos temas básicos:

- 1).- Autoridades Agrarias;
- 2).- El ejido;
- 3).- Organización económica del ejido;
- 4).- Redistribución de la propiedad agraria;
- 5).- Procedimientos agrarios y registro y planeación -- agraria;
- 6).- Responsabilidad en materia agraria;
- 7).- y complementándose con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

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

Procederemos a señalar brevemente lo que consideramos re viste mayor importancia en la Ley Federal de Reforma Agraria-vigente:

- a).- **AUTORIDADES AGRARIAS.** -- Son autoridades y órganos agrarios los siguientes: Artículo 2 de la LFRA.

El Presidente de la República.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamen to del Distrito Federal.

La Secretaría de la Reforma Agraria.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El cuerpo consultivo agrario.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.

b).- El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, y sus resoluciones definitivas, según el artículo 8ª de la Ley Federal de Reforma Agraria, son las que terminan la tramitación de expedientes de:

Restitución e dotación de tierras, bosques e aguas;

Ampliación de los ya concedidos.

Creación de nuevos centros de población.

Confirmación de la propiedad de bienes comunales;

Expropiación de bienes ejidales y comunales.

Privación de derechos individuales de ejidatarios;

Establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales;

y las demás que señala esta ley.

c).- DERECHOS AGRARIOS.- Los derechos agrarios comprenden los siguientes:

Restitución de tierras, bosques y aguas, arts. 191 y 192 de la LFRA.

Dotación de Tierras y Aguas, arts. 195 al 242 de la LFRA.

Ampliación de Ejidos, arts. 241 de la LFRA.

Nuevos Centros de Población y Acomodamiento, arts. 242 al 248 de la LFRA.

Inafectibilidades, arts. 193, 249 al 264 de la LFRA.

Todos los autores cuyas obras hemos consultado sobre la Ley Federal de Reforma Agraria vigente están de acuerdo con que precisa una reforma.

El Licenciado Manlio F. Tapia Camacho nos dice al respecto:

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

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

"Podemos concluir, de la exposición hecha, que la Reforma Agraria a través de nuestra legislación agraria vigente, no ha cumplido con la finalidad con la que se creó, y que a la fecha urge una revisión. Creemos que se hace necesario perfeccionar nuestro Derecho Agrario en busca de una justicia permanente, expedita, de evidentes proyecciones sociales y económicas, porque México sigue siendo un país agrícola."

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

"Por lo que hace al derecho sustantivo agrario, opinamos una revisión total de las normas en que se sustenta la -

actual organización agraria, para desvincularla de las corrientes políticas, dando nueva forma a los órganos hasta -- convertirlo en verdaderas autoridades agrarias con jurisdicción y competencia definidas. Ya establecidas las autoridades, normar el procedimiento hasta elevarlo a la categoría de proceso jurisdiccional. Dar a los núcleos de población -- verdaderas acciones y obligatorios a litigar contra el pre-su puesto afectado, con categoría de demandado y que sería -- aquél que se excediera de la pequeña propiedad inafectable, en su propiedad. Dejar a los comisiados ejidales y demás, características de organismos sindicales y sin otra intervención -- que la de dirigir y defender los intereses de su grupo y clase". (30)

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

(30) Ideas tomadas de su obra. "Examen del Cumplimiento del Derecho Agrario en México". Volumen VIII; Tomo II; Pág. 422.

## C A P I T U L O    I I

EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y TRIBUNALES AGRARIOS EN EL  
ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

A).- PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y TRIBUNALES AGRARIOS EN NUESTRA CONSTITUCION MEXICANA.- En el primer capítulo hemos analizado de una manera breve y sustanciosa el artículo 27 - de la Constitución Federal por ser de una trascendental importancia en materia agraria. Ahora veremos que establece dicho dispositivo sobre el procedimiento judicial en el Derecho -- Agrario.

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

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

Nada en lo absoluto se puede decir de los antecedentes legislativos del párrafo tercero de la fracción VI, ya que no se encuentra en ninguna de nuestras constituciones políticas anteriores.- El primer Jefe del Ejército Constitucionalista no lo incluyó en el artículo 27 del proyecto de reformas de la Constitución de 1857 que presentó a la Asamblea Constituyente de 1911, artículo que fue fundamentalmente reformado por los Constituyentes de Querétaro. Un grupo de éstos, entre quienes se contaba el Ingeniero Pastor Rouaix, -- formuló la iniciativa que sirvió de base para el dictamen y proyecto de la Comisión, que en pocas alteraciones aprobó el Congreso.- En dicha iniciativa se incluyó: "colocamos como último precepto de nuestra iniciativa, el procedimiento a -- que correspondían a la Nación, para hacer efectivos los postulados del artículo que debía ser judicial, aún cuando correspondiera a las autoridades administrativas, la realización del programa que fuera a realizar", sin referencia alguna, se produjo el mencionado párrafo en el dictamen, y fue aprobado por la asamblea en los detalles, por lo que no hay datos para determinar cual haya sido la mente del legislador al respecto.

Posiblemente al antecedente más probable del párrafo en cuestión lo ha de ser el artículo 14 del mismo ordenamiento legal supremo, por cuanto a éste, la semejanza de aquel, exige el requisito del previo juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las ---

formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, para que pueda -- privarse a alguien de sus propiedades o derechos, de modo -- que el primero debe interpretarse y ser aplicado en relación con el segundo.

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

Ahora bien, y como es de explorado derecho, las funciones del Estado, pueden clasificarse en dos categorías:

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

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

De lo anterior, se desprende que la función judicial-- como función del Estado, se puede analizar desde dos puntos de vista: como función formal judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente dentro del régimen constitucional está encargado de los actos judiciales, es decir, por el poder judicial, o en otras palabras, por la actividad desarrollada por los órganos del Estado que integran o forman parte bien del poder judicial federal, de acuerdo con la ley suprema y la ley orgánica respectiva, o bien del poder judicial de las diferentes entidades federativas, de conformidad con las distintas leyes orgánicas correspondientes.

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

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

La función judicial, como se acaba de decir en el párrafo precedente, está organizada para dar protección para evitar la anarquía social que se produciría si cada quién --

se hiciera justicia por su propia mano. Siendo esto así, la función judicial no puede circunscribirse a declarar que hay una situación de conflicto, sino que la sentencia debe, como consecuencia lógica de la declaración que contiene, complementarse con una decisión que ponga fin al conflicto y que haga respetar los derechos y esta decisión constituye el otro elemento esencial del acto jurisdiccional, que forma un todo indivisible con la declaración.

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

Hay que tener presente también que el acto jurisdiccional, lo constituye la resolución de la autoridad respecto a la procedencia o improcedencia de las pretensiones de las partes, en tanto que los actos procesales previos a esta decisión, como la fijación del debate y el recibimiento de pruebas y alegados, derivan su carácter de jurisdiccional de la relación que los liga con el acto decisorio que preparan, en consecuencia, cuando la Constitución ordena la intervención de la Autoridad Judicial en caso en que las partes interesadas pueden tener pretensiones contrarias, debe entenderse que dicha intervención se ha de referir principal y necesariamente a la decisión sobre las pretensiones de las mismas, y solo en forma accidental a la preparación del conocimiento del negocio o a los actos de mera ejecución e inversamente, cuando la Ley fundamental faculta a la Autoridad Administrativa para resolver esta clase de casos, por mayoría de razón debe concluirse que los actos preparatorios del

conocimiento del negocio y los de ejecución, competen también a la Autoridad Administrativa.

Así que, cuando nuestra Constitución Política ordena que las acciones que concede a la Nación el artículo 27 -- Constitucional, deben hacerse efectivas por el procedimiento judicial, no pueden entenderse por otra cosa sino el procedimiento judicial, pero de lo anteriormente expuesto, concluimos que tal procedimiento puede ser seguido ante Autoridades Administrativas, pero diferentes de las autoridades de la -- Administración activa, como es en el caso del Tribunal Fiscal, el Tribunal de Arbitraje y los Tribunales en materia Laboral, los cuales en capítulos posteriores analizaré, y como sería en el caso de Tribunales agrarios.

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

Por lo tanto en concepto del Suscrito, la creación de tribunales agrarios, no solo se encontraría dentro de los -- preceptos del artículo 27 de la Constitución Federal, sino que también sería un paso significativo en el camino a seguir para asegurar la protección de una justicia rápida, expedita y apegada a la Ley de nuestra Carta Magna, para los -- que más la necesiten, como son el pequeño propietario y el campesino.

B).- LOS TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS Y LOS ESPECIALES CONFORME A LA DOCTRINA Y A LA LEY.- Conforme a la doctrina de la separación de poderes, sobre la cual está basada nuestra forma de gobierno, el Estado se divide para el ejercicio de sus poderes, en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y salvo las excepciones expresamente establecidas con la Ley fundamental, el desempeño de las actividades legislativas, -- administrativas y judicial, corresponde respectivamente a las cámaras, al Ejecutivo o a los Tribunales, según el caso.

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

Respecto a los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, no existe uniformidad en las legislaciones: En una existe una diferenciación ligera en la misma administración; en otras, se encarga dicho control a los tribunales ordinarios que integran el poder judicial --

-----  
 (1) Fraga Gabino; Ob. Cit; Pág. 495.

y en otras el control pertenece a los tribunales administrativos que son independientes del poder judicial y también -- desvinculados de la administración activa.

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

La adopción de cada uno de los sistemas depende de la interpretación diversa que se ha dado al mismo principio: El de la separación de poderes. La Jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación, de las que impide a - tribunales judiciales intervenir en la administración y de - la que separa la administración contenciosa. En el segundo- sistema, el judicial, se sostiene que la separación de poderes debe entenderse considerando a cada uno de ellos como una unidad, y que, por lo tanto, cuando a la administra- ción se le agreguen tribunales independientes del poder judi- cial, se rompa la unidad de éste y se invade en consecuen- cia, su esfera de acción. ( 2)

En nuestro país existen antecedentes legislativos en -- los que se puede apreciar la adopción del sistema de los tri- bunales administrativos, o sea la jurisdicción administrativa

En 1853 el Gobierno de la República Central expidió la Ley y su respectivo reglamento para "el arreglo de lo contencioso-administrativo", en el cual estableció cuestiones administrativas". (3) Su organización consistió fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo del Estado, entonces existente.

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

Se deriva otro argumento del artículo 13 Constitucional, según el cual "nadie puede ser juzgado por tribunales especiales", y el establecimiento de tribunales administrativos pugna con esta prohibición. Pero nos indica el maestro Gabino Fraga que "históricamente, el tribunal especial-

(3) Idem Pág. 495.

(4) Idem Pág. 498.

se ha definido como el creado ex-profeso para conocer de un solo caso, o de un conjunto de casos, pero todos ellos de terminados de antemano". (5)

Del artículo 14 Constitucional, "surge la obligación para el poder público de seguir un juicio cuando pretenda - privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del Órgano gubernamental". (6) También se viola, con el establecimiento de tribunales administrativos el artículo 17 Constitucional, ya que en el la garantía individual es una limitación para el poder público, - siendo que éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni -- ejercer violencia para reclamar sus derechos.

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

Los que sostienen que los tribunales administrativos - han sido sustituidos en nuestro régimen por los tribunales -

(5) Fraga Gabino. Ob. Cit; Pág. 498

(6) Idem.

federales en su competencia ordinaria se apoyan en el artículo 104 Constitucional, según el cual corresponde a los tribunales de la Federación conocer, entre otros casos "de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras". Según este precepto en su fracción I, como los actos administrativos pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los tribunales de la Federación.

Sin embargo, conforme a los términos literales del precepto citado, la competencia otorgada se refiere solo a las controversias de orden civil o criminal; y cuando surge una controversia con motivo de un acto administrativo, no se puede decir que haya controversia de orden civil ni de orden criminal. Contra esta conclusión, existen algunos organismos organizados en leyes especiales para decidir ante los tribunales controversias que tienen su base en la actividad administrativa, como son: La Ley de aguas; la Ley de vías generales de comunicación entre otras.

Ahora bien, los que sostienen que el amparo suple al administrativo-contencioso encuentran su apoyo en el artículo 13 Constitucional, que fija la competencia de los tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Sin embargo, y como estima el Maestro Gabino Fraga, "... el juicio de amparo, tal o como está organizado actualmente en materia administrativa, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los administrativos..."

Concluye que "las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los jueces - que lo fallan, han impedido que ese juicio sea, no solo un medio de reparar las ilegalidades de la administración, sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la - jurisprudencia de los tribunales administrativos". (7)

Así vemos que, a pesar de que se consideró incompatible la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de administración, con nuestro sistema constitucional, se expidió la Ley de Justicia Fiscal, el 27 de agosto de 1936, creando al Tribunal - Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso - fiscal. También se estableció el Tribunal de Arbitraje en - el estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, el 5 de noviembre de 1938. De esos tribunales nos hemos de ocupar posteriormente. Pero, con el establecimiento de estas - leyes, se tuvo que desechar las interpretaciones tradicionales. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley y en razón de algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de -- Justicia, se llegó a la conclusión que "... no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos..." (8)

También se tomó en cuenta la jurisprudencia mexicana - que al interpretar el artículo 14 Constitucional que establece

- - - - -

(7) Fraga Gabino. Ob. Cit; Págs. 503 y 504

(8) Idem; Pág. 506.

la garantía del juicio, que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, ya que se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

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

C).- LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN EL PLAN DE SAN LUIS.-  
Comentaremos ahora a la luz de nuestro tema uno de los períodos más importantes de la Historia Patria: El de la Revolución Mexicana, durante el cual se formaron los antecedentes directos del artículo 27 Constitucional. -

Se ha señalado la concentración latifundista como la causa principal del descontento social existente en 1910, cuando se inició el movimiento de la Revolución Mexicana, que culminó con la Constitución Política de 1917. Los principios fundamentales de la Reforma Agraria en este período se encuentran en el programa del partido liberal, dado a conocer el primero de junio de 1906, suscrita por Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villareal y Librado Rivera. Opina el Ingeniero Valentín Soto y Gama que los primeros que externaron la idea de limitar las extensiones de tierra que un individuo pueda poseer fueron Antonio Díaz Soto y Gama y Juan Sarabia, en un proyecto que pidió se declarara la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública de las tierras ociosas y de los latifundios en la parte que excediese de un máximo legal.

De los varios documentos elaborados en materia agraria en los años inmediatos anteriores a la Revolución de 1910, -

éstamos de acuerdo con el Licenciado Luis Manuel Rojas en señalar el proyecto de Juan Sarabia como uno de los más directos y efectivos "para satisfacer determinadas necesidades -- del complejo problema de la tierra en este país" proponiendo adiciones y reformas a los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución del 57, con el fin de que se establezcan "Tribunales Federales de Equidad" que, juzgando como jurados civiles, decidan, en breve plazo, previa práctica de diligencias relativas solamente a las pruebas de la posesión y el despojo, respecto de las restituciones de los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios de las tierras, - aguas o montes de que hubiesen sido despojados por medio de la violencia física o moral, o en virtud de contrato con -- apariencia legal. Se facultaba a esos Tribunales de Equidad para decretar indemnizaciones, a costa del Erario y a favor de los terceros poseedores de buena fé y se declaraba de utilidad pública la expropiación, por su valor fiscal, de los siguientes bienes raíces:

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

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

III.- Los latifundios, en la parte excedente al máximo legal, debiéndose determinar en la ley la alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra". (9)

-----  
 (9) Núñez y Mendieta; Ob. Cit; Págs. 167 y 168.

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

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

"Abusando de la ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y - se les exigirá a los que lo adquirieron de un modo tan inhumano o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (10)

Tanto don Emiliano Zapata como sus compañeros de armas, se lanzaron bien pronto a la lucha revolucionaria porque creyeron en las promesas agraristas del párrafo II del -

artículo 3<sup>a</sup> del Plan, pues ellos habían sido despojados de sus tierras por las autoridades y los hacendados del Estado de Morelos, y pensaron que había llegado la hora de la justicia. Algo semejante ocurrió con otros grupos que se levantaron en varias regiones del territorio mexicano. (11)

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

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

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

(11) Herzog Silva Jesús: "Breve Historia de la Revolución Mexicana"; Tomo II. Pág. 130.

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

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

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

Sin embargo, el Plan de San Luis, sólo tomada en cuenta un aspecto del problema agrario, el reparto de la tierra, que no es el único problema, aunque, sí uno de los -- más importantes, pues no podemos pasar por alto la situación que tenían en este período los pequeños propietarios y que también constituye un problema agrario. Como se ve en -- el tercer párrafo del artículo 3º del Plan de San Luis, aun -- que no hay mención de tribunales en materia agraria, si fue por medio de los fallos de tribunales de la República que muchos pequeños propietarios fueron despojados de sus terrenos, y es de suponerse que antes los mismos tribunales se -- habrían de gestionar para que se efectuaran las revisiones -- necesarias para la restitución de la tierra.

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

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

D).- LOS TRIBUNALES AGRARIOS EN EL PLAN DE AYALA.- Estima Angel Caso que este Plan, considerado por la mayoría de los autores como eminentemente agrario en virtud de los conceptos que contienen, no tuvo propósitos pura y simplemente agrarios cuando Emiliano Zapata lo enarbolará en Ayala, agregando que fué fundamentalmente político, como todos los planes revolucionarios, con excepción del Plan de Texcoco, y -- que la cuestión agraria en el Plan Zapatista se ve como una -- cosa accesoria. Tal razonamiento lo basa en el análisis que realiza de las palabras: "Como parte adicional del Plan que invocamos", con que se inicia el artículo 6º, palabras que según él revelan que lo agrarista es algo accesorio y no fundamental del Plan. (12) razonamiento con el cual considero devirtuado que se trata de un plan exclusivamente relativo a la propiedad de la tierra.

No estoy de acuerdo con Angel Caso, pues como dice Baltazar Dromundo, el Plan obedecía a las circunstancias del --

momento, o sea, que era producto del medio ambiente en que sus redactores y su principal inspirador se movían; si bien lo medular del documento era su ideario agrario (13)

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

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

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

-----  
(13) Dromundo Baltazar; "Vida de Emiliano Zapata"; Pág. 114

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

"Art. 6<sup>a</sup>. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: Que los terrenos, montes y aguas -- que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes.

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

E).- LOS TRIBUNALES EN LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915. La Ley del 6 de enero de 1915 fué redactada por el Licenciado Luis Cabrera, quién de esta manera contribuye en forma definitiva en la redacción del artículo 27 Constitucional, y por ende, en la creación del Código Agrario y posteriormente a la Ley Federal de la Reforma Agraria. Por lo tanto, esta ley es de una importancia grandísima. Su contenido está formado por 12 artículos, y todos ellos son de una importancia tal que la que se les confiera será siempre poca, ya -- que son el fundamento de nuestra legislación agraria ejidal, e incluso, ya dijimos, el artículo 27 Constitucional.

El artículo 3<sup>a</sup>. señala la facultad de los pueblos que conozcan de tierras o que no pudieran lograr la restitución de sus ejidos por falta de títulos, por imposibilidad de -- identificación o porque legalmente hubieran sido enajenados, para que puedan obtener el terreno suficiente para reconstruirlos, expropiándose por cuenta del gobierno el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre - - - -

inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

El numeral 4<sup>a</sup>. establece una Comisión Local Agraria - compuesta de cinco miembros por cada estado o territorio; establece comités particulares ejecutivos en cada Estado, con puestos de tres personas cada uno.

El precepto 12<sup>a</sup>. establece que los Gobernadores de los Estados, o los Jefes Militares de dicha región, autorizados por el Ejecutivo de la República, nombraran las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos. Estos artículos establecen las autoridades encargadas de resolver los asuntos a que la ley se refiere.

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

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

Art. 7<sup>o</sup>.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son mas que dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos letales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todos la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

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

Art. 9<sup>o</sup>.- Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización según convengan, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, se escarmentarán a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso. (14)

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

-----

(14) Plan de Ayala; "Publicaciones Históricas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"; México. Págs. 17 y 18.

- I.- La restitución de los ejidos a los pueblos.
- II.- La restitución de las tierras a los despojados, - como individuos particulares.
- III.- La expropiación por causa de utilidad pública, - con indemnización equivalente a la tercera parte del latifundio.
- IV.- Como sanción a los oponentes del Plan, la nacionalización de sus bienes.

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

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

## C A P I T U L O    I I I

## EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN MEXICO.

A).- EL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN NUESTRO SISTEMA LEGISLATIVO AGRARIO HISTORIO Y VIGENTE.- Es a partir de la Ley de 6 de enero de 1915 en que aparece el procedimiento agrario en nuestra Legislación Mexicana; ya que la misma dispuso que para la resolución de todas las cuestiones agrarias, crea una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesitan.

"Establece la facultad de aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente a los pueblos que lo soliciten, cediéndose a las disposiciones de la Ley.

Sobre estas bases, el procedimiento era muy sencillo:

Para obtener la dotación o la restitución de ejidos, el pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud, al gobernador del estado respectivo, o bien al jefe militar autorizado, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la intervención de aquel funcionario.

Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos que acreditasen el derecho a ella; el jefe militar o los gobernadores acordaban o negaban la dotación o la restitución oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.

El papel de la Comisión Nacional Agraria, dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las Autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Ahora bien al respecto tenemos que las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento dentro del término de un año; pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho a solicitar del gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno". (1)

Sin embargo, esta ley presentaba defectos, irregularidades, debido a que su expedición fue en una época sangrienta de lucha civil, e influenciada por las presiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de

(1) Mendieta y Núñez Lucio; Ob. Cit.; Págs. 180 y 181.

ingresar a las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, hicieron de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada.

LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.- Esta fué la primera Ley Reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional; en la que se hace una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que sus articulados contienen lo esencial de esas disposiciones.

La Ley de Ejidos estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación.

Las solicitudes respectivas deberfan presentarse ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trata de dotación, el Gobernador remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria, con una serie de datos: Censo del pueblo peticionario calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos innecesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería. Estos datos deberfan ser completados por la Comisión Local Agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil, cuando no imposible, como los referentes a la historia de la propiedad en el lugar y en la región.

Una vez integrado el expediente con el acopio de datos exigidos, la Comisión Agraria deberfa dictar su resolución en un plazo máximo de cuatro meses; los expedientes concluidos, eran entregados a la Comisión Nacional Agraria la que en vista de los datos que contenían y de los que adquiriese directamente, formulaba un dictámen que servía al Ejecutivo

para fallar la dotación o la restitución.

En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo. No era necesario que los gobernadores enviaran a la Comisión Local Agraria respectiva los datos previos ya indicados. Los títulos primordiales eran calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales, las informaciones, etc., se debían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el Ejecutivo en definitiva.

DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.- El Congreso de la Unión, con la fecha antes indicada, expidió un decreto que fué publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1922, la cual además de abrogar la Ley de Ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria y le otorgó facultades al poder ejecutivo para la reorganización y reglamentación en materia agraria, dictando para tales efectos cuantas disposiciones fueran conducentes.

EL REGLAMENTO AGRARIO.- El Ejecutivo de la Unión, usando la facultad que le concedió el decreto antes referido, expidió con fecha 17 de abril de 1922, UN REGLAMENTO AGRARIO; el cual en materia de procedimiento ofrecía grandes defectos, pues en su articulado se encuentran dispersas disposiciones vagas de las cuales no es posible derivar un conjunto armónico.

La restitución de tierras debería fundarse en algunos de los casos de nulidad señalados por el artículo 27 de la Constitución. La dotación de tierras en la necesidad de que ellas tuviera el núcleo de población solicitante, la cual se probaba con el censo agrario y con los trabajos e - - - -

investigaciones auxiliares para fijarla.

En ambos casos, el procedimiento se instauraba mediante solicitud que era presentada al gobernador del Estado dentro de cuya jurisdicción se encontraba el núcleo de población peticionario. El gobernador debería turnar obligatoriamente esa solicitud a la Comisión Local Agraria para su tramitación.

En los casos de dotación, se procedía desde luego a formar el censo agrario, que estaba encomendado a una comisión compuesta por un representante de la Comisión Local Agraria respectiva, otro del pueblo solicitante y otro del Ayuntamiento correspondiente.

Una vez terminados los trámites ante la Comisión Local Agraria, correspondía al gobernador dictar la resolución respectiva, dentro del improrrogable término de un mes. Los comités particulares ejecutivos eran los encargados de dar las posesiones provisionales decretadas, dentro del término de treinta días. Se exceptuaba el caso de posesiones provisionales de ejidos dictadas en favor de las Ciudades o Villas, pues según el artículo 20 del Reglamento, esas posesiones no se darían sin previo acuerdo de la Comisión Nacional Agraria.

La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación, correspondía al Presidente de la República previa consulta de la Comisión Nacional Agraria por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento.

El Reglamento introdujo en el procedimiento agrario una innovación trascendental al conceder a los propietarios afectados la oportunidad de presentar sus observaciones sobre los censos y, en general, escritos, pruebas y alegatos

en su defensa.

Este punto encierra extraordinaria importancia, por -- que marca en la historia de nuestra legislación agraria un -- nuevo derrotero. En efecto, el procedimiento que había si -- do hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio -- por lo que respecta a los propietarios de las fincas afecta -- das y de simple relación de trámite entre los núcleos de po -- blación solicitantes y las autoridades agrarias se transfor -- mó en una verdadera contienda judicial ante autoridades admi -- nistrativas.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS - DE 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION. Con la ley que sirve al rubro, es decir, an -- tes referida, se trató de resolver una situación que se ha -- cía insostenible desde el punto de vista político, porque -- muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años -- enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por -- un amparo concedido a la Suprema Corte de Justicia de la Na -- ción a los propietarios, en vista de alguna deficiencia le -- gal en el procedimiento. Por este motivo, se trató de orga -- nizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica ju -- rídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente. (2)

Esa Ley tiene como objetivos principales, según la -- brillante exposición de motivos redactada, con posteriori -- dad a su vigencia, por el señor Licenciado Narciso Bassols -- definir la personalidad de los núcleos de población con dere -- cho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario -- de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero den -- tro de las exigencias de los artículos 14 y 16 Constituciona -- les.

---  
(2) Bassols Narciso; "La Nueva Ley Agraria"; Pág. 75.

EL PROCEDIMIENTO AGRARIO.- La tendencia, claramente - definida en el Reglamento Agrario, a hacer del procedimiento dotatorio y restitutorio una especie de juicio, se lleva a sus últimas consecuencias en esta Ley que se comenta, pues en ella se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas, con la preocupación - de ponerlo al margen de los ataques de inconstitucionalidad - que se le venían haciendo.

Porque es indudable, que todos estados de acuerdo, en cuanto a que "si se quiere respetar el artículo 14 Constitucional, es indispensable que a un propietario se le prive - de sus derechos o posesiones, mediante un juicio seguido ante tribunales competentes, conforme a las Leyes anteriores - al momento de la iniciación del procedimiento y observando - en el curso de él las formas esenciales, según expresa textualmente el precepto susodicho. Todos convenimos en que -- privar de sus bienes a un miembro de la sociedad, sin requisitos como los anteriores, es estar violando garantías individuales y, en realidad, despojando al interesado". (3)

En la Ley se establece como principio de todo procedimiento agrario, una solicitud, que viene a ser la demanda inicial del juicio, aún cuando esa solicitud no se sujete a regla alguna, pues basta con que en ella se exprese la intención de abrir un expediente agrario, para que prospere.- Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoles saber la instauración de la misma por medio de publicaciones y en seguida se abre el período de pruebas, se concede término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión-

(3) Bassols Narciso; "La Nueva Ley Agraria"; Pág. 75.

Nacional Agraria y el Presidente de la República.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS - DE 21 DE MARZO DE 1929. SUS REFORMAS.- Apenas promulgada - la ley de Bassols, sufrió diversas modificaciones: (4) En - 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva Ley que a su vez - fue reformada y adicionada por decreto del Congreso de la -- Unión de 17 de enero de 1929, y, por último, el 21 de mar - zo de este año se refundieron la precitada Ley y sus refor - mas de tierras y aguas, que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932. Puede decir - se que se conservó el espíritu y la mayor parte de la letra - misma de este último ordenamiento, se respetó su construc - ción jurídica y se introdujeron reformas sobre diversos pun - tos, con el propósito de hacer más expedito el procedimien - to, pues la ley anterior establecía términos para las noti - ficaciones y para los trámites que se consideraron excesi - vos. En esta Ley que se comenta se reafirmó el procedimien - to agrario en sus características de juicio ante las autori - dades agrarias, juicio en el cual los pueblos representaban el papel de actores; los grandes propietarios, presuntos - afectados, el papel de demandados; Las Comisiones Agrarias el de tribunales instructores del procedimiento y los gober - nadores de los Estados y el Presidente de la República, el - de Jueces sentenciadores.

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- Por decreto - de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º. del mismo mes y año, fué reformado el artículo 27 Constitucional; esta reforma se imponía para -- perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus - conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de -

(4) Mendieta y Núñez Lucio. Ob. Cit.; Págs. 217 y 218.

que fue objeto no tocó los puntos fundamentales.

En materia de procedimiento se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal que no deben figurar en los textos constitucionales, porque los procedimientos son los que requieren con más frecuencia el ser reformados para ajustarlos a las exigencias de la práctica y ya se sabe que la reforma de la constitución ofrece mayores dificultades que la reforma de las leyes comunes; sin embargo dichas reformas fueron sin importancia ya que el procedimiento agrario siguió conservando la estructura y características de la ley anterior.

EL CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.- A partir de las reformas introducidas en el artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable renovar la legislación agraria a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado. Por otra parte la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia, leyes que eran objetos de cambios frecuentes, venían a sembrar la confusión legislativa; así es que por estos motivos se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relacionadas a la reforma agraria, en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, fué expedido el 22 de marzo de 1934.

En materia de procedimiento, el primer Código Agrario introdujo laudable simplificación de trámites. Conservó el aspecto formal de juicio, tan hondamente impreso en las leyes anteriores pero sustituyó los plazos y términos que en ellas se concedían a las partes, por una regla general que subsiste en la legislación vigente y que es ésta; los interesados podían presentar durante la tramitación de la primera

y la segunda instancia, las pruebas que estimaban convenientes hasta antes de las resoluciones respectivas.

EL CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.- En la fecha antes indicada fué promulgado un nuevo Código Agrario - que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior, incluyendo únicamente un capítulo especial sobre "concesiones de inafectabilidad ganadera"; es de considerarse sin embargo la estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales:

- a).- Autoridades Agrarias y sus Atribuciones.
- b).- Derechos Agrarios.
- c).- Procedimientos para hacer efectivos esos Derechos.

EL CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.- Este Código entre sus aciertos, hizo la división del derecho sustantivo y adjetivo en materia agraria, ya que en el primero se establecen los derechos y en la segunda se establecen los procedimientos correlativos, no obstante lo anterior adolecía de defectos en los procedimientos, por ejemplo: la privación de derechos ejidales del que solo establece las bases fundamentales de un procedimiento que debe ser establecido, - según se indica en el artículo 173 del ordenamiento citado, - por un simple reglamento. Y por lo que respecta a los demás, siguió conservando las características de un procedimiento administrativo substanciado ante autoridades administrativas, - tal y como lo sigue estableciendo nuestra legislación vigente.

LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Esta Ley fué expedida el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril del mismo año; y que se derogó por el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 - - -

anteriormente comentado.

En esta ley se introduce un nuevo procedimiento para atender los problemas individuales que se suscitan dentro de los ejidos o comunidades que son de diversa naturaleza y se presentan frecuentemente. También considera que la lentitud procesal no se corrige al reducirse los plazos, sino que su cumplimiento debe lograrse aún a costa de ampliarlos, tal y como lo establece en sus articulados.

La principal innovación de esta ley en materia de procedimiento, es haber ampliado y señalado términos en el desahogo de sus trámites ya que propiciaba la negligencia y el transcurso indefinido del tiempo; y con finalidad de agilizar los trámites legales y responsabilizar a los funcionarios y a los empleados encargados de desahogarlos, evitando que los ejidatarios y comuneros se vean obligados a trasladarse a la capital de la república en busca de una justicia pronta y expedita que no siempre consiguen.

Se crean en esta instancia dos instancias; la primera de conciliación ante el Comisariado Ejidal; y la segunda, -contenciosa ante la Comisión Agraria Mixta.

Esta Ley que comentamos y que se encuentra vigente en nuestro Derecho Mexicano; señala los siguientes procedimientos.

- a).- Nulidad de actos y documentos que contravengan - las Leyes Agrarias.
- b).- Reposición de actuaciones.
- c).- Conflictos internos de los ejidos y comunidades.
- d).- Expropiación de bienes ejidales y comunales.
- e).- Restitución de tierras, bosques y aguas.
- f).- Dotación de tierras, bosques y aguas.

- g).- Dotación y Acceso de aguas.
- h).- Dotación complementaria.
- i).- Ampliación de ejidos.
- j).- Nuevos Centros de población.
- k).- Permutas de bienes ejidales.
- l).- Fusión y división de ejidos.
- ll).- Nulidad de fraccionamientos ejidales.
- m).- Suspensión de derechos agrarios y adjudicación -- provisional.
- n).- Privación de derechos agrarios y nueva adjudicación.
- ñ).- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- o).- Procedimiento en los conflictos por límites de -- bienes comunales.
- p).- Juicio de inconformidad ante la Suprema Corte.
- q).- Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales.
- r).- Transformación del régimen comunal ejidal.
- s).- Determinación de las propiedades inafectables y - obtención de certificados de inafectabilidad.
- t).- Obtención de certificados de inafectabilidad.
- u).- Nulidad de fraccionamientos de propiedad afecta-- ble.
- v).- Nulidad y cancelación de certificados de inafecta-- bilidad.
- w).- Nulidad de contratos y concesiones.
- x).- Cambio de calidad de las tierras.

De los procedimientos señalados, en el siguiente capítulo comentaremos los de mayor relevancia.

Como se puede observar en la evolución del procedimiento agrario mexicano, desde la Ley de 6 de enero de 1915, el procedimiento es de carácter administrativo, pues salvo la desviación ya consignada de la ley de ejidos que en el caso de restitución estableció un doble procedimiento; administrati

vo y judicial, en las leyes posteriores incluyendo nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, se ha conservado el procedimiento administrativo.

Ese procedimiento, tal y como se desprende del análisis del capítulo que nos ocupa, a partir del reglamento - - agrario hasta nuestra legislación vigente, tiene las formas esenciales de un juicio. Es, en otras palabras, un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas: Las - - agrarias.

## C A P I T U L O   I V

### EL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN LA LEGISLACION VIGENTE

A cada uno de los derechos agrarios a que nos hemos referido en el primer capítulo de este trabajo, corresponde la acción respectiva para hacerlo valer mediante los procedimientos que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales - como ya hemos dicho es de carácter administrativo. Se ha procurado hacer de ese procedimiento un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas, las agrarias. A continuación procederemos brevemente a ver los procedimientos agrarios más importantes, para posteriormente relacionarlos con las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

a).- RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.- Las dos vías clásicas de nuestro procedimiento agrario son: La restitutoria y la dotatoria, pues tienen su origen en la época colonial; se encuentran en las más antiguas cédulas reales que mandaron devolver a los pueblos de indios las tierras de que fueron despojados por los españoles o dar las necesarias a los que carecieran de ellas. Estas dos vías, llamadas en la actualidad vías ejidales derivan de que aún cuando el escrito sea claro y el procedimiento se inicie por la vía restitutoria, se sigue de oficio el procedimiento dotatorio por si la restitución se declara improcedente; por ella la misma - - -

solicitud y notificación, sirven para ambas instancia. Estas vías ejidales se encuentran establecidas desde la Ley del 6 de Enero de 1915 y perduran hasta nuestra actual legislación agraria.

El procedimiento de restitución de tierras, bosques y - aguas se desarrolla en dos instancia, las cuales veremos enseguida; para que un núcleo de población pueda solicitar la restitución de tierras, bosques y aguas, es necesario que reúna los siguientes requisitos de procedencia:

a).- Que el núcleo de población solicitante sea propietario de tierras, bosques y aguas, y que se encuentre probado sus bienes.

b).- Que se encuentre probado de sus bienes por cualquiera de los actos ilegales señalados en la fracción VIII del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Federal.

c).- Que las propiedades señaladas en la solicitud no se encuentren en los casos previstos en el artículo 193 de - - L.F.R.A, que señala las propiedades inafectables por restitución.

El desarrollo de este procedimiento agrario se lleva de la siguiente forma en la primera instancia:

La solicitud se presenta ante el gobernador del estado - en cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población interesado; por escrito y con copia a la Comisión Agraria Mixta.

Recibida la solicitud, el ejecutivo local dentro de las 72 horas siguientes manda comprobar si el núcleo solicitante - reúne los requisitos de procedencia.

Si se reúne los requisitos de procedencia, el gobernador mandará publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de 10 días, para que inicie el expediente; en éste lapso expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo, designado por el núcleo de población solicitante.

Si el ejecutivo local no realiza estos actos la Comisión Agraria Mixta, los realizará con la copia que le haya sido entregada, notificando el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El Licenciado Hinojosa Cruz hace un comentario al respecto, diciendo: los campesinos deben cuidar que la publicación de sus solicitudes se haga lo más pronto posible y obtener y conservar un ejemplar del periódico oficial en que se publiquen. Esto es muy importante porque, a partir de la fecha de publicación de la solicitud, no podrán dividirse o fraccionarse en perjuicio de los solicitantes.

La intervención de los ejecutivos locales en los procedimientos de restitución, es una concesión a la soberanía de los Estados derivadas del régimen federal de la República; pero ha adolecido del defecto de lentitud del régimen, se dice, de lentitud en que se desarrolla la Reforma Agraria, ya que en cierta época hubo gobernadores que no daban curso a las solicitudes agrarias para favorecer determinados intereses que muchas veces eran propios. Sin embargo, se estableció más tarde la obligación, a los mencionados mandatarios, de enviar copias de las solicitudes a la Comisión Agraria Mixta tal y como lo he señalado anteriormente.

Si del estudio practicado resultan auténticos los títulos para acreditar los derechos sobre las tierras, bosques y aguas reclamados, y aparece comprobada la fecha y forma del

despojo, de manera que la restitución sea procedente, se suspenderá la acción dotatoria (art. 281 de la FLRA).

En caso de que la Secretaría de la Reforma Agraria opine que no procede la restitución, la Comisión Agraria Mixta deberá continuar de oficio los trámites de la acción dotatoria, - suspendiéndose la restitución.

Con la procedente de la acción restitutoria la Comisión Agraria Mixta realizará, dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que recibe el dictamen paleográfico, los siguientes trabajos técnicos que se prevén en el artículo 281 de la LFRA:

- a).- El Censo.
- b).- La planificación y el informe.

Concluido los trabajos técnicos señalados en el artículo 281, la Comisión Agraria Mixta formulará su dictamen en un plazo de 10 días, y lo someterá a la consideración del ejecutivo local, quien deberá dictar su mandamiento en un plazo que no excederá de cinco días.

Si el ejecutivo local no dicta su mandamiento en el plazo indicado, se tendrá por desaprobadado el dictamen y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente y turnarlo al delegado agrario, quien continuará el trámite correspondiente.

Cuando la Comisión Agraria Mixta no emita dictamen dentro del plazo señalado, el ejecutivo local recogerá el expediente, dictará el mandamiento que juzgue procedente en el término de cinco días y ordenará su ejecución.

En cuanto a la Segunda Instancia del procedimiento que me ocupa puedo decir. La segunda instancia se inicia con la recepción del expediente por el delegado agrario, quien comple-

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

tará el expediente en caso necesario en un plazo de 15 días, formulará el resumen y opinión sobre el mismo y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria recibirá el expediente lo revisará en un plazo de 15 días con el fin de turnarlo al cuerpo consultivo agrario. (art. 284 de la LFRA).

El cuerpo consultivo agrario recibirá el expediente y en pleno emitirá su dictamen o acuerdo en un plazo de 60 días.

El dictamen se someterá a la consideración del presidente de la República para su resolución definitiva.

b).- DOTACION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.- Para que proceda la acción de dotación es necesario que se reúnan los requisitos siguientes:

a).- Que exista un núcleo de población peticionario con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud o iniciación de oficio (arts. 195 y 285 de la LFRA).

b).- Necesidad de tierras del grupo peticionario integrado por 20 o más campesinos sin tierras.

Este procedimiento se desarrolla en la primera instancia de la siguiente forma:

El proceso se inicia por solicitud que deberá hacerse ante los gobiernos de las entidades federativas en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado; la solicitud se hará por escrito, con copia para la Comisión Agraria Mixta (art. 272 de la LFRA).

También puede iniciarse el procedo dotatorio de oficio, cuando la solicitud sea de restitución y ésta sea improcedente en este caso opera la llamada doble vía ejidal (art. 274 de la LFRA).

Si se reúnen los requisitos de procedencia, el ejecutivo local mandará publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta - en un plazo de 10 días para que se inicie el expediente, en ese lapso expedirá los nombramientos del Comité particular ejecutivo designado por el núcleo de la población solicitante.

Si el ejecutivo local no realiza estos actos, la Comisión Agraria Mixta iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada, publicará la solicitud en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad, expedirá los nombramientos del Comité particular Ejecutivo y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria (art. 272 de la LFRA).

La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación de oficio del proceso surtirá efecto de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables, según lo dispone el artículo 275 de la LFRA; sin embargo, el mismo artículo señala en la parte final que las comisiones agrarias mixtas deberán informar sobre el particular a los propietarios de tierras y aguas afectables mediante oficio que dirijan a los cascos de las fincas, con lo cual se cumple con la garantía consagrada en el artículo 14 Constitucional, el oficio de referencia sólo deberá enviarse a los propietarios de predios afectables señalados por los solicitantes, no es necesario enviarlo a todos los propietarios de predios comprendidos en el radio de afectación.

El mismo día que la Comisión Agraria Mixta o el gobernador disponga la publicación, notificaran este hecho al registro público que corresponda mediante oficio que le dirijan -- por correo certificado, para que haga las anotaciones marginales (arts. 275 y 449 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

El nombramiento del comité particular ejecutivo constituye otra fase en la integración del expediente, y tiene su -- fundamento en el inciso d) de la fracción XI del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional y en los artículos 17, 18, 19, 20, 21 y 272 de la LFRA.

Los comités particulares ejecutivos son órganos de representación del grupo solicitante, cuya función termina con la entrega de las tierras concedidas, en forma provisional o definitiva; los comités son sustituidos por comisariados ejidales.

La realización de los trabajos censales y técnicos constituye la parte medular de todo el proceso, ya que estos trabajos integran la materia procesal fundamental para la resolución presidencial.

La reglamentación de estos trabajos está contenida en -- los artículos 286 a 289 de la Ley Federal de Reforma Agraria y la ejecución de los trabajos censales y técnicos está a cargo de la Comisión Agraria Mixta, a través de un comisionado; esta comisión deberá realizarlos dentro de los 120 días siguientes a la publicación de la solicitud o acuerdo de iniciación de oficio.

Los propietarios presuntos afectados podrán ocurrir ante la Comisión Agraria Mixta a exponer lo que a su derecho convenga durante la tramitación del expediente y hasta cinco --

días antes de que rinda su dictamen el ejecutivo local. Los alegatos y documentos que con posterioridad se ofrezcan, deberán presentarse ante el delegado agrario (art. 297 de la -- LFRA).

El ejecutivo local dictará su mandamiento en un término de 15 días, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente. -- Las variables sobre el mandamiento están previstas en los artículos 293 a 296 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El ejecutivo local enviará los mandamientos a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución, la que se hará citando se a todos los interesados a la diligencia de posesión que se practicará dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición del mandamiento del gobernador, invariablemente comprenderá el deslinde de los terrenos que se entregan en posesión.

Se nombrará el comisariado ejidal en caso de que no haya sido designado, y se asignaran provisionalmente las unidades de dotación.

Practicada la diligencia de posesión conforme a lo dispuesto por los artículos 298 a 303, la Comisión Agraria Mixta informará a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la -- Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la ejecución del mandamiento y remitirá este 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 ellas.

El delegado agrario complementa el expediente si es necesario y lo enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria, la que lo revisará y en un plazo de 15 días lo turnará al cuerpo

consultivo agrario para dictamen.

El cuerpo consultivo agrario emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente en un plazo de 60 días, término en el cual se cerciorará de que la notificación se haya realizado conforme a los artículos 275 y 329 de la Ley Federal de Agraria. En caso de que hubiere alguna omisión lo comunicará a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta mande a notificar a efecto de que se presenten pruebas y alegatos en un plazo de 45 días a partir de la notificación.

En el caso de que el dictamen del cuerpo consultivo agrario fuere positivo, se formulará proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República, en caso de que el dictamen fuere negativo, se notificará a todos los interesados 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 la Ley Federal de Reforma Agraria y ordenará que se inicie el expediente de nuevo centro de población ejidal (arts. 304 y 309 de la LFRA).

El expediente se iniciará por restitución, pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio para el caso de que la restitución se declare improcedente (Art. 274 de la LFRA).

De lo anterior se desprende que cualquier campesino que sepa escribir puede formular una solicitud de restitución o dotación. Basta que se dirija al ejecutivo de la entidad correspondiente con una carta o comunicación, indicando el poblado o lugar donde se encuentren los solicitantes, y el municipio a que se pertenece, y pidiendo que se les restituyan las tierras que en su concepto les pertenece.

La publicación de la solicitud de restitución surtirá - - efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento, - también respecto de los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables cuyos inmuebles se en cuentren dentro del radio de afectación.

El mismo día que el gobernador, o la Comisión Agraria - Mixta, disponga la publicación de la solicitud, notificarán el hecho al Registro Público que corresponda, mediante oficio que dirigirán por correo certificado para que se hagan las - - anotaciones marginales de conformidad con el artículo 449 de - la LFRA.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deberán informar sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables me diante oficio que les dirijan a los casos de las fincas.

Si la solicitud enumera los predios que sean objeto de la demanda, además de la publicación se notificará por oficio a los presuntos afectados; cuando la solicitud no enumere los - predios o terrenos la Comisión Agraria Mixta hará de oficio la investigación que corresponda una vez que se identifiquen los predios notificará por oficio a los presuntos afectados en un plazo de 45 días (arts. 272, 274, 275 y 279 de la LFRA).

Publicada la solicitud, los vecinos del pueblo solicitante, en un plazo de 45 días, deben presentar a la Comisión -- Agraria Mixta los títulos de propiedad y documentación necesaria para comprobar la fecha y forma de despojo de tierras, bosques o aguas reclamadas, y los presuntos afectados deben exhibir los documentos en que fundan sus derechos (art. 279 de la LFRA).

La Comisión Agraria Mixta enviará a la Secretaría de la - Reforma Agraria los títulos y documentos presentados e investi

gados, a fin de que se estudie su autenticidad; dentro de un plazo de 30 días, la Secretaría de la Reforma Agraria los devolverá con el dictamen paleográfico correspondiente y la opinión de autenticidad que se formule (art. 280 de la LFRA).

El presidente de la República emitirá resolución presidencial con base en el proyecto que se formule con posterioridad al dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Las resoluciones presidenciales, los planes respectivos y las listas de beneficiarios se remitirán a las delegaciones agrarias correspondientes para su ejecución y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas.

Su ejecución se hará conforme a lo señalado por los artículos 307 a 317 de la Ley Federal de Reforma Agraria, otorgándose la posesión definitiva.

**DOTACION Y ACCESION DE AGUAS.-** La dotación y acceso de aguas se tramitan de conformidad con las disposiciones previstas para la dotación de tierras en lo que fuere aplicable con las siguientes modalidades previstas en los artículos 318 a 324 de la LFRA.

Las solicitudes se presentan ante los ejecutivos locales, las que inmediatamente solicitarán a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos su opinión acerca de la disponibilidad o existencia de aguas, si la opinión es positiva, se ordenará la iniciación del expediente; si es negativa, se comunicará a los interesados.

Iniciado el trámite del expediente por la Comisión Agraria Mixta, ésta solicitará de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la práctica de una inspección.

El mandamiento del ejecutivo local después de ejecutado - será notificado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para el reajuste de los aprovechamientos.

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.

Los casos de accesiones de aguas no previstos en los mandamientos o en las resoluciones presidenciales que hayan concedido tierras de riego, serán dictaminadas por el delegado agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria revisará el dictamen, y el acuerdo respectivo será firmado por el Secretario de la Reforma Agraria y publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente.

**DOTACION COMPLEMENTARIA.**- La dotación complementaria se tramita de acuerdo con las disposiciones relativas a la dotación, cuando los terrenos laborales restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación.

El expediente se iniciará de oficio por la Comisión Agraria Mixta, mediante la publicación del acuerdo por la misma - (art. 285 de la LFRA).

Es difícil que en la práctica se dé la dotación complementaria, en virtud de que se requiere la procedencia previa de la acción restitutoria.

c).- **AMPLIACION DE EJIDOS.**- La procedencia de la acción ampliatoria son los siguientes:

- a).- Que exista un núcleo de población previamente dotado;
- b).- Que explota totalmente sus tierras ejidales;
- c).- Que tiene un número mayor de diez individuos con capacidad agraria individual, pero sin tierras, o que fueron insuficiente dotados;
- d).- Que no hay parcelas vacantes en los alrededores en donde acomodarlos;
- e).- Y que existen tierras disponibles y afectables dentro del radio legal de afectación.

El procedimiento se desarrolla de la siguiente manera: El artículo 179 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dispone -- que tendrán capacidad para solicitar la ampliación los núcleos que tengan un número mayor de diez individuos carentes de unidad individual de dotación. El artículo 325 de la Ley en referencia, señala que si al ejecutar una resolución presidencial de restitución o dotación se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de ampliación. Como el artículo 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se refiere a las solicitudes de restitución, de dotación o ampliación de ejidos implica que el procedimiento para la ampliación es el mismo que para la dotación; por lo tanto, en este punto tendremos que remitirnos a todo lo ya tratado en páginas anteriores relacionados con la "Dotación".

RESOLUCION PRESIDENCIAL.- A diferencia de la resolución-presidencial que se refiere a la dotación, la de la ampliación debe reseñar: las resoluciones presidenciales, sus publicaciones en el Diario Oficial y las superficies con las que se ha dotado al poblado y con las que ya se haya ampliado; además, deberá analizar si dichas tierras dotadas se encuentran total y eficientemente aprovechadas y si, a pesar de esto, - las necesidades económicas de los campesinos no han sido satis-

fechas.

d).- NUEVOS CENTROS DE POBLACION.- Los requisitos que deben reunirse para el ejercicio de la acción de nuevos centros de población ejidal son los siguientes:

a).- Existencia de un grupo de 20 ó más individuos con capacidad agraria, de conformidad con el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria, aún cuando pertenezcan a diversos poblados.

b).- Que las necesidades del grupo capacitado no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación y ampliación de ejidos o acomodados en otros ejidos (1)

Este procedimiento se desarrolla así.- El expediente se inicia de oficio en única instancia o a solicitud de los interesados ante el delegado agrario.

Se inicia de oficio si el dictamen del cuerpo consultivo agrario en un procedimiento de dotación fuera negativo, caso en el cual la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité particular ejecutivo, a los propietarios interesados y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 449 y ordenará que se inicie el expediente de nuevo centro de población ejidal, con la indicación de que se consulte a los campesinos interesados por conducto de la delegación agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro; si no hay conformidad se archivará el expediente como asunto concluido.

(1) Guerra Aguilera José Carlos. Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Pac. México. Págs. 66 y 80.

El expediente puede iniciarse también, a petición de los interesados ante el delegado agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes (art. 327 de la LFRA).

El delegado agrario, el mismo día que reciba la solicitud u obtenga la conformidad de los campesinos interesados, enviará la solicitud o el acta de conformidad a la Secretaría de la Reforma Agraria; simultáneamente notificará al Registro Público de la propiedad, mediante oficio por correo certificado, sobre los predios presuntamente afectables, si éstos señalados en la solicitud o en el acta correspondiente, con la finalidad de que hagan las anotaciones que se señalan en el artículo 449 de la LFRA.

El acta de conformidad de los solicitantes para trasladarse al lugar donde sea posible establecer el centro, se tendrán como solicitud para todos los efectos procesales.

El delegado, en un término de 30 días, hará un estudio pormenorizado sobre la procedencia del centro, y lo enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Recibida la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria mandará a publicarla en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la entidad de donde sean vecinos los solicitantes y en el de aquella donde está ubicado el predio o predios que se señalan como afectables.

La Secretaría de la Reforma Agraria dentro de los 15 días siguientes a la publicación mandará notificar a los poseedores o propietarios, por medio de oficio que dirijan a los cascos de las fincas, para que expresen lo que a su derecho convengan en un plazo de 45 días.

En un plazo de 60 días, la Secretaría determinará la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que puedan afectarse.

En caso de que no se localicen terrenos afectables, los expedientes instaurados se reservarán y se irán resolviendo - por orden cronológico, conforme se disponga de tierras afectables.

Si el propietario del predio afectable justifica su inafectabilidad en los términos del artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria - enviará 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 presidencial definitiva establezca para cada caso (arts. 328, 329, 331, y 275 de la LFRA).

Los estudios y proyectos formulados se enviarán al ejecutivo local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde se proyecta el centro, a fin de que expresen su opinión en un plazo de 15 días. Simultáneamente se notificará por oficio a los propietarios que no hubiesen sido señalados en la solicitud y a los campesinos interesados, para que expresen por escrito lo que a sus derechos convenga en un plazo de 45 días.

Transcurridos los plazos el cuerpo consultivo agrario emitirá dictamen y el Secretario de la Reforma Agraria elevará a la consideración del presidente de la República para que dicte la resolución correspondiente.

El contenido, la publicación y la ejecución de la resolución presidencial se ajustarán a las reglas establecidas para la dotación de tierras.

Como puede notarse en el procedimiento de creación de nuevos centros de población, los Gobernadores no dictan su resolución provisional, y el cuerpo consultivo únicamente interviene para los efectos de su dictamen.

e).- SUSPENSIÓN DE DERECHOS AGRARIOS Y ADJUDICACIÓN PROVISIONAL.- Para la iniciación de este procedimiento cualquier ejidatario puede denunciar los hechos ante el comisariado o la asamblea general, cuando se incurra en algunas de las causas de suspensión previstas en el artículo 87 de la Ley Federal de la Reforma Agraria: cuando durante un ciclo agrícola deje de cultivar la tierra, o de ejecutar los trabajos de índole comunal, o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado.

La asamblea en la que haya que resolverse sobre el asunto objeto de la denuncia debe ser citada consignando expresamente en el orden del día el pedimento de suspensión y los nombres -- del afectado y del denunciante; para este caso, el comisariado solicitará la presencia de un representante de la delegación agraria para el debido cumplimiento de todas las formalidades.

El comisariado ejidal solicita por escrito ante la Comisión Agraria Mixta la suspensión de derechos agrarios, la cual se acompañará del acta de la asamblea correspondiente.

La Comisión Agraria Mixta enviará copia de la solicitud a la parte afectada y señalará día y hora para la audiencia de -- prueba y alegatos.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario, denunciará ante la Secretaría de la Reforma Agraria la existencia de tierras -- ociosas para los fines señalados en los artículos 251, 420 y 426 de la LFRA.

La audiencia se celebrará no antes de 15 días, ni después de 30 a partir de que la parte afectada reciba la copia de la solicitud.

En el día señalado para la audiencia se dará lectura al escrito en el que se plantea el conflicto, se dará cuenta a las partes de las pruebas recabadas y se oirán sus alegatos, levantándose acta que firmarán los que intervengan.

La Comisión Agraria Mixta dictará resolución ocho días después de celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, la que notificará a las partes y se procederá a ejecutarla. La resolución no será recurrible (artículos 420 a 425 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La sanción será aplicada previa comprobación de las causas antes indicadas, por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año. En estos casos, la unidad de dotación se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario.

f).- PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS Y NUEVA ADJUDICACION. Solamente la asamblea general y el delegado agrario respectivo, podrán pedir a la Comisión Agraria Mixta que se inicie el procedimiento de privación de derechos individuales de un ejidatario, y en su caso, la nueva adjudicación, la Comisión Agraria Mixta no dará entrada a las solicitudes infundadas, o que no vayan acompañadas de pruebas que, por lo menos, establezcan la presunción de que los ejidatarios acusados han incurrido en causa de privación de sus derechos.

Este procedimiento se inicia con solicitud ante la Comisión Agraria Mixta, que sólo podrá hacerse por la asamblea general o el delegado agrario; cuando la solicitud tenga su ori-

gen en denuncia dentro del núcleo de población ejidal deberán llenarse los requisitos del artículo 420 por alguna de las causas del artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Comisión Agraria Mixta citará al Comisariado ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los ejidatarios afectados para -- que se presenten a audiencia el día y hora señalados. Las citaciones deberán hacerse por oficio.

Si los ejidatarios afectados se ausentaron del ejido, se hará constar este hecho, y se notificará por medio de avisos que se fijan en la oficina municipal y en lugares más visibles del poblado.

La audiencia se celebrará en el día y hora señalados, en la cual se escuchará a los interesados y se recibirán pruebas y alegatos.

La Comisión Agraria Mixta emitirá resolución dentro de -- los 10 días siguientes a la audiencia de pruebas y alegatos, -- y será publicada en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.

En caso de inconformidad, la parte interesada, en un -- término de 30 días contados a partir de su publicación, podrá recurrir por escrito la resolución ante el cuerpo consultivo -- agrario. Quedará firma la resolución de la Comisión Agraria -- Mixta respecto a los que no se inconformen.

La Ley Federal de Reforma Agraria prevé en los artículos -- 81 a 83 y 86, lo relacionado a sucesiones ejidales.

Para su tramitación se siguen las disposiciones conteni-- das en el título séptimo del libro quinto que se refiere a con-- flictos internos de los ejidos y comunidades (artículos 434 a-

440 de la Ley Federal de Reforma Agraria), sin embargo, respecto a la adjudicación es conveniente señalar ciertos comentarios, como por ejemplo al Licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, -quién dice que el ejidatario tiene tres clases de derechos en el ejido:

- a).- El derecho a la unidad de dotación o de parcelas;
- b).- El derecho a aprovechar las tierras comunales en la forma equitativa en que se reglamenta el uso de las mismas; y
- c).- El derecho a que se le adjudique un solar urbano.

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

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

En el asamblea general de ejidatarios, se hace la distribución de las parcelas obtenidas por el fraccionamiento, siguiendo el orden de preferencia siguiente:

- a).- Ejidatarios o herederos de ejidatarios que figuren en el censo original y que estén trabajando en el ejido;

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

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

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

e).- Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por este ordenamiento agrario vigente que los rige para poder ser ejidatarios;

f).- Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes; y,

g).- Campesinos procedentes de otros núcleos ejidales donde faltan tierras.

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

Sigue diciendo el Licenciado Hinojosa Ortiz, que todo ejidatario interesado deberá concurrir a la asamblea general de ejidatarios y hacer que se compruebe que la convocatoria de las asambleas se hizo cuando menos con ocho días de anticipación y que las cédulas o papeles con la convocatoria se incluyó el punto relativo a la privación de derechos; que se han reunido más de la mitad de los auténticos ejidatarios que constituyen el poblado; deberá además de exponer ante la asamblea las pruebas y

razones que tenga para defender sus derechos alegando, por -- ejemplo, que si ha estado trabajando su tierra, que no la ha abandonado durante dos años, que es viuda, menor de edad, o incapacitado para cultivar personalmente la parcela; deberá -- de pedir que en el acta se haga constar todas las razones que -- él alegue, incluyendo las posibles faltas o deficiencias de -- la convocatoria, la falta de quorum, o asistencia legal de -- los verdaderos ejidatarios, las declaraciones de personas que atestigüen a su favor, y, en general, las pruebas y razones que él presente; deberá de exigir también que le den una copia del acta y podrá negarse a firmar esta si no se consignan los puntos de vista que él señale. (2)

Si el campesino afectado es víctima de maniobras porque -- en realidad haya estado cultivando su parcela, puede enjui- -- ciar y exigir responsabilidad a las personas que hayan promovi- -- do sin fundamento o con mala fe la solicitud de privación de -- derechos en su contra. Estas personas, como ya es sabido, de- -- ben ser sancionadas con destitución del cargo que desempeñan, -- ya sean autoridades agrarias, autoridades internas ejidales -- como son: empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria, -- de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y mul- -- ta y prisión según sea el caso.

g).- RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.- -  
Este procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte -- ante la delegación agraria correspondiente. La solicitud debe -- ser acompañada con los títulos o pruebas en que funden su dere- -- cho o los documentos que comprueben que se trata de una comuni- -- dad, la que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Fede- -- ración, y en el periódico oficial de la entidad donde se en- -- cuentran los bienes.

(2) Hincjosa Ortiz Manuel. "Ley Federal de Reforma Agraria - Comentada"; Págs. 148 y 149.

En un plazo de 30 días se procederá a realizar los trabajos que señala el artículo 359 de la Ley Federal de Reforma -- Agraria.

Realizados los trabajos técnicos informativos se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de 30 días, para que estos expongan lo que a su derecho convenga, en este plazo se recabará la opinión del Instituto Nacional Indigenista.

El delegado, con su opinión, enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria el expediente.

La Secretaría de la Reforma Agraria enviará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, que emitirá su dictamen conforme al cual se elaborará el proyecto de resolución.

El presidente de la República dictará resolución presidencial definitiva, la que se inscribirá en el Registro Público de la propiedad de la entidad o entidades correspondientes y en el Registro Agrario Nacional.

La ejecución se efectuará por la delegación agraria, haciéndose la designación del comisariado de bienes comunales.

Es el presidente de la República el que resuelve en definitiva sobre el expediente como antes ya se señaló; por lo -- que al ejecutarse la resolución presidencial habrá notificaciones del acto tanto a los representantes comunales, como a todos los propietarios colindantes y enclavados dentro de la su perficie confirmada, actas de apeo, de deslinde, entrega ma terial de las tierras, plazos para levantar cosechas. Al des lindarse los terrenos se señalarán las fracciones que posean -- los comuneros en lo particular haciéndose la designación del -- Comisariado y del Consejo de Vigilancia en caso de que no --

existan. Estos núcleos de población, mientras se tramitan su expediente de confirmación y reconocimiento de bienes comunales, o una vez que la hayan obtenido, mediante asamblea general podrán optar por el régimen ejidal, cambio que quedará establecido mediante una resolución presidencial que lo acuerde favorablemente, tal como se explicó en el capítulo de restitución. (3)

h).- PROCEDIMIENTO EN LOS CONFLICTOS POR LIMITES DE BIENES COMUNALES.- Este procedimiento procede cuando existen dos o más núcleos de población ejidal o comunal que tienen disputa por sus linderos y se hace menester aclarar cuales son sus verdaderos linderos de conformidad con los títulos de propiedad, cabe mención que en éste caso el Código Federal de Procedimientos Civiles será supletorio de este Código y una especie de segunda instancia, por inconformidad, se desahoga ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es por lo que a continuación en forma breve enunciaré las dos instancias de este procedimiento.

El procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte ante la delegación agraria de la entidad donde se localicen los terrenos sobre los que exista el conflicto.

La delegación iniciará el expediente con la demanda, notificando a la contra-parte o a las partes si aquél se inicia de oficio, concediendo un término de 10 días para que nombren representantes propietario y suplente; dentro del mismo plazo, las partes presentarán los títulos y documentos correspondientes, procediendo la delegación a publicar en el diario oficial de la entidad donde se encuentran los terrenos la demanda o, en su caso, el acuerdo de iniciación.

(3) "Ley Federal de Reforma Agraria". México.

La delegación hará el levantamiento topográfico de los terrenos en conflicto y practicará los estudios y trabajos a que se refiere el artículo 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Concluidos los trabajos, la delegación los pondrá a la vista de las partes y abrirá un plazo de 60 días para pruebas y alegatos.

Concluido el plazo de prueba y alegatos, la delegación formulará opinión y remitirá el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dentro de los 30 días de recibido el expediente, la Secretaría de la Reforma Agraria oirá la opinión del Instituto Nacional Indigenista y elabora el dictamen que se llevará a resolución del presidente de la República.

El Presidente de la República dictará resolución, determinando lo señalado en el artículo 375 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Formará parte de la resolución presidencial el plano definitivo de propiedad y límite de las tierras objeto del conflicto.

La Secretaría de la Reforma Agraria enviará copia de la resolución presidencial a la delegación, a efecto de que ésta notifique a las partes y señale día y hora para su ejecución.

Si las partes están conformes, la resolución será irrevocable, causará ejecutoria y se mandará inscribir en el Registro Público de la propiedad correspondiente y en el Registro Nacional; en caso contrario, se iniciará juicio de inconformidad sin perjuicio de la ejecución inmediata de la resolución presidencial; todo lo anterior comprende la primera instancia

del procedimiento que nos ocupa.

La segunda instancia se desarrolla de la siguiente manera. El juicio se inicia con la demanda que por escrito presentarán los representantes del poblado inconforme con la resolución del Ejecutivo Federal en los conflictos por límites.

La demanda se presentará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución.

La Suprema Corte deberá suplir las deficiencias de la demanda y de los escritos presentados por los inconformes y por su contraparte.

Deberán contestar la demanda la Secretaría de la Reforma Agraria y la contraparte o contrapartes. La Secretaría de la Reforma Agraria, en nombre del Ejecutivo, contestará la demanda en un plazo de 15 días a partir de la fecha en que la ha ya recibido, en el mismo plazo deberá contestar la contraparte del poblado a partir de la fecha del emplazamiento.

Concluidos los plazos para contestación de la demanda, la Suprema Corte abrirá el juicio a prueba por un término de 30 días.

Durante el término probatorio se tendrán en cuenta todas las diligencias y pruebas aportadas durante la primera instancia; y sólo se recibirán pruebas que se refieran a hechos su pervenientes o que no hubiesen sido recibidas en primera instancia por causas no imputables a quien las ofreció, así lo establece el artículo 383 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Este término probatorio puede ampliarse en plazos cuyo conjunto no exceda de sesenta días hasta agotar la indagación, si la Corte estima prudente mandar practicar otras diligencias.

Una vez que se dé por concluido el término probatorio la Corte fija un plazo de cinco días para que los interesados presenten sus escritos de alegatos.

Terminados los alegatos se abre un período de quince días dentro de los cuales la Suprema Corte de Justicia formulará su sentencia. La sentencia hará un análisis de los puntos controvertidos, pruebas aportadas, y expresará que puntos de la resolución presidencial se confirman, revocan, adicionan o modifican; y establece el artículo 386 de la Ley Federal de Reforma Agraria que causará ejecutoria desde luego.

La sentencia se notifica a las partes. Debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional, para cuyo efecto la Corte remite copia certificada de la sentencia a la Secretaría de la Reforma Agraria; así lo disponen los artículos 387 y 446, - fracción II, de la Ley Federal de Reforma Agraria. Asimismo se inscribirá en el Registro de la propiedad correspondiente, para lo cual la Corte envía copia certificada de la sentencia, al citado registro. (4)

Una copia certificada de la sentencia se remite al Juzgado de Distrito respectivo, a fin de que éste la ejecute en sus términos.

Como se puede ver, la substanciación del procedimiento agrario está en manos de diversas autoridades y órganos agrarios, provocando una de las causas de que el procedimiento sea retardado y poco eficaz.

La simplificación que debe ser característica fundamental del proceso agrario, por estar éste destinado a la familia --

(4) Chávez Padrón Martha; "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos"; Págs. 207 y 209.

del campo; a pesar de estas deficiencias tan notorias, ninguna de las reformas de la legislación agraria, ha considerado a la familia del campo. (5)

Por último quiero hacer hincapié que si el campesino afectado es víctima de maniobras porque en realidad haya estado -- cultivando su parcela, puede enjuiciar y exigir responsabilidad a las personas que hayan promovido sin fundamento o con mala fé, ya sea que se trate de autoridades agrarias o de autoridades ejidales.

-----  
(5) Mendieta y Núñez Luci; Ob. Cit; Pág. 315.

## C A P I T U L O   V

GARANTIAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL RELATIVO AL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

a).- LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y ALCANCE EN EL DERECHO AGRARIO.- La garantía de audiencia, una de las más importantes de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público que tienden a privar lo indebidamente de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 Constitucional, que a la letra dice:

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

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida e integrada con cuatro garantías específicas de seguridad jurídica que son: a).- La de que ninguna persona se puede privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados en dichas disposiciones constitucional sin que se le siga un juicio; b).- Que tal juicio se substancie ante tribunales - - -

previamente establecidos; c).- Que en el mismo se observen - las formalidades esenciales del procedimiento; y d).- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con- antelación al hecho o circunstancia que hubiere dañado motivo al juicio.

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

I.- Los grandes propietarios, comúnmente llamados lati- fundistas cuya propiedad si rebasen los límites establecidos - por la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria;

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

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

IV.- Los ejidatarios y comuneros, el ejidatario siendo- el miembro individual de la comunidad agraria ejidal, o sea - aquella persona moral que ha recibido por dotación o restitu- ción de tierras y bosques y aguas y que está organizada dentro del sistema legal respectivo en cuanto a la propiedad y pose- sión, uso y disfrute de estos bienes jurídicos. El comunero- es la persona física que pertenece a un núcleo de población -- que posee y disfruta originariamente, es decir, sin que se -

le haya dotado o restituido tierras en estado comunal.

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

Respecto a la privación es "la consecuencia o resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien material, constitutivo de la misma (desposesión o despojo) así como la impedición del ingreso del propio bien a dicha esfera". (1)

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

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

El acto de autoridad, es un acto unilateral, imperativo, coercitivo, realizado o realizable por un órgano del - -

(1) Burgoa Ignacio "Las Garantías Individuales"; Pág. 398.

del Estado. Por unilateral se entiende que para la existencia jurídica del acto no requiere sino de la voluntad del órgano del Estado; el acto de autoridad está sobre la voluntad del particular, la voluntad del órgano del Estado se impone aún en contra del gobernado, y esto constituye la imperatividad del acto de autoridad.

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

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

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

1.- Se entiende por vida la existencia psicofísica del hombre. La garantía de audiencia por consiguiente tutela la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación. Por ello me ---

remito al comentario expuesto al principio de este capítulo.

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

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

Por lo que se refiere al derecho de propiedad en materia agraria, tienen ese derecho: los grandes propietarios que regulan los límites establecidos por la Constitución y por la Ley Federal de Reforma Agraria, y los pequeños propietarios que se ajustan a ambos ordenamientos invocados.

En cuanto al derecho de propiedad de los bienes ejidales, o sea, los que obtienen los pueblos por restitución o dota-

ción, vemos que abarca dos clases de derechos: los de los núcleos de población y los de los individuos beneficiados por aquéllas.

Acerca de la propiedad de los núcleos de población, el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria dice: "A partir de la publicación de la resolución presidencial en el -- "Diario Oficial" de la Federación, el núcleo de población -- ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señala con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga -- al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.

Sin embargo, como mera referencia es conveniente ver el artículo 64 y 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor:

"Art. 64.- Si el núcleo de población beneficiado con -- una resolución presidencial que le concede tierras o aguas, - manifestare, ante el Delegado Agrario con plena libertad que no requiere recibir los bienes objetos de dicha resolución, - por decisión tomada en asamblea, con una asistencia de cuando menos el noventa por ciento de sus integrantes, el ejecutivo federal declarará perdido el derecho del núcleo a las -- tierras o aguas que se le asignaron, quedando las mismas a - su disposición sólo con el fin de acomodar a campesinos con - derechos a salvo. Para llevar a cabo este acomodo, se preferirá quienes quedaron sin tierra en los ejidos de la entidad federativa correspondiente, y entre ello a los que habiten - en los núcleos de población más cercanos.

Cuando después de haber recibido las tierras o aguas concedidas, un núcleo de población desaparezca o se ausente el noventa por ciento o más de sus integrantes se observará lo -

dispuesto en el párrafo anterior, previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria Mixta, la cual lo hará constar en el acta que al efecto levante.

En los casos anteriores se establecerá, con los nuevos beneficiados, el régimen ejidal en los términos de esta ley, respetando las superficies de la minifundia que sí aceptó las tierras.

Los casos de inconformidad de los campesinos beneficiados con la ejecución de resoluciones presidenciales dotatorias, se regirán por lo dispuesto por el artículo 308 de la ley de la materia.

"I.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia; durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley;"

"II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer o hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido."

En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia;

"III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;"

"IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidos;"

"V.- Enajena, realice, permuta, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación o miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76;" y

"VI.- Sea conderado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente."

Como se puede observar relacionando los dos artículos -- que anteceden, se llega a la conclusión de que la propiedad de los bienes ejidales no corresponde a los núcleos de población sino al Estado.

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

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

Ahora bien, tratándose de conflictos posesorios, es decir, de cuestiones en que exista disputa de dos o más personas por la posesión de un bien, la garantía de audiencia es eficaz para preservar cualquier posesión independientemente del título o la causa conforme a la cual se haya constituido, siempre que no se trate de actos notoriamente ilegítimos o delictivos que por su propia índole jurídica son ineficaces o ineptos para originar, en favor del que ejerce el poder de hecho, ningún derecho normalmente atribuible a la propiedad.

Se puede aplicar lo anteriormente expuesto al artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dice: "Quiénes 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 requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal.

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

5.- La garantía de audiencia, a través del concepto --

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

Interpretando el alcance de la garantía de audiencia para tutelar los derechos del gobernado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cualquiera de ellos está protegido por el Artículo 14 Constitucional. "La posesión no es el único derecho que las personas extrañas a un juicio pueden defender en la vía constitucional, ya que el artículo 14 de la Carta Magna garantiza contra la privación sin forma de juicio, no sólo la posesión, sino de cualquier derecho, y, particularmente, cuando el quejoso no pretende ser amparado en una posesión jurídica, sino más bien en la tenencia de la cosa que le compete a virtud de su derecho de arrendamiento". -- (2)

Es conveniente hacer un breve estudio de la expropiación a la luz de la garantía de audiencia: de la lectura del artículo 27 de la Constitución Federal, se desprende que el Estado podrá expropiar por causa de utilidad pública los bienes de los particulares; es decir, que el acto de expropiación sólo podrá hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización. Corresponde exclusivamente al Estado decretar la expropiación, por lo cual viene a ser un acto de autoridad. Para ello, es indispensable que se destine a utilidad pública. La utilidad pública puede conceptuarse como la necesidad social que es satisfecha precisamente por la privación de un satisfactor a determinada persona.

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

La expropiación se diferencia de la afectación, como lo señala la Doctora Martha Chávez Padrón en su obra del Derecho agrario, en que, entre otros aspectos, la expropiación se realiza en vista de un interés público y que no tiene límite, mientras la afectación se realiza en vista de un especialísimo interés y tiene límite el respeto a la pequeña propiedad. -  
(3)

La redacción de la Constitución en el sentido de que la expropiación debe hacerse mediante indemnización, ha originado diversas interpretaciones respecto a la época en que deba pagarse la indemnización; que la indemnización debe ser previa a la expropiación; que la indemnización debe ser simultánea a la expropiación; y que la indemnización debe ser posterior a la expropiación.

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

Nuestra Constitución, en su artículo 27, establece "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada-

(3) Idea tomada de la autora. Chávez Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México"; Págs. 218, 219 y 220.

se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base".

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

El artículo 27 otorga al poder Legislativo, local o federal, según el caso, facultades para expedir el ordenamiento que fije o delimite las causas de utilidad pública, al disponer que: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

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

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

Como se puede observar en materia expropiatoria tenemos una excepción a la garantía de audiencia, ya que no rige - -

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

b).- LA GARANTIA DE PREVIO JUICIO, EL ALCANCE DENTRO- DEL DERECHO AGRARIO.- Al principio de este capítulo afirmamos que la garantía de audiencia estaba compuesta, en los -- términos del artículo 14 Constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que incluye la de que contra cualquier gobernado se siga un juicio (el juicio previo a la privación). Esta subgarantía se comprende en la expresión mediante juicio inserta en el segundo párrafo -- del artículo 14 de nuestra carta magna. El concepto de juicio, que es de gran importancia para fijar el sentido mismo de la garantía en cuestión, ha venido a equivaler a la idea de procedimiento.

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

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

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

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

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

Después de haber hecho de una manera breve una explicación acerca de cuando conocen las autoridades de los juicios -- o procedimientos formales o materiales, ya sean administrativos (como es el caso en materia agraria) o judiciales, concluimos que en materia agraria, el previo juicio a que alude el artículo 14 Constitucional se realiza por medio de los procedimientos que establecen la Ley Federal de Reforma Agraria y --

que ya se vieron con anterioridad los más sobresalientes.

Se puede concluir, que al principio de que el procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del artículo 14 Constitucional, y así lo ha determinado la Suprema Corte en su sentencia del 19 de Junio de 1927, que dice: "la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución sobre la necesidad de un juicio previo, se cumple satisfactoriamente, cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley". (4)

c).- LA GARANTIA DE LA EXACTA APLICACION DE LA LEY, SUS-ALCANCES EN EL DERECHO AGRARIO.- "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata".

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho".

Estos dos párrafos del artículo 14 Constitucional, el tercero y el cuarto, constituyen la llamada garantía de la exacta aplicación de la ley. En el tercer párrafo la garantía se refiere a materia criminal o penal, y consiste en que la pena que le imponga a la comisión de un delito debe estar incluida en una ley aplicable precisamente al delito de que se trata, sin que quepa, en el caso, imponer por analogía o por mayoría de razón, pena distinta a la indicada en la ley aplicable. La

(4) Fraga Gabino; "Derecho Administrativo"; Pág. 145

garantía del cuarto y último párrafo del artículo 14 Constitucional se refiere a los juicios civiles en que la sentencia final deberá apearse a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y en defecto de ésta, habrá de fundarse en los principios generales del derecho.

Fué la implantación del citado cuarto párrafo del artículo 14 Constitucional, que tuvo lugar en 1917, que, según -- don Ignacio Burgoa, "Vino a descartar la famosa garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil, y, por lo tanto, reviste una gran importancia no solo en la realidad jurídica mexicana, sino en la evolución histórica-legislativa del precepto a que pertenece. Sigue diciendo del cuarto párrafo que"... además de que permite la interpretación jurídica de la misma en este terreno prevé el caso en que faltando norma aplicable, la autoridad que resuelva una contienda o juicio civil (por extensión legal una controversia de trabajo y por extensión jurisprudencial una cuestión de carácter administrativo, que incluye el procedimiento agrario) puede recurrir a los principios generales de derecho, que no son sino los postulados que se derivan de un sistema jurídico-cultural determinado que informa el derecho positivo en una época y en un país dados. (5)

Así vemos que la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil rige en toda resolución judicial (y por interpretación jurisprudencial, también administrativa) en -- que si se aparta de la letra de la ley o de la interpretación jurídica de ella, puede considerarse dicha resolución violatoria del derecho público individual otorgado por el último párrafo del artículo 14, dando lugar para que la persona afectada demande de la justicia de la unión el amparo y la protección

(5) Burgo Ignacio. Ob. Cit; Pág. 376.

correspondiente. Por lo tanto, por medio del juicio de amparo, asegura el respeto de las autoridades no sólo a la Constitución Federal sino también a la integridad de las leyes ordinarias, tanto federales como locales.

En materia agraria, del mismo modo, las autoridades - agrarias, cuando resuelven un asunto de su incumbencia, deben seguir la letra de la Ley o la interpretación jurídica de ella (o sea, de la Ley Federal de Reforma Agraria y del artículo - 27 Constitucional). Sobre este punto, nos dice don Ignacio - Burgoa que los actos de los órganos administrativos agrarios, - órganos que gozan de facultades discrecionales para atender y resolver sus asuntos, no se supeditan al control jurisdiccional cuando haya sido emitidos conforme a un criterio lógico, - racional y fundado en las modalidades del caso específico que los hubiere provocado, pues la discrecionalidad administrativa es insustituible por decisión judicial alguna. Sin embargo, si la autoridad agraria, incluyendo al Presidente de la República, no procede discrecionalmente en el cumplimiento de su cometido, sino que al dictar una resolución transgrede al ámbito que conforma la constitución y la ley, violando las -- condiciones o supuestos que lo demarcan, o sea, cuando no se trata del ejercicio de una facultad discrecional sino de un acto arbitrario, contraventor del principio de legalidad, la - intervención del poder judicial federal a través del juicio de amparo es perfectamente procedente. (6)

En conclusión, los párrafos tercero y cuarto imponen a - los órganos jurisdiccionales el respeto a la legalidad establecida por el legislador, y en materia civil, el párrafo cuarto del artículo 14 Constitucional dicta como principio indestructible la sumisión del juzgador al derecho de acuerdo con -

(6) Burgoa Ignacio; "El Amparo en Materia Agraria"; Pág. 64

las fuentes establecidas, haciendo imposible la aparición del juez legislador.

En el caso del procedimiento agrario, las autoridades -- agrarias, al resolver un expediente, se deben apegar a la le tra de la ley, y, cuando ésta no está suficientemente clara, se recurren a las leyes federales como supletorias, por ejemplo, al Código Federal de Procedimientos.

d).- LA GARANTIA DE LEGALIDAD, SUS ALCANCES EN EL DERECHO AGRARIO.- En el juicio en el que se va a privar al gobierno de cualquier bien a que alude el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, y que ya hemos tratado en su debida oportunidad, se debe dictar una resolución conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, según el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

El artículo 16 Constitucional establece textualmente en su primera parte: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

La subgarantía del artículo 14 Constitucional, segundo párrafo, y la primera parte del artículo 16 Constitucional, -- las que hemos reproducido en los dos párrafos anteriores, constituyen las llamadas garantías de legalidad.

Con esta subgarantía del artículo 14 Constitucional, se reitera la consagrada en su primer párrafo del mismo artículo, o sea, la de la no retroactividad legal o irretroactividad. -- Por lo tanto, según la Constitución Federal, el juicio en -- que deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento (las que vimos anteriormente en este capítulo) debe desarrollarse y establecerse según las leyes expedidas con ante-

rioridad al hecho causante del acto de privación. Así que, - si hay una resolución recaída en un juicio, pero que no se - haya ajustado a las leyes expedidas con anterioridad al he- - cho, será violatoria a la garantía de audiencia. Hemos vis- to que en materia agraria, el fallo o resolución culminato- - ria del juicio o procedimiento en que se desarrolla la fun- - ción jurisdiccional deberá de pronunciarse conforme a las le- - yes expedidas con anterioridad al hecho.

En la prevención constitucional de la primera parte del artículo 16, se derivan tres garantías de seguridad jurídi- ca: "la de legalidad de los actos de molestia imputables a - cualquier autoridad estatal; la de competencia constitucio- nal en ésta para llevarlos a cabo; la existencia del manda- miento escrito en que se contenga la orden de molestia". (7)- La concurrencia de estas tres garantías de seguridad jurídica es necesaria para que un acto autoritario que cause una moles- tia al gobernado en su persona, familia, papeles, domici- lio o posesiones, no viole el Artículo 16 Constitucional en- su primera parte.

Para poder apreciar los alcances de la garantía de lega- lidad en el Derecho Agrario, debemos primero aclarar el con- cepto de "molestia", que según don Ignacio Burgoa, es "el - acto de autoridad que provoca la afectación en la esfera jurí- dica del sujeto gobernado en los distintos elementos y que es- tá condicionado constitucionalmente por dichas garantías espe- cíficas de seguridad jurídica..." (8) Sigue diciendo que por lo tanto, el alcance de protección de la primera parte del - artículo 16 es mayor que el del artículo 14, que acondiciona

(7) Burgoa Ignacio; "Las Garantías Individuales". Pág. 377

(8) Idem.

el acto autoritario que resulta en la privación de los objetos jurídicos a que alude.

Gabino Fraga (9) indica que los administrados, frente a la administración, gozan de los derechos a la legalidad de -- los actos de la Administración, o sea, "que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se ve rifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Es decir, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la -- competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley."

Como es de notarse, el maestro Fraga, correctamente, se refiere al derecho de legalidad, donde nosotros hemos empleado la denominación de garantía de legalidad, ya que nuestra Constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales, "denominación impropia, según lo advierte Montiel y Duarte, puesto que una cosa son los derechos individuales que la Constitución enumera, y otra la garantía de esos derechos, que en México reside en el juicio de amparo". (10)

Ahora bien, siguiendo el razonamiento expuesto por don Ignacio Burgoa, a través de los conceptos "causa legal del -- procedimiento", "fundamentación y motivación de la misma", y "autoridad competente", el artículo 16 Constitucional, en su

(9) Ideas tomadas del autor; Fraga Gabino; Ob. Cit; Pág. 481

(10) Tena Ramírez Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; - Págs. 20 y 21.

primera parte, consagra la garantía de legalidad.

La causa legal del procedimiento viene a ser el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un individuo, realizados por la autoridad competente; y tiene una causa o elemento determinante que debe ser legal, o bien, "fundado y motivado por una ley en su aspecto material". (11)

La fundamentación legal de la causa o elemento determinante del procedimiento autoritario, consiste en que todos los actos que dan lugar a la molestia se deben basar en una disposición general: esta disposición prevé la situación concreta para la cual se puede proceder a realizar el acto de autoridad; debe existir una ley que autorice su ejecución.

La motivación de la causa del procedimiento viene a significar que la situación concreta sobre la cual se pretende cometer el acto autoritario, debe ser aquella a que alude la disposición legal; o sea, "el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso concreto encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley". (12)

La Suprema Corte, sobre la coexistencia de la fundamentación y motivación de un acto de cualquier autoridad, ha sustentado lo siguiente: "De conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en su persona; familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que

(11) Burgoa Ignacio; "Las Garantías Individuales"; Pág. 378.

(12) Idem. Pág. 379.

funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo que es evidente, en atención a esta disposición constitucional, que las autoridades están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, dándose las a conocer al interesado, efecto de que esté en aptitud de hacer sus defensas contra la misma, ya que, de lo contrario, se le infieren molestias infundadas e inmotivadas e inmotivadas y consecuentemente, se viola en su perjuicio la garantía constitucional señalada". (13)

Como se deduce claramente de la primera parte del artículo 16 constitucional, la garantía de legalidad está complementada con los dos siguientes puntos: la autoridad que produzca la molestia individual debe ser constitucionalmente, y el acto respectivo debe constar en mandamiento escrito. Autoridad competente es aquella que crea expresamente la ley fundamental, y, conforme a la Constitución, es la autoridad facultada para ejecutar cierto acto y no existe prohibición expresa para el efecto.

La existencia del mandamiento escrito que provoque los actos de molestia es otra garantía de seguridad jurídica que significa que "cualquier mandamiento verbal u oral que origine el acto perturbador o que en sí mismo contenga la molestia en los objetos a que se refiere dicho precepto constitucional, es -- violatorio de esta garantía de seguridad jurídica, de acuerdo con la cual, además, todo funcionario subalterno o todo agente de alguna autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior, so pena de violar la -- disposición relativa de nuestra ley fundamental". (14)

(13) Semanario Judicial de la Federación. Volumen XXXVIII. - Pág. 199.

(14) Burgoa Ignacio; "Las Garantías Individuales"; Pág. 389

En materia agraria, hemos visto ya que en los procedimientos agrarios, existe causa legal, con fundamentación y motivación. También hemos visto que los actos de autoridad están llevados a cabo por autoridad competente, que ha sido creada y facultada por la constitución política y por sus leyes reglamentarias.

En cuanto al mandamiento escrito que se debe de dar a conocer al interesado, la Ley Federal de Reforma Agraria indica que la publicación de las solicitudes para restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente, surtirá efectos de notificación. También, el segundo párrafo del artículo 275 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece: "Las Comisiones Agrarias Mixtas deberán informar sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables, mediante oficio que les dirijan a los cascos de las fincas".

## C A P I T U L O VI

## DEPENDENCIAS EN MATERIA AGRARIA CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES.

a).- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Por decreto del 30 de Diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Enero de 1975, se creó la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

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.- Firmar junto con el presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

II.- Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

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 fijación, resolución, modificación y 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 agraria;

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 que 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 colonia, 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 o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría.

X.- Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorios 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 controversias 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 proceda, las consignaciones de que trata el artículo 459;

XVIII.- Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias;

XIX.- Nombrar y remover al personal técnico y adminis--

trativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia;

XX.- Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad; y

XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

b).- LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.- Las Comisiones Agrarias Mixtas, se integrarán por un presidente, un Secretario y tres vocales, y tendrán las atribuciones que de determinen en esta ley.

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.

El primer Vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el Segundo Vocal serán por el Ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente.

El Secretario y los Vocales de la Comisión Mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembros del Cuerpo Consultivo Agrario. El representante de los Campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, Civiles y políticos, según lo establece el artículo 5o de la ley de la materia.

El artículo 6o de la ley en estudio, señala que el reglamento interno de cada una de las Comisiones Agrarias Mixtas será expedido por el Gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las Comisiones Agrarias Mixtas formularán sus presupuestos anuales de gastos para su eficiente funcionamiento, los cuales serán pagados por el Gobierno Federal y el local correspondiente conforme a los convenios que al efecto se celebren. La aportación del gobierno federal no será menor del cincuenta por ciento.

El artículo 12 de la Ley de la materia, señala que las 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 deban 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 tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectados y en los expedientes de inafectabilidad;

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos 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 reglamentos les señalen.

c).- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Por decreto del 9 de Enero de 1934, publicado al día siguiente en el Diario -- Oficial de la Federación, fue reformado el artículo 27 Constitucional. En dicha reforma se crearon las nuevas autoridades agrarias, y la fracción XI del artículo citado en su inciso b) indica: "Un cuerpo consultivo compuesto de cinco -- personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen".

Nos dice al respecto Angel Caso que el Cuerpo Consultivo Agrario auxilia al Presidente de la República para dictar sus resoluciones, y que dicho cuerpo "vino a sustituir a la antigua Comisión Nacional Agraria". (1)

Vemos en el artículo 14 de la ley de la materia en vigor que el Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en la misma, está 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 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. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el Subsecretario suplir al Secretario de la Reforma Agraria en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el Reglamento anterior.

(1) Caso Angel. Ob. Cit; Pág. 289

En el artículo 15 de la misma ley en comento, encontramos que el Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, 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 suficientes 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.

Por cuando hace a las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, la encontramos en el artículo 16 de la ley en estudio, la cual señala:

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 concluído;

II.- Revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que aprueba;

III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se 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 todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél; y

V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y

VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Considero importante para el tema en estudio, señalar los comentarios del Doctor Lucio Mendieta y Núñez: "La inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, es una desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia. Este cuerpo es el equivalente de la Comisión Nacional Agraria, creado por la Ley del 6 de Enero de 1915, Organismo de Consulta para el Presidente de la República".

Al ser reformada la Constitución en su artículo 27 Constitucional, se creó la Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; únicamente, y en inciso aparte de la fracción XI, un Cuerpo Consultivo Agrario Compuesto de cinco personas que serán destinadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijan.

Es evidente que al establecer la Ley Federal de la Reforma Agraria que el Secretario de la Reforma Agraria presida el Cuerpo Consultivo Agrario, se desvirtúa sus finalidades, restándoles libertad e imparcialidad a sus dictámenes.

Dice el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, "que la cuestión

agraria es de tal modo delicada y decisiva por ser un aspecto fundamental de la justicia social y por ser la base de la economía agrícola del país, que exige en materia de distribución de la tierra, soluciones enteramente apegadas al Derecho de la Reforma Agraria. Por esta razón el Cuerpo Consultivo Agrario debería ser un organismo intermedio entre la Secretaría de la Reforma Agraria y el Presidente de la República para asesorar a éste en las resoluciones finales cuyos proyectos le presentará el Secretario de la Reforma Agraria.

Hemos visto la organización y competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario, las cuales tienen funciones administrativas y jurisdiccionales, por lo que pueden considerarse como tribunales, y para poder apreciar esto en las autoridades referidas, debemos aclarar el concepto de "tribunal"; se entiende en base al Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, por "tribunal" se entiende "el lugar o sitio destinado a los jueces para la administración de la justicia y pronunciación de la sentencia como igualmente los mismos jueces y su jurisdicción... tribunal es un modo adverbial-tomado del latín que en nuestra lengua significa en estrados y audiencia pública, o con el traje y aparato de Juez". (2)

El Diccionario de la Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, nos dice que es "Lugar destinado a los jueces para administrar justicia y pronunciar sentencia". (3)

- 
- (2) Escriche Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Librería Sororet. México. 1885.
- (3) Diccionario de la Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. Décima Octava Edición. 1936.

Con tales definiciones, si la Secretaría de la Reforma Agraria y las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario son tribunales, ¿quién o quiénes actúan como jueces?. Necesariamente tendrían que ser las autoridades agrarias que las representan los que se considerarían jueces; de acuerdo con la Ley Federal de la Reforma Agraria, y como ya hemos visto, el Presidente de la República dicta resoluciones según lo dispone el artículo 8o de la Ley de la materia; el jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobernadores de Estados dictan mandamientos para resolver en primera instancia según lo señala el artículo 9o, fracción I, de la Ley en estudio; y el Secretario de la Reforma Agraria y los Presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas resuelve los conflictos que se susciten en los ejidos; y el Cuerpo Consultivo Agrario resuelve en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones y dictamina 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.

## C A P I T U L O V I I

INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO ACTUAL  
Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN NUESTRA LEGISLACION,-  
PARALELOS A LOS TRIBUNALES AGRARIOS PROPUESTOS.

Aparte del llamado juicio agrario llevado a cabo en el procedimiento que se sigue para efectuar o privar a un propietario de sus terrenos, no tiene dicho propietario recurso legal alguno para hacer valer su derecho por una afectación.

a).- VIOLACIONES AL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.- El procedimiento agrario actual puede dar lugar a que las autoridades agrarias, en virtud de que el propietario en cuestión no reúne los requisitos establecidos en el artículo 27 Constitucional, procedan con una resolución afectando terrenos que en realidad constituyen una pequeña propiedad, así no respetando su derecho a ella. (1)

Una afectación o privación en estas circunstancias viene a constituir una violación a la garantía de la exacta aplicación de la ley del artículo 14 Constitucional, ya que el artículo 27 Constitucional, fracción XV, dice: "Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades --

(1) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. -  
Pág. 13.

encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación..." (2)

b).- VIOLACIONES AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.- Hemos visto en su oportunidad el procedimiento que se debe seguir para privar a un ejidatario de sus derechos ejidales. Según el artículo 426 de la Ley Federal de Reforma Agraria, solamente la Asamblea General o el Delegado Agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de derechos individuales de un ejidatario y, en su caso, la nueva adjudicación. (3)

Se ha establecido un procedimiento, en dos instancias, que se inicie ante la Comisión Agraria Mixta para contribuir a la descentralización de la justicia agraria; y se estableció que el procedimiento de privación de derechos agrarios solamente podrá solicitarlo las autoridades antes referidas. Expresamente se dispuso darse trámite simultáneo a la privación de derechos agrarios y la nueva adjudicación.

Sin embargo, en acatamiento a lo que establece el artículo 16 de la Constitución Federal, de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funda y motive la causa legal del procedimiento. Esto hablando de materia expropiatoria no se cumple con un procedimiento de justicia y equidad en el que debe escucharse a los afectados, sino que de manera impositiva y sin derecho a defenderse los afectados los privan de sus

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Pág. 14

(3) Idem.

tierras que pertenecen a ellos, Por lo que considero lo anterior, una verdadera violación al artículo 16 Constitucional.

También sobre la cuestión de la notificación, que nos indica el artículo 16 Constitucional, de consistir en un mandamiento escrito que se tiene que dar a conocer al interesado según jurisprudencia de la Suprema Corte, vimo que en materia agraria se considera como notificación al presunto afectado la publicación de la solicitud presentada, en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta de Gobierno del Estado respectivo, La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 275, párrafo segundo, señala que es obligación de las Comisiones Agrarias Mixtas hacer una notificación al presunto afectado, en los casos de restitución o dotación; por lo que considerando lo anterior es evidente que no se cumple con el mandamiento escrito que señala el artículo 16 Constitucional en el procedimiento agrario, teniendo como consecuencia una violación al artículo citado.

Para que se cumpla con los fines sociales de la Ley Federal de Reforma Agraria en materia de notificación, consideramos que se deben estipular la forma escrita a que se deben adherirse para hacer la notificación. Esta forma debe contener los nombres de los solicitantes, todas las pruebas circunstanciadas que presentaron con su solicitud, y debe exigirse la firma del presunto afectado, como prueba de que efectivamente se le notificó, y, por tanto, no se encuentra en estado de indefensión, ya que en muchos casos no tienen medios para llegar a enterarse de la publicación de la solicitud de la Gaceta Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Federación, la cual en materia agraria, surte efectos de notificación, y por otra parte subsanar el mal en esta materia, sujetándose al orden constitucional.

c).- LOS TRIBUNALES EN MATERIA LABORAL.- En el desarrollo de la administración pública en nuestro país, han concurrido circunstancias que han impulsado la creación de tribunales administrativos, tales como la necesidad de una justicia administrativa contra los métodos administrativos del Estado, y la exigencia de una especialización en asuntos netamente administrativos y la solución del creciente volumen de los mismos que surgen en las distintas actividades del Estado moderno. - Existen hoy en México varios tribunales administrativos, como el tribunal o tribunales en materia laboral, el tribunal fiscal de la federación y el tribunal de arbitraje. Considero pertinente comentar brevemente estos tribunales; ya que como consecuencia de la elevación del procedimiento agrario a jurisdiccional, sería necesario la creación de tribunales agrarios, encontrándose con aquellos en su organización y competencia un paralelismo.

En íntima relación con este tema es el derecho del trabajo, que, junto con el derecho agrario y el derecho de la seguridad social, constituyen en nuestro país tres ramas jurídicas en las cuales se han manifestado con mayor intensidad - características del nuevo derecho denominado "Derecho Social"

Es cierto que todo derecho, por la misma razón de serlo es un derecho social; pero con esta denominación de Derecho Social, se quiere significar una nueva dimensión jurídica -- más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre y abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualistas y liberal; y esto se desprende de la interpretación que se haga en tales términos en los lineamientos esenciales para la protección de las clases campesinas y trabajadores de los artículos 27 y 123 Constitucionales, las orientaciones jurídicas - tutelares de las clases económicamente débiles de las - - -

## Sociedad (4)

Como el derecho agrario, el derecho del trabajo ofrece particulares y modalidades que lo hacen digno de un procedimiento especial, un procedimiento que, como en el Derecho Agrario, tiene que ajustarse a las exigencias de nuestro tiempo para conservar su eficacia, un procedimiento en que se debe seguir en el interés de ajustar las formas procesales a los fenómenos sociales y económicos de nuestra época.

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

Con la Constitución de 1917, se instituyeron organismos reguladores de las condiciones de trabajo, que fueron las juntas de conciliación y arbitraje y que, de acuerdo con la intención del constituyente, no fueron creadas para constituir tribunales. (5)

En 1924 la Suprema Corte de Justicia afirmó que las juntas de Conciliación y Arbitraje estaban Constitucionalmente

(4) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. "Ley Federal del Trabajo". Pág. 4

(5) Castorena José Jesús; "Procesos del Derecho Obrero" Pág. 63

capacitadas para conocer y decidir todos los conflictos de -- trabajo, pues eran auténticos tribunales y tenían imperio pa -- ra ejecutar sus resoluciones.

Así vemos que la justicia obrera está depositada en las -- juntas de Conciliación y Arbitraje, que son organismos del -- Estado y que constituyen tribunales de equidad. El término -- equidad fué fijado por Aristóteles: es la justicia del caso -- concreto, la corrección de la ley en lo que carezca debido a su universalidad. Considerándose que es "la humanización de la justicia, que no debe ser abstracta, sino concreta y -- real". (6)

La misión principal de las juntas federales de concilia -- ción y arbitraje es el conocimiento y resolución de los con -- flictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patre -- nes, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de -- las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relaciona -- dos con ellas (salvo lo dispuesto en el artículo 600, frac -- ción IV, de la Ley Federal citada) artículo 604 de la ley -- en comento.

El objetivo principal de las juntas locales de concilia -- ción y arbitraje, como se dijo es el conocimiento y resolu -- ción de los conflictos de trabajo que no sean de la competen -- cia de la junta federal de conciliación y arbitraje (artículo 621 de la Ley Laboral en cuestión).

Las juntas entre otras funciones cumplen también en la -- fijación del salario mínimo, y les corresponde intervenir en el período de pre-huelga y resolver los incidentes de existen -- cia, inexistencia e ilicitud de las huelgas y registrar los -- sindicatos de la jurisdicción local.

(6) De la Cueva Mario; "Derecho Mexicano del Trabajo"; Tomo II; Pág. 955.

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

La estructura de las juntas es el siguiente:

- a).- Juntas Federales y Locales de Conciliación; accidentales y permanentes.
- b).- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; especiales.
- c).- Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Las juntas federales de conciliación tienen su origen en la fracción XX, apartado A, del artículo 123 Constitucional, que creó las juntas de conciliación y arbitraje. Ahora bien, a fin de favorecer a los trabajadores para que presenten sus quejas y demandas en sus lugares de trabajo donde no haya junta federal de conciliación y arbitraje, se establecieron las de conciliación.

Las juntas federales de conciliación tendrán las funciones siguientes: actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones, actuar como juntas de conciliación y arbitraje, cuando se trate de conflictos a que se refiere el artículo 600, fracción IV; y las demás que le confieran las leyes (artículo 591, fracción I, II y III, de la ley laboral en comento).

Las juntas federales de conciliación funcionarán permanentemente y tendrán la jurisdicción territorial que les asigne la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. No funcionarán estas juntas en los lugares en que esté instalada la junta federal de conciliación y arbitraje.

Cuando la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo en una demarcación territorial no amerite el funcionamiento de una junta permanente, funcionará una accidental (artículo 592 de la ley de la materia).

Las juntas federales de conciliación permanente se integrarán con un representante del Gobierno, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que fungirá como presidente y con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones, designados de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la misma Secretaría. Sólo a falta de trabajadores sindicalizados la elección se hará por los trabajadores libres (artículo 593 de la ley de la materia)

Por cada representante propietario de los trabajadores y de los patrones se designará un suplente (artículo 594 de la ley en comento).

Las juntas federales de conciliación accidentales se integrarán y funcionarán cada vez que sea necesario, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV del título (artículo 595 de la ley en cita).

Los requisitos que establece la ley laboral para presidente de las juntas federales de conciliación permanentes los encontramos en el artículo 596 de la fracción I a la VI de la ley en cita.

Los presidentes de las juntas federales de conciliación accidentales deberán satisfacer los requisitos señalados en el artículo anterior, con excepción de las fracciones II y III y haber terminado la educación obligatoria (artículo 597 de la ley en estudio).

Los requisitos que deberán satisfacer los representantes de los trabajadores y de los patrones se señalan en el artículo 598, fracción I, II, III y IV, de la ley de la materia en comento.

No podrán ser representantes de los trabajadores o de los patrones en las juntas federales de conciliación; en las permanentes, los directores, gerentes o administradores de las empresas y los miembros de la directiva de los sindicatos de las ramas de la industria representada en las juntas; y en las accidentales, los directores, gerentes o administradores de las empresas y los miembros de la directiva de los sindicatos afectados, según lo dispone el artículo 599, fracciones I y II, de la ley de la materia.

Las juntas federales de conciliación tienen las facultades y obligaciones que señala el artículo 600, de la fracción I a la VIII, de la ley en comento.

Las juntas locales de conciliación en cada entidad federativa funcionarán, y se instalarán en los municipios o zonas económicas que determine el Gobernador según lo dispone el artículo 601 de la ley de la materia.

No funcionarán las juntas de conciliación en los municipios o zonas económicas en que estén instaladas juntas de conciliación y arbitraje. Son aplicables a las juntas locales de conciliación las disposiciones contenidas en el capítulo anterior. Las atribuciones asignadas a la Secretaría -

del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los Gobiernos de los Estados y Territorios (artículos 603 y 603 de la ley - de la materia).

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; A esta autoridad corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600, fracción IV. La junta se integrará con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria - que expida la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Habrá uno o varios secretarios generales según se juzgue conveniente.

La junta funcionará en pleno o en juntas especiales de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá - establecer juntas especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Las juntas especiales establecidas fuera de la capital - de la República conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la junta federal de conciliación y arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se --

les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la junta federal de conciliación y arbitraje.

El pleno se integrará con el presidente de la junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones.

Quando un conflicto afecte a dos o más ramas de la industria o de las actividades representadas en la junta, ésta se integrará con el presidente de la misma y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones. (artículos 604, 605, 606, 607 y 608, de la ley de la materia).

Las juntas especiales se integrarán en los términos que lo señala el artículo 609 de la materia en comento.

Durante la tramitación de los juicios, hasta formular el dictamen a que se refieren los artículos 771 y 808, el presidente de la junta y los de las juntas especiales serán substituidos por auxiliares, pero intervendrán personalmente en la votación de las resoluciones que señala el artículo 620, fracciones I a la V de la ley en comento,

En el pleno y en las juntas especiales habrá el número de auxiliares que se juzgue conveniente, a fin de que la administración de la justicia del trabajo sea expedita. (artículo 612 de la materia).

El presidente de la junta será nombrado por el presidente de la República, percibirá los mismos emolumentos que correspondan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberá satisfacer los requisitos señalados en las fracciones I a la VI del artículo 612 de la ley de la --

materia.

El presidente de la junta será substituido en sus faltas temporales y en las definitivas, entre-tanto se hace nuevo nombramiento, por el secretario general de mayor antigüedad. (artículo 613 de la ley en comento).

El pleno de la junta de conciliación y arbitraje tiene -- las facultades y obligaciones que le señala la ley de la materia en su artículo 614, fracciones I a la VII.

Para uniformar el criterio de resolución de las juntas - especiales se observarán las normas que señala el artículo -- 615, fracciones I a la VII de la ley en estudio.

Las juntas especiales tienen las facultades y obligaciones que señala la ley en su artículo 616, fracciones I a la VI.

El presidente de la junta tiene las facultades y obligaciones que señala el artículo 617 en sus fracciones I a la -- VIII.

Los presidentes de las juntas especiales tienen las obligaciones y facultades que señala el artículo 618 en sus fracciones I a la VIII.

Los Secretarios Generales de la junta tienen las facultades y obligaciones que señalan el artículo 619, en sus fracciones I a la III de la ley en comento.

Para el funcionamiento del pleno y de las juntas especiales se observarán las normas que señala el artículo 620, en sus fracciones I a la III de la ley de la materia.

Las juntas locales de conciliación y arbitraje funcionarán en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la junta federal de conciliación y arbitraje.

El Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer una o más juntas de conciliación y arbitraje fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

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

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

d).- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- De conformidad con el Código Fiscal de la Federación en vigor, se encuentra instituido el tribunal fiscal de la federación, para conocer específicamente de lo contencioso fiscal, con plena autonomía orgánica como lo establece, para esa finalidad se han establecido disposiciones que garantizan la separación completa de sus funciones de las de administración. La

competencia del tribunal es exclusivamente de carácter jurisdiccional, iniciándose al concluir el período oficioso del procedimiento fiscal, tiene un poder de decisión que a pesar de tenerlo por delegación que en su favor hace el poder ejecutivo, no está sujeto a ningún control por parte de éste; tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que a la letra dice "El tribunal fiscal de la federación para dictar sus fallos, con la organización y atribución que esta ley establece".

Como puede observarse los magistrados que integran el tribunal fiscal de la federación, aseguran su independencia frente a la administración, según lo señala el artículo 20 de la ley orgánica invocada, se integra por una sala superior y por las salas regionales, componiéndose según el artículo 11 y 20, de nueve magistrados la primera y la segunda de tres magistrados; y el artículo 30 señala, que el presidente de la república, con aprobación del senado, nombrará los magistrados del tribunal fiscal de la federación, los cuales durarán en su cargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del poder judicial de la federación, ya que la remoción será acordada por el presidente de la república y sometida a la ratificación del senado. Así que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del poder ejecutivo, sino por la de éste y uno de los elementos del congreso de la unión.

El tribunal fiscal de la federación produce jurisprudencia a través de la sala superior y es obligatoria para la misma y para las salas regionales y sólo la sala superior puede variarla, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 259 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 13 de la ley orgánica de dicho tribunal.

El artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación indica la competencia que al tribunal incumbe - en su carácter de órgano jurisdiccional encuadrado dentro de la administración pública, situación que explica los límites de sus atribuciones frente a los otros dos poderes constitucionales, legislativo y judicial, cuya independencia debe - respetar escrupulosamente. De aquí deriva su falta de jurisdicción para examinar problemas de constitucionalidad de leyes, que formalmente siempre emanan del congreso de la - - - unión, así como su nativa competencia sobre las cuestiones - relativas a la legalidad de reglamentos, actos y procedimientos de orden administrativo. Las atribuciones del tribunal - fiscal no llegan más lejos que las del propio presidente, aun que tampoco son menos amplias que las mismas, con la especialidad que al organismo compete y bajo las condiciones previstas en la legislación tributaria.

El Tribunal Fiscal puede examinar todas las disposiciones de orden general dictadas por la administración pública - en materia fiscal (reglamentos, circulares, acuerdos, etcétera), cuya obediencia es susceptible de agraviar intereses legítimos de los causantes o sujetos de obligaciones fiscales, así como los actos y procedimientos que las autoridades ejecutivas llevan a efecto con apoyo en esas disposiciones o en los que expide el poder legislativo en la propia materia. Respecto al poder judicial, resulta parecida la situación.

Las facultades que la ley otorga al tribunal respecto de los casos de su competencia, será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita la administración pública conserva sus facultades propias y los tri-

Como se sabe en la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el 5 de Diciembre de 1938, el régimen de la función pública no llegó a definirse legalmente. Únicamente servían de norma en la materia algunas disposiciones aisladas de orden constitucional o distribuidas en leyes secundarias. Estas circunstancias reclamó la expedición de medidas legislativas que garantizaran la estabilidad de la situación del servidor público y que impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores, movidas en la mayoría de las ocasiones por motivos de favoritismo político y no por el interés del correcto funcionamiento de la administración.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal en vigor, es, y esto se ha dicho muchas veces, una ley cuyo propósito fundamental es proteger la situación jurídica de los Servidores del Estado. Sin embargo, para el tribunal de arbitraje, dicha ley ha sido no solo una ley protectora del empleado público, sino también un conjunto de normas cuya función primordial, superior es, aparte de garantizar determinados derechos burócratas, la de asegurar un equilibrio jurídico entre los propios trabajadores y el Estado mismo.

En función de esta doble finalidad, el tribunal de arbitraje ha tratado de aplicar la ley, no sólo como un conjunto de normas de protección del trabajador, sino principalmente buscando que su aplicación no resultara lesiva para el Estado, en cuanto que es el Órgano del poder encargado de la prestación de los servicios públicos, y, en forma tal, que quedará garantizado el normal funcionamiento de estos.

bunales bunales federales, y concretamente, la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los -- juicios en que la federación sea parte.

Finalmente, el procedimiento para la tramitación de los juicios ante el tribunal fiscal está estructurado de acuerdo con los principios del sistema del procedimiento escrito. Este procedimiento constituye un verdadero juicio, ya que contiene las etapas procesales, demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia, y éste procedimiento marca el momento en que se pasa de la fase oficiosa a la fase contenciosa del procedimiento tributario. (7)

Habiendo visto brevemente la competencia y organización del tribunal fiscal, pasaremos ahora a comentar, aunque superficialmente, otro de los tribunales administrativos de -- gran importancia en nuestro país, el tribunal de arbitraje, para así ver más concretamente cuáles serían la organización y competencia generales de un nuevo tribunal administrativo -- en México y como consecuencia de la institución del procedimiento jurisdiccional agrario: Tribunales Agrarios.

e).- EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.- El orden jurídico tiene valor formal que reside en la garantía de la propia seguridad jurídica. Este principio fundamental en la aplicación de la ley, según el Licenciado José Zuno, ex-presidente del -- tribunal de arbitraje, ha sido la norma que ha inspirado la conducta del tribunal de arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado. (8)

(7) Fraga Gabino. Ob. Cit; Pág. 512

(8) Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Informe de Labores. México. - 1946.

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

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

El Gobierno Mexicano, por medio de la Constitución General de la República, ha reconocido la organización de los trabajadores como arma de defensa, y en tal virtud, el empleo público participa de los beneficios que, en cuanto a derechos colectivos, se obtienen dentro de las agrupaciones sindicales.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo, expedido el 5 de Noviembre de 1928, y después sustituidos por el del 4 de Abril de 1941 y actualmente es vigente la

Legislación Federal del Trabajo Burocrático publicada en el -  
Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1963,-

No sólo reconoce el derecho de asociación sino que concede a éste la representación de los intereses comunes, el - -  
ejercicio de toda acción sindical, y la facultad de establecer su régimen jurídico interno, mediante una reglamentación de trabajo como consecuencia inmediata, equivalente al contrato de trabajo en la legislación obrera.

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

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será Colegiado, funcionará en pleno y en salas, se integrará cuando menos con tres salas, las que podrán aumentarse cuando --  
así lo requiera, cada sala estará integrada por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de -  
Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que -  
fungirá como presidente de sala.

Además de las salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán -  
funcionar las salas auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las salas.

El pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado por el presidente de la república, que fungirá como presidente del propio tribunal.

El presidente del tribunal y los presidentes de sala y sala auxiliar durarán en su encargo seis años. Los magistrados-representantes del Gobierno Federal y de los Trabajadores al Servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

El presidente del tribunal y los presidentes de sala y de sala auxiliar, así como el magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base, por un período menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal será cubierto por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

Por último tenemos la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, establecido en el artículo 124 de la ley de la materia. (9)

-----

(9) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge; "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado-Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional"; -- Pags. 58, 59, 61 y 63.

Así vemos que como el Tribunal Fiscal de la Federación, aunque se encuentra encuadrado dentro de la administración pública, al igual que los tribunales en materia laboral, ambos gozan de plena autonomía orgánica; consecuentemente el procedimiento para la tramitación de los juicios ante el tribunal de arbitraje, como el de los antes citado, son un verdadero juicio y las resoluciones que dicta son inapelables. Se cumplen desde luego por las autoridades correspondientes, en vista de lo que la Secretaría de Hacienda, atendiendo, ordena el pago de sueldos, indemnizaciones y demás que se derivan de las propias resoluciones.

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

Así vemos con este breve estudio sobre el tribunal en materia laboral, el tribunal fiscal y el tribunal de arbitraje, que la vida de hoy ha producido fenómenos a través de una larga y turbulenta evolución que han diversificado y especializado en la actividad humana, de tal manera que el derecho que la regula ha tenido que irse también especializando, adecuando, so pena de resultar ineficaz.

## CONCLUSIONES

PRIMERO.- El procedimiento agrario actual da lugar a -- que se violen los artículos 14 y 16 Constitucionales, los -- que hace ver la necesidad de una revisión. En dicha revisión se debe procurar elevar el procedimiento agrario a la categoría de proceso jurisdiccional, tal y como han sugerido varios autores que hemos citado, ya que debido a la extraordinaria complejidad de las disposiciones sustantivas que fundamentan y dan origen al juicio agrario, se requiere normas -- procesales inspiradas en los mismos principios de justicia social, como es el caso del derecho del trabajo, para que el juicio agrario sea el instrumento adecuado para llevar a la -- Reforma Agraria al cumplimiento de sus objetivos.

SEGUNDO.- Es necesario suprimir terminantemente las funciones jurisdiccionales en materia agraria, que tienen atribuidas, El Presidente de la República, Los Gobernadores de Estados, El Jefe del Departamento del Distrito Federal, El Secretario de la Reforma Agraria y Las Comisiones Agrarias -- Mixtas; para que tales funciones se le instituya a los tribunales agrarios propuestos.

TERCERO.- Para la administración de justicia en materia agraria, es necesario la creación de tribunales agrarios en cada entidad federativa y que constituirán un tribunal administrativo que se dedique a la administración de justicia --

agraria, para que así el procedimiento agrario sea pronto, - rápido y expedito y no retardado por estar en manos de diversas autoridades y organismos agrarios.

CUARTO.- A los tribunales agrarios le corresponderá conocer de todo lo contencioso, esto es, conocer directamente y resolver en sentencia, todo asunto agrario controvertido - que se someta a él; su competencia todas las cuestiones relativas a la legalidad de reglamentos, actos y procedimientos - de orden administrativo en materia agraria.

QUINTO.- De acuerdo con sus antecedentes y sus funciones actuales, el cuerpo consultivo agrario, deberá ser el - tribunal agrario establecido en cada entidad federativa; y - propongo esto, por la razón siguiente, que en vez de crear otro organismo que generaría al Estado más gastos públicos, - que mejor que el organismo propuesto, el cual únicamente se le cambiaría de denominación, es decir, en vez de llamarse - Cuerpo Consultivo Agrario se llamarían Tribunales Agrarios, - contribuyendo de esa forma al fortalecimiento de la política - que nuestro señor Presidente de la República ha venido aplicando en el sentido siguiente, la reducción del gasto público y la simplificación de las funciones de la administración - Pública; o en su caso crear otro organismo independiente que sean verdaderos tribunales.

SEXTO.- Será un organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, debiéndose establecer disposiciones -- que garanticen tales fines, al igual que su competencia que - deberá ser exclusivamente de carácter jurisdiccional; su organización deberá ser como la del Tribunal Fiscal de la Federación; y sus atribuciones las que le deleguen El Presidente de la República, Los Gobernadores de Estados, El Jefe del - Departamento del Distrito Federal, El Secretario de la Reforma Agraria y Las Comisiones Agrarias Mixtas, las cuales se - citaron en la segunda conclusión.

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

- 1.- Bassols Narciso.- La Nueva Ley Agraria. Editorial Porrúa, S.A. México. 1927.
- 2.- Burgoa Ignacio. Amparo en Materia Agraria. Editorial - Porrúa, S.A. México. 1968.
- 3.- Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial - Porrúa, S.A. México. 1986.
- 4.- Caso Angel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A.- México. 1950.
- 5.- Chávez Padrón Martha. El Proceso Social Agrario y sus - Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
- 6.- Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. Edi - torial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 7.- Castorena José. Procesos del Derecho Obrero. Imprenta - Didot. México. 1970.
- 8.- Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus -- Constituciones. Talleres Gráficos de la Nación. México 1967.
- 9.- Dromundo Baltazar. Vida de Emiliano Zapata. Editorial - Porrúa, S.A. México. 1965.
- 10.- De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo - II. Editorial Porrúa, S.A. México. 1970.
- 11.- Diccionario de la Real Academia Española, Diccionario - de la Lengua Española. Décima Octava Edición. Madrid.- 1956.
- 12.- Escriche Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurispru - dencia. Librería Bororet. México. 1885.
- 13.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México. 1986.
- 14.- Fábila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agrario. Ta - lleres de Industrial Gráfica, S.A. México. 1941.
- 15.- Guerra Aguilera José Carlos. Ley Federal de Reforma --- Agraria. Editorial Pac. México. 1970.
- 16.- Hinosoja Ortiz Manuel. Ley Federal de Reforma Agraria - Comentada. Editorial Pac. 1975.

- 17.- Herzog Silva Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Ediciones Olimpia, S.A. México. 1980.
- 18.- López Cogolludo Diego. Historia de Yucatán. Editorial Didot, S.A. México. 1963.
- 19.- Moya García. La Función Social de la Propiedad en Materia Agraria. Editorial Pac. México. 1964.
- 20.- Moreno Cora Silvestre. Reseña Histórica de la Propiedad Territorial en la República Mexicana. Editorial -- Trigueros. México. 1965.
- 21.- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984.
- 22.- Orozco y Berra. Historia Antigua y de la Conquista de México. Ediciones Botas. México. 1965.
- 23.- Plan de Ayala. Publicaciones Históricas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1973.
- 24.- Tapia Camacho Manlio F. Examen del Cumplimiento del Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. 1972.
- 25.- Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A. México. 1970.
- 26.- Trigueros Eduardo. La Nacionalidad Mexicana. Editorial Porrúa, S.A. México. 1973.
- 27.- Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Informe de Labores. México. 1946.

#### FUENTES LEGISLATIVAS

- I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Colección Porrúa. Nonagésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1990.
- II.- Ley Federal de Reforma Agraria. Colección Porrúa. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989.
- III.- Código Fiscal de la Federación. 26a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989.
- IV.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Ley Federal del Trabajo. 57a. Edición Actualizada. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989.

- V.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B). Edición Actualizada. Editorial Porrúa, S.A. México. 1990.
- VI.- Semanario Judicial de la Federación. Volúmen VLII. Antigua Librería de Murguía, S.A. México.
- VII.- Semanario Judicial de la Federación. Volúmen XXXVIII.