

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA  
EXPEDITAR LOS TRAMITES AGRARIOS

IMPRESO EN MEXICO  
EN LA CIUDAD DE MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:  
JAVIER ROSALES RAMIREZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

ESTA TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION --  
DEL LICENCIADO ALVARO MORALES JURADO, EN EL SEMINA-  
RIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE  
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, A CARGO  
DEL LIC. RAUL LEMUS GARCIA.

A LA MEMORIA DE MIS PADRES:  
AGUSTIN ROSALES MAGAÑA Y

MARIA RAMIREZ DE ROSALES,  
COMO UN HOMENAJE DE  
GRATITUD Y VENERACION A -  
QUIENES ME DIERON TODO, -  
SIN ALCANZAR NADA.

A MI ABUELITA:  
ISABEL MURILLO DE RAMIREZ,  
CON PROFUNDO CARIÑO.

A MI ESPOSA:

MA. LUISA L. DE ROSALES  
CON ENTRAÑABLE TERNURA.

A MIS HIJOS  
ESMIRNA ANAYANSI -  
LUIS JAVIER Y MAN-  
LIO FABIO CON EL -  
MAS GRANDE Y PRO--  
FUNDO DE LOS CARI-  
ÑOS.

A MIS HERMANOS: AGUSTIN, CONSUELO,  
JUANITA, ANDRES Y BAUDELIA, CON --  
AGRADECIMIENTO A SU CONSTANTE ----  
PREOCUPACION POR MI PORVENIR.

A LA MEMORIA DE MI HERMANO  
RAUL, COMO INICIADOR DE MI  
CARRERA.

AL SR. MIGUEL PACHECO  
VIEJO AMIGO.

A MIS CUÑADAS.

A MIS AMIGOS.

A MIS SUEGROS SRES.  
LUIS LEDEZMA MEJIA Y  
DOLORES N. DE LEDEZMA.

A LOS SRES. JOSE LUNA G.  
DOLORES A. DE LUNA, CON-  
ADMIRACION Y RESPETO.

A MIS MAESTROS  
CON CARÍÑO

A LOS CAMPESINOS DE GUANAJUATO (PENJAMO).

A MI EJIDO QUE ME VIO NACER  
LA GAVILANA, PENJAMO, GTO.



AL C. LIC. AUGUSTO GOMEZ VILLANUEVA.  
JEFE DEL D. A. A. C.  
POR SU LIMPIA TRAYECTORIA EN -  
LA CAUSA AGRARIA.

AL. C. DIP. LIC. ALFREDO V. BONFIL.  
SECRETARIO GENERAL DE LA C. N. C.  
HOMBRE DE GRAN PORVENIR POLITICO.

AL. C. LIC. TULIO HERNANDEZ G.  
PROTECTOR Y GRAN AMIGO.

AL. C. LIC. ELISEO RODRIGUEZ RAMIREZ.  
AMIGO DE GRAN ESTIMACION.

A TODAS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS,  
QUE EN UNA O EN OTRA FORMA HAN COLA  
BORADO A FORMAR MI VIDA.

AL C. DIP. BONIFACIO IBARRA.  
Apasionado Revolucionario

AL C. LIC. RAUL LEMUS GARCIA  
MAESTRO, AMIGO Y FIEL INTERPRETE  
DE LA POLITICA AGRARIA CENECISTA.

AL C. LIC. ALVARO MORALES JURADO.  
POR SUS CONSEJOS Y ORIENTACIONES  
EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO.

## INTRODUCCION,

Ha sido constante preocupación de los Regímenes Revolucionarios el resolver lo que se ha dado en llamar el problema agrario, el cual se le puede contemplar desde diferentes facetas, como son: La entrega de la tierra, la productividad de la misma, la técnica que debe aplicarse y otras más, pero lo que más me inclinó para hacer este trabajo fué el considerar que una de las facetas principales es la de resolver la tenencia de la tierra, fundamentalmente por que no se ha conocido exactamente el régimen de propiedad que priva en el campo mexicano, nosotros que nacimos en el campo, que crecimos en él y hemos visto las distintas variantes y transformaciones que ha sufrido la tenencia de la tierra, comprendemos como factor primordial el determinar preferentemente quién es el propietario legal de esa tierra, que va a servir de sustento para las familias campesinas. Así, nos encontramos que la Reforma Agraria en su Legislación se preocupó en principio por la restitución de las tierras de que habían sido despojados los núcleos campesinos, esa legislación se preocupó también por crear lo que se llama -- la propiedad particular y dotar de los excedentes -- de esa propiedad particular a la masa campesina más necesitada, sin embargo, se ha olvidado de legalizar la tenencia de la tierra de los que siempre la han poseído de generación en generación y cuya falta de legislación en la regularización de dicha tenencia, fué motivo primordial que me inspiro para --

la realización de un trabajo de esta naturaleza.

El problema es grave, la tenencia de la tierra en nuestro país se divide en: propiedad particular, propiedades bajo el régimen ejidal y comunal, esta última característica es la que ha sido empleada en la Legislación Agraria, motivo de honda preocupación para los que nos damos cuenta de la imposibilidad de regularizar a ese importante grupo del agro mexicano, que nosotros podíamos afirmar ocupa más de la tercera parte de la superficie total que comprende el Territorio Nacional y cuya población - aseguramos se encuentra en la misma proporción, --- siendo ésta la más desvalida ya que hasta últimas - fechas y previa la legalización de su tenencia puede ser sujeto de crédito, es la más olvidada porque por su propia naturaleza tiene costumbres más arraigadas, y formas de vivir que no dan entrada a las técnicas actuales, a la cultura de la que ya disfrutaban otros sectores de población, inclusive los ejidatarios favorecidos con la Reforma Agraria en lo general se encuentran segregados de la estructura -- ción del país, por comprender en su gran mayoría -- los grupos indígenas.

En virtud de todo lo anterior, juro leal y patrióticamente entregar mi vida a la causa agraria colaborando a su solución desde mi modesto empleo - en el D. A. A. C., o desde cualquier lugar sin más límites que el de mi capacidad y fuerzas físicas, -- teniendo siempre como arma el Derecho, y como norma la Justicia.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA  
EXPEDITAR LOS TRAMITES AGRARIOS

CAPITULO PRIMERA.

Generalidades de la Reforma Agraria.

- I.- Su concepto y alcances.
- II.- Sus antecedentes.
- III.- Sus fundamentos axiológicos.
- IV.- Sus objetivos empíricos.
- V.- La Reforma Agraria Integral.

I.- SU CONCEPTO Y ALCANCES.- Postulado esencial de la Revolución Mexicana, la Reforma Agraria en su doble carácter de causa y efecto del propio movimiento, aglutina en su significado una rica gama de conceptos (sociales, económicos, jurídicos, políticos) que encuentran orientación común en el propósito de obtener el mejoramiento, en todos los órdenes, de la población rural mexicana.

Por tanto el sentido de la expresión "Reforma Agraria", es de suyo trascendente y de muy vastos alcances, según veremos líneas adelante, no sin fijar previamente, por razones de método, el concepto etimológico de los mencionados vocablos.

"Agrario -expresa el maestro Raúl Lemus García- deriva del latín 'agrarius, ager, agri', campo; significando lo referente al campo, a la agri-

cultura. Agricultura, a su vez, procede de 'ager, - agri', campo y cultura, cultivo; por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra. Las citadas derivaciones etimológicas -agrega- nos inducen a considerar que el término agrario tiene un significado más amplio que las palabras 'agrícola' y 'agricultura', cuyo campo específico queda subsumido en el primero de los conceptos" (1).

Por lo que respecta al término 'Reforma', el propio maestro mencionado precisa que es acción y efecto de reformas, y que reformar proviene del latín 'reformare', que significa dar nueva forma, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, poner en orden. Consecuentemente, define: " La Reforma Agraria Mexicana es una Institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, y de la Nación en general " (2).

Precisado así el concepto de la institución que nos ocupa, apreciamos que las notas que la distinguen, han quedado plasmadas junto con los vastos

---

(1) Raúl Lemus García, "Sistemática Jurídica del Problema Agrario" en Revista del México Agrario, No.2, Enero-Febrero de 1968, p.21

(2) Idem, p.22

alcances de que hablábamos, en el artículo 27 Constitucional, expresión jurídica concreta de la propia Reforma Agraria, pero que comprende o lleva in-sitos los significativos contenidos sociales y económicos que la distinguen. Impónese por ello, resumir los principales puntos de esa norma fundamental:

I.- Fija el dominio pleno del Estado sobre el territorio nacional al preceptuar que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde -- originariamente a la Nación..."

II.- Como consecuencia o efecto lógico de dicho dominio, la citada Norma declara la facultad de la Nación de transmitirlo a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

III.- Limitando los alcances de la propiedad tradicional, fija el concepto de la función social de la propiedad privada; ello, al expresar que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte -- el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, en perjuicio de la sociedad". Con esta disposición, emerge pues, específicamente en la materia



de propiedad, la mayor importancia de los derechos de la sociedad (intereses sociales) en relación con los derechos de los particulares; preeminencia que se justifica por la aceptación del postulado de la función social de la misma propiedad, mismo al que aludiremos con más detenimiento en posterior apartado.

IV.- Decreta el fraccionamiento de latifundios y limita la extensión de las propiedades rústicas a efecto de evitar la constitución de otros. Este último punto lo previene en los siguientes términos: "XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural..."

V.- Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola.

VI.- Crea la pequeña propiedad particular, limitando su extensión máxima y prohibiendo su afectación.

VII.- Señala las bases fundamentales para los diversos procedimientos agrarios, y establece las principales autoridades y órganos agrarios.

VIII.- Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, realizadas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas llevadas a cabo por las autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876 hasta la iniciación

de la vigencia de la Constitución, con las cuales se hayan ocupado en forma ilegal los ejidos y demás terrenos de pueblos y comunidades.

IX.- Restablece la capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan.

X.- Fija las bases del sistema ejidal y señala, como extensión mínima de la parcela, la de diez hectáreas o su equivalente.

XI.- Otorga el recurso de amparo contra la afectación agraria de sus tierras o aguas a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a quienes se haya expedido certificado de inafectabilidad.

XII.- Limita la capacidad de los extranjeros, asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia y sociedades anónimas, para adquirir propiedades. (3).

Si como se aprecia de la anterior relación, el artículo 27 Constitucional establece los principios jurídicos fundamentales para hacer más justa la distribución de la tierra y para evitar su concentración, en el espíritu mismo de tales principios se encuentran ínsitas las bases necesarias,

---

(3) En la puntualización de estas disposiciones del artículo 27 Constitucional seguimos en parte la exposición relativa de Victor Manzanilla Shaffer en su obra "Reforma Agraria Mexicana", Ed. Universidad de Colima, 1966, ps. 53-55.

tanto para el desenvolvimiento de una economía ---- agrícola más fuerte y equitativa, como para la ob-- tención de un nivel social más justo de la clase -- campesina.- Por ello se ha dicho con toda razón, - que "la Reforma Agraria Mexicana, persigue como fin no sólo entregar la tierra al campesino y disminuir la concentración de la propiedad rural, sino tam--- bién el mejoramiento de las familias campesinas y - su incorporación total y definitiva al progreso ge- neral del país" y que "En el aspecto social, tiene un contenido profundamente humanitario, pues por - medio de la entrega de la tierra a quien no la po- seía, le convierte en hombre libre, con propia auto- determinación" (4).

Puede inferirse de lo transcrito, que nues-- tra Reforma Agraria, si bien toma como punto de par- tida la redistribución de la tierra, contempla a es- te proceso solamente como la base fáctica necesaria para alcanzar el mejoramiento y la prosperidad en - todos los órdenes, del vasto núcleo de la población rural del país, meta definitiva de la propia Refor- ma Agraria.

II.- SUS ANTECEDENTES.- El problema agrario de México ha estado tan estrechamente vinculado a la historia del propio país, que ya no pocos auto-- res están acordes en que su influencia en todos los órdenes de vida, datando inclusive de la época del florecimiento azteca, se ha prolongado ininterrum-

---

(4) Manzanilla Shaffer, ob. cit., p. 58.

pidamente hasta los tiempos presentes, dejando sentir su impronta en los grandes movimientos nacionales: la Independencia, la Reforma y, desde luego, - la Revolución.

Por tanto, en lo que respecta a los antecedentes de la Reforma Agraria, es dable hacer una lógica distinción entre antecedentes remotos y antecedentes próximos.

Los primeros principian con la inequitativa estructuración de la propiedad tenochca, misma que creó una situación entre las razas aborígenes, de suyo similar a la que con posterioridad se produjo en la Colonia y en el México Independiente. A tal situación se refiere explícitamente Martha Chávez, al decir que: "Entre los aztecas hubo un problema agrario porque en el mejor de los casos el pueblo azteca libre podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del calpulli; pero la inmensa mayoría de los aztecas no libres y de los pueblos sojuzgados, labraban las tierras que en grandes extensiones, habían sido repartidas graciosamente entre los principales, los guerreros y los sacerdotes; de todas maneras y en el mejor de los casos, como dijimos, de lo que sembraban tenían que dar una medida de cada tres en calidad de tributo.- Por todo lo anterior -agrega- notamos que había una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba concentrada en pocas manos; que había también una injusta explotación agrícola, porque quienes trabajaban la tierra normalmente no eran dueños de

ella y pagaban altos tributos" (5).

Esta injusta distribución de la tierra, así como las conquistas y las relaciones comerciales y políticas entre pueblos diferentes y el mismo crecimiento de la población, motivó la concentración en los pueblos y ciudades, de grandes núcleos de gente que carecía de tierra y a la que estaba prohibido adquiririrla; aumentándose así, en grandes proporciones, el número de los explotados por las capas sociales privilegiadas.

A mantener esa situación de desigualdad, concurrían dos eficaces sistemas; la coacción externa para el plebeyo, deducida del rigorismo de las leyes, y el convencimiento de tipo religioso para su aceptación voluntaria de la injusta situación. A ambas formas de sojuzgamiento se refiere el maestro Mendieta y Núñez con las siguientes palabras: "El sistema legal mantenía el derecho de propiedad en una forma drástica, pues el cambio en las cercas o en las mohoneras que señalaban los límites de propiedad, se castigaba, según Zurita, con la pena de muerte... Las creencias religiosas, que en la sociedad indígena normaban hasta los actos más insignificantes de la vida individual y colectiva, era, por otra parte, una sanción del estado de cosas existente y una disciplina eficaz. (6).

- (5) Martha Chávez P. de Velázquez, "El Derecho Agrario en México". México, 1964, Ed. Porrúa p. 94.
- (6) Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México", México 1966, Ed. Porrúa, p. 19.

De ahí, que el pueblo reconociera y respetara tanto esa desigual distribución de la tierra, como las mismas desigualdades sociales. De ahí, también, el hecho de que, como expresa el propio tratadista mencionado, los españoles no encontraron resistencia para implantar a su vez, sus métodos de explotación, ya que manejarían a un pueblo de antemano subyugado, empobrecido, por los sistemas aborígenes" (7).

Consecuentemente, a la llegada de los españoles al Anáhuac, se produjo una conjunción de la mayor viabilidad para que se continuara -y aún se -agravase- el problema agrario preexistente: la ilimitada ambición de riquezas (y lógicamente de tierras) de la generalidad de los conquistadores, y la predispuesta resignación del indígena a su explotación.

Dos fueron los factores principales que acentuaron grandemente el problema agrario de México durante el Virreynato: la organización injusta de la propiedad agraria, por una parte, y los despojos de la propiedad de los pueblos de indios, por la otra. La primera es la que establecieron las leyes destinadas especialmente a la fijación de la extensión de las tierras mercedadas, esto es, a las tierras -graciosamente concedidas a los peninsulares, así como las que señalaron las extensiones respetadas a los indígenas. A este respecto, el maestro Mendieta

---

(7) Lucio Mendieta y Núñez, "La Economía del Indio", p. 8.

y Núñez nos ilustra: "Suponiendo -expresa- ... que cada colono hubiese recibido como término medio por merced, una caballería de tierra laborable, o sea, seiscientas nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas, resulta que le correspondía más de la mitad de la extensión que las leyes concedieron a cada -- pueblo indígena como fundo legal.

Es cierto que los pueblos, además del fundo legal, tenían ejidos y tierras de repartimiento que eran distribuidas entre las familias del pueblo, según la antigua usanza de los indios; pero estas tierras estuvieron en cuanto a extensión y calidad, en relación estrecha con sus necesidades; es decir, se les dió únicamente lo indispensable para su subsistencia, teniendo en cuenta su estado evolutivo, que por ser rudimentario, reducía al mínimo sus necesidades. No se les dejó un margen, un excedente que les permitiera progresar" (8).

Pero, no sólo había esa militación legal a la extensión de las tierras de los indios. Junto a ella, había el abuso de hecho consistente en los -- despojos que los españoles realizaban en dichas tierras, mismo que paulatinamente determinó que éstos quedáran prácticamente encerrados en el límite de --

---

(8) "El problema Agrario de México", p.74. El propio autor mencionado explica que el fundo legal era la mínima extensión de tierra que, -- como casco, debía tener cada pueblo; y que -- media seiscientas varas del centro a cada -- punto cardinal. Idem. p. 57.

los fundos legales de los pueblos, perdiendo las --  
tierras de labor a ellos colindantes. En tanto, los  
colonizadores aumentaban proporcionalmente la exten-  
sión de sus ya enormes fincas.

Tal desposeimiento de que se hacía víctimas  
a los aborígenes, llegó a asumir tan graves caracte-  
res, que la misma Corona Española dictó providen-  
cias legales para conjurarlo. Así, la Reina Isabel  
dirigió al Virrey Antonio de Mendoza, la Real Cédula  
de 31 de mayo de 1535, en que expresaba: "Yo soy  
informada que algunas personas de los que tienen in-  
dios encomendados en esa tierra, han llevado y lle-  
van a los indios más tributos e derechos de los que  
están tasados y les han TOMADO E OCUPADO MUCHAS TIE-  
RRAS Y HEREDADES, y les ponen impusición sobre ----  
ellas; e porqué esto es cosa a que no se ha de dar  
lugar... si algunas tierras o heredades hubieren to-  
mado y ocupado a los dichos indios, se los haced --  
luego volver y restituir libremente" (9).

Sin embargo, las bien intencionadas leyes de  
los monarcas españoles no fueron, por lo general, -  
acatadas por los conquistadores; de suerte tal, que  
al final de la época de la Colonia, la propiedad de  
los residentes peninsulares y la del clero, habían  
prácticamente terminado con la de los indígenas.

Por eso se ha sostenido, con justificada ra-  
zón, que la Guerra de Independencia envolvió, como

---

(9) Tomada del "Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana", de --  
Francisco F. de la Maza, México 1893, p. 8.



una de sus principales causas, la deplorable situación económica y social de indios y mestizos, generada por el problema agrario. De ahí, que el ilustre tratadista Lucio Mendieta y Núñez haya estimado atinadamente que "Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que - estaban muy por encima de su mentalidad; la Independencia fué una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional..." (10).

Iniciado el período del México Independiente los nuevos gobiernos omitieron percatarse de que el problema agrario del país era el de la injusta distribución de la tierra; y, ante el atraso de la producción agrícola, consideraron que el problema básico era el de la defectuosa distribución de los habitantes en el territorio nacional. Por ello, optaron por adoptar la política a la sazón empleada por todos los países de América: la de la colonización, - especialmente con la participación de elementos extranjeros.

Quizás por las frecuentes fricciones político-militares de esa época en nuestro país, o probablemente debido a que otras naciones americanas --- brindaban a los colonizadores mejores tierras y más saludables condiciones climáticas, el hecho es que hubo muy escasa corriente de agricultores extranjeros a nuestro país, fracasando así la colonización

---

(10) "El Problema Agrario de México", p. 82.

Dejó, por lo contrario, en su etapa final, (último tercio del siglo pasado) un resultado contraproducente: al amparo de la delimitación que las compañías deslindadoras debían hacer de los terrenos baldíos para fines de colonización, se cometieron innumerables abusos y despojos, que determinaron no sólo grandes acaparamientos de tierra en pocas manos, sino también el desmesurado aumento de las ya enormes fincas preexistentes desde la Colonia.

Por otra parte, el también desmesurado acaparamiento de tierras que el Clero llevó a cabo hasta antes de las Leyes de Nacionalización de sus bienes de fecha de 12 de junio de 1859, coadyuvó así mismo a partir de las Leyes de Desamortización, a acrecentar los latifundios o a crear otros, pues quien denunciaba la existencia de algún bien del Clero, tenía derecho a la octava parte del valor... y los denunciantes eran por lo general los grandes capitalistas y terratenientes, quienes, así, veían notablemente aumentadas las extensiones de sus propiedades raíces.

Todas las causas referidas de la injusta distribución de la tierra -y consecuentemente de la trágica situación económica-social de las masas campesinas-, siguieron acrecentándose durante la dictadura del General Porfirio Díaz, de modo tal que a principios de este siglo el descontento del pueblo llegó a sus más altos índices, haciendo inconjurable el advenimiento de la lucha armada.

Don Luis Cabrera mencionó en pocos términos

los motivos de ese descontento, mismos que enseguida mencionaremos considerándolos en síntesis, como las causas próximas de la Revolución y, por tanto, de la Reforma Agraria.

1a.- El Caciquismo, o sea, la presión despótica ejercida por las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias, y la cual se hace sentir por medio del contingente, de las -- presiones arbitrarias, de la ley fuga y de otras -- múltiples formas de hostilidad y de entorpecimiento a la libertad del trabajo.

2a.- El Peonismo, esto es, la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el -- peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado del sureste del país, y que subsiste debido a -- los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado.

3a.- El Hacendismo, o sea, la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de -- la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y -- en lo político y que producen la constante absor-- ción de la pequeña propiedad agraria por la grande.

4a.- El Fabriquismo, o sea, la servidumbre -- personal y económica a que se halla sometido de hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en lo económico y en lo político, el patrón, como consecuencia de la protección -- sistemática que se ha creído necesario impartir a --

la industria.

5a.- EL Cientificismo, o sea, el acaparamien-  
to comercial y financiero y la competencia ventajo-  
sa que ejercen los grandes negocios sobre los peque-  
ños, como consecuencia de la protección oficial y -  
de la influencia política que sus directores pueden  
poner al servicio de aquéllos.

6a.- El Extranjerismo, o sea, el predominio  
y la competencia ventajosa que ejercen en todo g<sup>é</sup>ne-  
ro de actividades los extranjeros sobre los naciona-  
les, a causa de la situación privilegiada, que les  
resulta de la desmedida protección que reciben de -  
las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus re-  
presentantes diplomáticos. (11).

III.- SUS FUNDAMENTOS AXIOLOGICOS.- Si el obje-  
to esencial de la Reforma Agraria es la redistribu-  
ción de la tierra con base en el criterio de la fun-  
ción social de la propiedad, necesario es que aluda-  
mos, así sea muy someramente, a esta moderna apre-  
ciación doctrinaria del citado derecho.

Para ello es preciso fijar, primeramente, --  
las facultades de la propiedad tradicional; "En el  
considerable alcance -dice Lafaille- que le acorda-  
ban los autores de la doctrina clásica, el dominio  
confiere a su titular la potestad de emplear la co-  
sa y disponer de ella a su arbitrio, sin que pueda  
impedírsele el Estado, aunque se trate de menosca-  
barla o destruirla" (12).

---

(11) Blas Urrea, "Obras Políticas", México 1921,  
ps. 176-180.

Tal potestad comprende los atributos que el propio tratadista precisa: "El dominio ha sido considerado corrientemente como un conjunto o haz de atributos y por eso suele definirse de una manera descriptiva, mediante la enumeración de aquellos. De ahí, la fórmula 'ius utendi, fruendi, abutendi', que se adopta desde la glosa, a la cual debe agregarse el 'ius possidendi', que permite la realización práctica de los demás" (13).

Por tanto, de conformidad con esta noción generalizada de la propiedad -que data del Derecho Romano-, el propietario tiene un derecho general que se desenvuelve en dos aspectos: "en forma material, mediante el consumo y la transformación, y en forma jurídica mediante la enajenación total o parcial de la cosa" (14).

Este concepto absoluto de la propiedad se mantuvo prácticamente inconvencible hasta la etapa del individualismo iniciado con la Revolución Francesa; y sólo vino a encontrar limitaciones al surgir la teoría de la función social de la misma propiedad.

A grandes rasgos, diremos que la misma sostiene, según lo expuesto por León Duguit, uno de sus más destacados propugnadores, que la propiedad

---

(12) Héctor Lafaille, "Derecho Civil", Buenos Aires, 1947, T.III, Vol. I, p. 372.

(13) Idem. ps. 380-381.

(14) Rojina Villegas, "Derecho Civil Mexicano", - Méx. 1954, T.III, Vol. I, pag. 294.

no tiene el carácter de un derecho subjetivo del individuo, y que en realidad envuelve la obligación de utilizarla en beneficio de la riqueza social. -- (15).

En la elaboración de sus ideas sobre el tema parte el citado tratadista de la consideración de que la existencia de los grupos humanos se basa en la solidaridad social, que, por tanto, el derecho objetivo tiene la finalidad de promover y tutelar dicha solidaridad, y que para ese efecto, a través de las mismas normas que otorgan derechos ó facultades a los individuos, impone los deberes conducentes a la obtención de la interdependencia humana. -- Que a ello se debe que los derechos subjetivos sean posteriores al Derecho Objetivo, y que, el derecho de propiedad en especial ha surgido así destinado al perfeccionamiento de la solidaridad social, razón por la cual sus titulares están obligados a ejercitar sus facultades de conformidad con el sentido de los intereses sociales. Finalmente, expresa que tal es la función social de la propiedad, en la cual el propietario se convierte en el funcionario encargado de realizarla. (16).

Tanto el antiguo problema de la negación del derecho de propiedad, como el moderno de su sentido de función social, han suscitado innúmeras teorías

---

(15) León Duguit, "Las Transformaciones del Derecho Privado", Madrid, Librería Española y Extranjera, 2a. Ed. p. 177.

(16) Idem, ps. 177-178.

de suyo interesantes pero que, obviamente, dados -- los límites de este trabajo, no podemos abordar. No obstante, nos parece acertado mencionar aquí las -- conclusiones a que llega el filósofo y sociólogo -- Luis Recaséns Siches, previo balance equilibrado de los resultados alcanzados por las mencionadas teo-- rías:

1a.- Todo individuo humano necesita alguna - propiedad privada, porqué de lo contrario su liber- tad personal carecería de la base material que ha - menester para apoyarse, y carecería también de la - esfera material dentro de la cual tiene que proyec- tarse.

2a.- Entre los varios títulos justificados - que puede haber para fundar la propiedad privada, - el trabajo del hombre, que reforma la naturaleza y que realiza creaciones, es el primario, el más hon- damente enraizado en criterios estimativos de justi- cia, pues el producto del trabajo de un individuo - debe ser considerado como algo "suyo", que en justi- cia debe reconocérsele como tal.

3a.- Si bien el "derecho a la propiedad pri- vada" pertenece a los derechos fundamentales del -- hombre, en cambio, el monto de la propiedad, el al- cance de ésta, las categorías de bienes apropia---- bles, y sobre todo, las limitaciones que ella debe sufrir por razón de la coexistencia, de la necesi- ria cooperación social y de la justicia social, es materia viable de variar y cambiar en los diversos pueblos y sobre todo en las varias situaciones his-

de suyo interesantes pero que, obviamente, dados -- los límites de este trabajo, no podemos abordar. No obstante, nos parece acertado mencionar aquí las -- conclusiones a que llega el filósofo y sociólogo -- Luis Recaséns Siches, previo balance equilibrado de los resultados alcanzados por las mencionadas teo-- rías:

1a.- Todo individuo humano necesita alguna - propiedad privada, porque de lo contrario su liber- tad personal carecería de la base material que ha - menester para apoyarse, y carecería también de la - esfera material dentro de la cual tiene que proyec- tarse.

2a.- Entre los varios títulos justificados - que puede haber para fundar la propiedad privada, - el trabajo del hombre, que reforma la naturaleza y que realiza creaciones, es el primario, el más hon- damente enraizado en criterios estimativos de justi- cia, pues el producto del trabajo de un individuo - debe ser considerado como algo "suyo", que en justi- cia debe reconocérsele como tal.

3a.- Si bien el "derecho a la propiedad pri- vada" pertenece a los derechos fundamentales del -- hombre, en cambio, el monto de la propiedad, el al- cance de ésta, las categorías de bienes apropia---- bles, y sobre todo, las limitaciones que ella debe sufrir por razón de la coexistencia, de la necesaa- ria cooperación social y de la justicia social, es materia viable de variar y cambiar en los diversos pueblos y sobre todo en las varias situaciones his-



tóricas, y debe quedar al juicio prudente del legislador de cada Estado en cada momento. Claro que ese juicio prudente no debe ser puramente fortuito, antes bien debe de fundarse en criterios de estimativa aplicados a la realidad social concreta. (17).

Como facilmente se colige, esta última apreciación doctrinaria fundamenta la concepción de la propiedad como función social, pues fija las bases axiológicas ("coexistencia", "necesaria cooperación social", "justicia social") que determinan las limitaciones al alcance de la propiedad tradicional.

Y también es de inferirse, desde luego, que esas mismas bases valorativas han precedido y orientado nuestra Reforma Agraria, precisamente aplicando los términos del tratadista mencionado en la determinada situación histórica de cambio de instituciones iniciada con la Revolución y que se prolonga hasta nuestros días, cambio que se ha fundado, por lo demás, en apreciaciones de estimativa deducidas de la concreta realidad social mexicana.

IV.- SUS OBJETIVOS EMPIRICOS.- Si nuestra Reforma Agraria se yergue sobre las bases axiológicas a que hemos hecho referencia, tiende a la consecución de objetivos empíricos con ellas congruentes. Estos pueden encuadrarse en un denominador común de carácter inmediato: el mejoramiento económico, social, político y jurídico del campesino y su fami-

---

(17) Luis Recaséns Siches, "Tratado General de Filosofía del Derecho", México, 1965, Ed. Porrúa, 3a. Ed. p. 586.

lia; y otro de naturaleza mediata: el concurso de este enorme sector de nuestro pueblo en la prosperidad general del país. De ahí, que Manzanilla Schaffer exprese: .Por esto hemos afirmado, y continuaremos afirmando, que la Reforma Agraria no acaba -- con la simple entrega de tierras a los campesinos carentes de ellas, Por el contrario, éste será el comienzo de una acción más cuidadosa y constante para lograr que el campesino mexicano y su familia, suban a los niveles económicos y sociales que tienen los sectores más progresistas" (18).

Acerca de los propios objetivos que nos ocupan, el maestro Mendieta y Núñez conceptuaba ya, -- desde hace varios años, que sólo podrían alcanzarse si el problema agrario era enfocado de tres modos -- a saber:

1°.- Desde el punto de vista de la distribución de la tierra.

2°.- Desde el punto de vista agrícola.

3°.- Desde el punto de vista educacional.

Y en apoyo de esas indiscutibles asertos, expresaba: "Ya hemos afirmado que la sola distribución de la tierra, aún suponiendo que ésta se lleve a cabo en extensiones suficientes para cubrir, en teoría, las necesidades del ejidatario y de su familia, no basta para resolver el problema agrario. Se requieren, además, obras de irrigación para aumentar o extender la potencialidad agrícola de la tie-

---

(18) Ob. Cit., p. 58.

rra, sistemas de crédito asequibles a la gran masa campesina y el adiestramiento indispensable de los agricultores para que sepan explotar su tierra eficientemente" (19).

Lógicamente, los gobiernos de la Revolución han fijado, como una de sus metas esenciales, el logro de los objetivos empíricos de la Reforma Agraria. Por ello, don Adolfo López Mateos expresaba: - "He afirmado... que para nosotros la Reforma Agraria es una reforma social que implica la transformación del hombre mismo, y no sólo la reivindicación de sus derechos a la tierra o a la realización parcial de la justicia distributiva... Por tanto, una de nuestras metas ha sido superar la situación social en el campo elevando los niveles de vida en todos los aspectos: mejorar la alimentación, vestido y habitación; acrecer la salud, la técnica del trabajo y el nivel educativo" (20).

Bastan las transcripciones anteriores para demostrar que, a alcanzar las finalidades pragmáticas de la Reforma Agraria, que son de suyo múltiples, se presenta una enorme complejidad de medios. Sin embargo, unas y otros han encontrado eficaz sistematización al amparo de la fórmula "Reforma Agraria Integral", a que enseguida nos referiremos.

V.- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.- Orientada nuestra Reforma Agraria por, según hemos expresado,

---

{19} El Problema Agrario de México, p. 533.  
{20} Adolfo López Mateos.- "6 Informes de Gobierno", México 1964, ps. 380-381.

principios de justicia social, y conceptuada ésta - en su acepción práctica como "la acción coordinada del gobierno y la colectividad, a fin de lograr oportunidades iguales y efectivas para cada uno de los individuos, que les permitan realizar una vida mejor con el desenvolvimiento integral de sus facultades innatas". (21), se ha experimentado en el curso de medio siglo de aplicación de la propia Reforma Agraria, que el simple reparto de la tierra al campesino no ha sido suficiente para alcanzar aquellos objetivos de la citada justicia. En efecto, la tierra, aunque constituye el elemento primario, indispensable, para que los beneficiados con su redistribución puedan iniciar su autosuficiencia económica, no basta a alcanzar este resultado la sola adjudicación, pues menester es la concurrencia de inversiones pecuniarias, conocimientos técnicos, maquinaria, obras de irrigación, etc. "La Reforma Agraria a secas -dice Rea Moguel-, la simple entrega de la tierra a los campesinos, no resuelve el problema en toda su complejidad. Junto con la tierra deben proporcionarse a los campesinos los recursos financieros, los recursos técnicos, la organización adecuada, la seguridad en la cosecha, en los precios de venta y en la integridad física de los campesinos mismos y de sus familias" (22).

---

(21) Alejandro Rea Moguel, "México y su Reforma Agraria Integral", México 1962, Ed. Antigua Librería Robredo. p. 53

(22) Idem, ps. 54-55.

Estas consideraciones obligan a inferir que durante buena parte de nuestra etapa institucional postrevolucionaria, tanto las autoridades gubernamentales como los elementos particulares interesados en el problema agrario, no lograron contemplar la visión completa, exhaustiva, de su alcance y de los medios indicados para su solución, ante la creencia de que el simple reparto de la tierra sería suficiente para lograr ese efecto.

Sin embargo, superando esa apreciación parcial del propio problema, ha surgido la Reforma Agraria Integral, que concibe en toda su plenitud los múltiples objetivos que distinguen, en el ámbito agrario, a la justicia social; y que comprende, en forma sistemática, la multitud de medios necesarios a la realización de aquellos.

Al respecto, el mismo Rea Moguel expresa: -- "Justo es mencionar que el concepto de Reforma Agraria Integral ha nacido durante el período presidencial del señor Licenciado Adolfo López Mateos. No solamente el término marca una superación histórica; también su contenido ideológico, social y económico" (23).

Disentimos en parte con esta aseveración. -- Si, en efecto, fué durante el sexenio del licenciado López Mateos que el contenido de la Reforma Agraria Integral se sistematizó y asumió el relevante carácter de política gubernativa en la materia, es

---

(23) Ob. cit., p. 54.

de justicia reconocer que sus ideas básicas de sustentación habían sido ya expuestas, desde treinta años antes, por nuestro máximo tratadista de Derecho Agrario, Lucio Mendieta y Núñez. No a otra conclusión conducen sus siguientes conceptos: "En resumen, el problema de la tierra en México es de carácter económico-social, se manifiesta en distintas formas y exige diversas soluciones de acuerdo con las características que presenta en las diferentes regiones del país; para resolverlo se requiere una atinada distribución de la tierra mediante leyes agrarias que permitan la aplicación de un criterio económico en cada caso; se requiere también una atinada distribución de la población campesina, mediante la colonización y la creación de nuevos centros de población agrícola; la bonificación de las tierras malas; la educación del campesino y el crédito agrícola. Exige, en suma, UNA OBRA INTEGRAL que solamente podrán realizar LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO, CUANDO TENGAN DEL PROBLEMA UNA JUSTA VISION" (24).

Correspondiendo pues, al maestro Mendieta y Núñez la apreciación del total problema agrario y el aporte de la aputa de solución exhaustiva al mismo, toca al Gobierno del Licenciado López Mateos el haber tenido la "justa visión" del propio problema

---

(24) El Problema Agrario de México, p.536. Importa aclarar que los conceptos transcritos fueron vertidos en la 1a. edición de esta obra, del Dr. Mendieta y Núñez, aparecido en el año de 1923.

y el haber organizado la política administrativa --  
procedente. "En este período --puntualiza Manzani--  
lla Schaffer-- notamos un importante cambio en la --  
ideología agraria; el sólo reparto de la tierra no  
agota el contenido de la Reforma Agraria Mexicana,  
pues sólo significa el inicio de una actividad del  
Estado que continúa con la canalización de elemen-  
tos económicos, bienes y servicios para facilitar  
la incorporación del campesino a la producción ge-  
neral del país. Ese fué precisamente el aspecto in-  
tegral que adquirió el agrarismo de este período"

(25). La calificativa de "integral", que ahora ha  
tomado carta de naturaleza en los problemas de la  
Reforma Agraria, indica el encauzamiento de toda --  
la actividad estatal hacia la pequeña o mediana co-  
munidad rural, y la elevación a consideración na-  
cional de los problemas sociales, económicos, polí-  
ticos y culturales de los grupos campesinos, así --  
como la indiscutible interdependencia que tienen --  
los problemas de la comunidad rural con los de la  
comunidad nacional. (26).

Consecuentemente, la Reforma Agraria Inte-  
gral abarca un contenido de vastos, riquísimos al-  
cances, tendientes a la solución del total problé-  
ma agrario.

Para terminar con las breves alusiones a --  
este tema, mencionaremos enseguida, sólo en vía --

(25) Ob. cit. ps. 151-152.  
(26) Idem. p. 152. - 25 -

ejemplificativa, algunos de los múltiples aspectos de actividad comprendidos por la política de Reforma Agraria Integral;

1.- Canalización de mayores recursos económicos a los Bancos Oficiales de Crédito a efecto de financiar a los núcleos campesinos para poder explotar sus tierras.

2.- La electrificación de las comunidades rurales.

3.- Construcción de nuevos sistemas de riego.

4.- Construcción de caminos vecinales.

5.- Establecimiento del Seguro Integral Agrícola y Ganadero, dando mayor protección al campesino contra riesgo en sus cosechas y ganado.

6.- Intervención en el mercado de productos agrícolas, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el establecimiento de los precios de garantía y la compra de cosechas.

7.- Eficiente almacenamiento de los productos del campo.

8.- Incremento del uso de maquinaria en las labores agrícolas.

9.- Asistencia médico-social a las masas de población rural especialmente a través de los Centros de Bienestar Social Rural y Hospitales y Centros de Salud Rural.

10.- La acción educativa rural y la construcción de nuevas escuelas en el campo.

Esas y otras muchas variadas actividades es-



pecialmente gubernamentales, encuentran, no obstante, estrecha relación por el objetivo genérico que les es común y el cual ya mencionábamos: el mejoramiento, en todos los órdenes, de nuestros campesinos, y su coadyuvancia al progreso general del país.

## CAPITULO SEGUNDO.

### INTEGRACION DE LA MAGISTRATURA AGRARIA.

- I.- Las Autoridades y Organos Agrarios en la Ley de 6 de Enero de 1915.
- II.- Evolución de la Magistratura Agraria.
  - a).- Las circulares administrativas de 1915 a 1920.
  - b).- Leyes relativas dictadas de 1920 a 1932.
  - c).- Decreto de 30 de diciembre de 1933.
  - d).- Decreto de 15 de enero de 1934, --- creando el Departamento Agrario.
- III.- Estructuración actual de la Magistratura Agraria.
  - a).- Las Autoridades Agrarias.
  - b).- Los Organos Agrarios.
  - c).- Las Autoridades Ejidales y de las Comunidades Agrarias.

I.- LAS AUTORIDADES Y ORGANOS AGRARIOS EN LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.- Como acertadamente ha expresado el Maestro Mendieta Núñez, "La Magistratura Agraria es de carácter administrativo. Así aparece por primera vez en la Ley de 6 de enero de 1915 y subsiste a través de leyes y códigos posteriores hasta la actualidad" (27).

Por tanto, ya que la citada Ley fincó las bases de la naturaleza de la propia Magistratura Agraria

(27) El Problema Agrario de México, p. 251.

ria, es obvio que el estudio del desarrollo de ésta, debe principiar con la mención de las normas -- atinentes de la misma Ley.

De ahí, que principiemos por señalar que los órganos creados por ella, a través de su artículo - 4º, fueron los siguientes:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve - personas, que, presidida por el Secretario de Fomen- to, tendrá las funciones que esta ley y las sucesi- vas le señalen;

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta -- por cinco personas de cada Estado o Territorio de - la República, con las atribuciones que las leyes de terminen; y

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Y en cuanto a Autoridades Agrarias, la Ley - que nos ocupa, aunque no las califica así expresa-- mente, determina que lo sean:

En los Estados, los Gobernadores;

En el Distrito y Territorios Federales, las Autoridades Políticas Superiores; y

En situaciones especiales, los Jefes Milita- res autorizados.

A efecto de describir con mayor precisión -- las atribuciones de cada una de esas autoridades y órganos, conviene referirlas según su ejercicio en el curso del procedimiento marcado por la propia --

Ley de 6 de enero.

El aspecto principal que dió base a ese procedimiento, está contenido por el artículo 3º, que a la letra expresaba: "Los Pueblos que, necesitando los, carezcan de ejidos, ó que no pudieron lograr - su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porqué legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

Tanto la dotación como la restitución de tierras principiaban, con la solicitud respectiva, que debía presentarse: en los Estados, directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las Autoridades Políticas Superiores. Había sin embargo, casos de excepción: tales solicitudes también podían presentarse ante los Jefes Militares autorizados especialmente para ese efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo, siempre y cuando lo demandaran así la falta de comunicaciones o el estado de guerra, en cuanto obstáculos a la acción de los gobiernos locales.

Presentadas las solicitudes, la autoridad respectiva (gobernador, autoridad política superior o jefe militar), debía oír el parecer de la Comisión Local Agraria "sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y ex-

tensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos", resolviendo en seguida si procedía o no la restitución o concesión solicitada. En caso afirmativo el expediente debía pasar al Comité Particular Ejecutivo correspondiente, a fin de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, la autoridad mencionada procediese a hacer entrega -- provisional de tales terrenos a los interesados.

Estas resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tenían el carácter de provisionales, pero debían ser ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, hecho lo cual el expediente -- pasaba, con todos sus documentos y demás datos que se estimaran necesarios, a la Comisión Local Agraria, misma que, a su vez, lo elevaba con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Este último órgano debía dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de las Resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista -- del dictámen que correspondía rendir al Encargado -- del Poder Ejecutivo de la Nación, debía sancionar -- las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Por tanto, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, al dictaminar en definitiva acerca de los procedimientos, asumía el rango de máximo nivel entre las autoridades agrarias. No obstante ello, y según la prescripción del artículo 12, los Gobernadores de los Estados, o en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el Encargado --

del Poder Ejecutivo, eran los que tenían la facultad de nombrar las correspondientes comisiones locales agrarias y los comités particulares ejecutivos.

Según expone el maestro Mendieta y Núñez, -- "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 restituído o de los que se les hubiere dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto" (28).

Como se aprecia, sólo en una forma muy general e incompleta contemplaba esta Ley todo lo relativo a la incipiente Reforma Agraria, inclusive las atribuciones de los órganos y autoridades por ella creados. Sin embargo, las omisiones se justifican, no sólo por representar la propia Ley la inicial -- formulación para que el problema agrario principiara a solucionarse, sino porque al tiempo de su expedición privaba en México la lucha civil, y consecuentemente, el desorden en las instituciones. Por ello es que González Roa, a pesar de que califica este ordenamiento agrario como imperfecto e inadecuado para algunas regiones del país, expresa que su justificación radica en que fué el primer paso --

---

(28) González Roa, El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, Cap. VI, p. 235.

serio en el sentido de la resolución del problema rural, que reconoció de una manera oficial la existencia del problema agrario (28). Y, con la misma significación, Martha Chávez puntualiza: "Lo importante del Decreto del 6 de Enero de 1915, es que -- fué la primera Ley Agraria del país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria y realidad concreta para el campesinado de México que había luchado por obtener un pedazo de tierra que trabajar y del cual vivir". (29).

Con tal imperfecta pero valiosa base, fué -- que principió a desenvolverse, a través de no pocos años y tras arduos esfuerzos de estructuración, --- -unos fructíferos, otros fallidos- la actual organización de la magistratura agraria. Más antes de estudiarla, conviene aludir, así sea someramente, a aquellos antecedentes de tanteo y paulatino perfeccionamiento que se iniciaron con la citada Ley de 1915.

## II.- EVOLUCION DE LA MAGISTRATURA AGRARIA.-

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de que hemos hecho mérito, y aún después de promulgada la Constitución Federal de 1917, (cuyo artículo 27 original no se refería a la magistratura agraria), corrió un período en que la labor de minuciosa reglamentación que la Reforma Agraria demandaba, quedó --por falta de reglamento- en manos de la Comisión Nacional Agraria, que expidió numerosas circulares

---

(29) Ob. cit., p. 202.

destinadas preferentemente a normar la solución de problemas prácticos que la realización de la propia Reforma iba suscitando. Acerca de esas circulares, Mendieta y Núñez expresa que "eran expedidas a medida que se advertían determinadas necesidades, o que se presentaban problemas de aplicación de las leyes fundamentales, de tal modo, que muchas de ellas son de reflejo fiel de la realidad y con este prestigio han perdurado...en la legislación actual; pero ----  
-agrega el mencionado tratadista- frecuentes cam----  
bios de criterio que imponían su reforma o derogación, lo muy discutible de las facultades con que -  
eran dictadas, las contradicciones en que a menudo incurrían, la dificultad de consultar y coordinar -  
en un momento dado disposiciones que no obedecían -  
a un plan preconcebido ni presentaban una construcción armónica en conjunto y que apenas reunidas en un folleto eran aumentadas con nuevas disposiciones difícilmente asequibles para el público, fueron ---  
otras tantas circunstancias que obligaron al Gobierno a seguir otra ruta en la Reglamentación Agraria" (30).

Ante tales deficiencias, se optó por iniciar la reglamentación de la materia en ordenamientos legales, mismos en los que sucesivamente, según veremos se fué perfeccionando la magistratura agraria.

a).- LAS CIRCULARES ADMINISTRATIVAS DE 1915 a 1920.- Más, antes de aludir a los ordenamientos -

---

(30) Ob. cit., p. 191.



legales citados, conviene citar algunos datos de -- las principales circulares que se ocuparon de aspectos relacionados con Autoridades u Organos Agrarios.

Figura en primer término la Circular número 22 de fecha 18 de abril de 1917, que se expidió "Sobre la formación de Comités Particulares Ejecutivos". Lo dispuesto en la misma, obedeció (no habiendo sido prevista la solución por la Ley de 6 de enero de 1915) a "la incertidumbre en que están los pueblos con respecto a la persona o personas que provisionalmente deban tener la administración de los ejidos y demás tierras que les pertenecen, incertidumbre que da lugar a que muchas tierras no puedan cultivarse oportunamente". Por tales razones se dispuso lo siguiente:

Primero.- Que se procediese a designar en cada uno de los pueblos a los que se restituyera o dotara de ejidos, Comités Particulares para la administración de ejidos.

Segundo.- Que tales Comités debían ser electos por mayoría de votos por los vecinos de los pueblos interesados, formándose de tres personas por lo menos, para ejercicio anual y sin posibilidad de reelección.

Tercero.- Que los Comités Particulares Administrativos recibirían de los Comités Particulares Ejecutivos, los terrenos restituidos o dotados a los pueblos, debiendo proveer lo necesario para que éstos los disfrutaran en común y de un modo gratui-

to, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915.

Cuarto.- Que los comités de que se trata tendrían la más amplia facultad para dictar todas las medidas orientadas al mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos.

Quinto.- Que los propios Comités tendrían facultad para dictar disposiciones tendientes a la división provisional de los terrenos de los pueblos, entre los vecinos de éstos, atentas las condiciones peculiares de cada región.

Sexto.- Que los mismos Comités funcionarían mientras se expidiesen las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 115 de la Constitución de 5 de febrero de 1917.

Importa destacar en este punto, que salvo la aludida circular de 1917, ninguna otra de las de este período (de 1915 a 1920) se refirió específicamente a la estructuración de órganos agrarios, aunque sí, la mayoría de las restantes, a aspectos relacionados con las funciones de los mismos. Así, v. g., las siguientes:

Circular número 19, de 20 de marzo de 1917, "Autorizando a las Comisiones Locales Agrarias para formular reglamentos provisionales que normen los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos..."

Circular número 26, de 2 de julio de 1917, - "Indicando que en los expedientes tramitados por las Comisiones Locales Agrarias, deben constar ori-

ginales los dictámenes que pronuncien los Gobernadores de los Estados, haciéndose en ellos una relación de las constancias, las consideraciones que se desprendan de ellas y la parte resolutive..."

Circular número 29, de 27 de agosto de 1917, "Ordenándoles a las Comisiones Locales Agrarias que no consulten a la Comisión Nacional Agraria sobre casos particulares, debiendo resolver las solicitudes conforme a su criterio sobre la ley aplicable, resolución que revisará en su oportunidad la Comisión Nacional Agraria..."

Circular número 41, de 15 de octubre de 1920, "Excitando a los Gobernadores de los Estados a que dediquen mayor atención a las resoluciones sobre tierras, activando su tramitación..." (31).

b).- LEYES RELATIVAS DICTADAS DE 1920 a 1932.- En este período, en que principia a afinarse el contenido dispositivo de la legislación agraria, se emiten varias leyes en que se toca la materia de la magistratura.

Por principios de cuentas, en 28 de diciembre de 1920, es expedida la Ley de Ejidos, primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional y la cual se integra en buena parte con las disposiciones esenciales de las numerosas circulares giradas en el período precedente.

(31) El contenido de las Circulares citadas fué consultado en la recopilación de Manuel Fabila intitulada "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". México, 1941, ps.285 a 346

En lo que respecta a autoridades agrarias, - la citada Ley conservó las mismas que su antecesora de 1915 había instituido, a excepción de los jefes militares, a los cuales ya no se concedió ninguna - intervención en la materia, toda vez que las condiciones de emergencia por las que había atravesado - el país, habían cesado. Por tanto, según la Ley de Ejidos "Para tramitar todos los asuntos relativos - a dotaciones y restituciones de tierras y los demás asuntos inmediata y naturalmente anexos o consi---- guientes a aquéllos, funcionarán las siguientes autoridades agrarias:

"I.- Una Comisión Nacional Agraria;

"II.- Una Comisión Local Agraria en cada capital de Estado o Territorio Federal y una en el Distrito Federal;

"III.- Un Comifé Particular Ejecutivo en cada cabecera de municipalidad y en cada poblado en que así lo determine la Comisión Local respectiva, con aviso a la Comisión Nacional Agraria". (Artículo -- 20).

Y se precisaba que la Comisión Nacional Agraria tenía por función esencial proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión; las comisiones Locales las de reunir elementos de prueba, - informar y dictaminar; y los Comités Particulares - Ejecutivos, la de ejecutar los fallos definitivos - en cada caso. (Artículo 21).

El Decreto de 22 de noviembre de 1921.- Debido a notorias deficiencias de la Ley de Ejidos, és-

ta fué pronto abrogada a través del citado Decreto mismo que, a más de disponer expresamente de dicha abrogación, facultó al Ejecutivo de la Unión para -dictar todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, especialmente las Comisiones Nacional y Locales.

Destaca también este Decreto por haber creado la institución de la Procuraduría de Pueblos, -- "para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria". (Artículo 4°).

Dicha institución se estableció en cada entidad federativa, dependiendo -según el Decreto- de la Comisión Nacional Agraria. Su importancia se mide a través de las siguientes palabras de Mendieta y Núñez: "...vino a llenar una necesidad urgente, - pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello... Los procuradores de pueblos, en estas circunstancias, contribuyen a expeditar y moralizar la aplicación de las leyes agrarias". (32).

(32) Ob. cit. ps. 201-202

Decreto de 12 de julio de 1923. - Este decreto fué dictado para subsanar la omisión del Reglamento Agrario, de 17 de abril de 1922, en lo que -- respecta a los Comités Administrativos instituidos por la Circular 22, a que ya hemos hecho referen---cia. En efecto, no obstante que la Ley de Ejidos -- contempló dichos Comités, aunque con el nombre de - Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, en el refe--rido reglamento no se aludió en forma alguna a ----ellos, por lo que fué preciso expedir el decreto -- que nos ocupa, adicionando el artículo 27 de aquél en los términos siguientes: "Los Comités Particula--res Ejecutivos darán a los Administrativos las pose--siones provisionales correspondientes, dentro del - mes siguiente a la resolución que las determinó. Pa--ra este efecto y entretanto se expide la ley regla--mentaria a que se refiere el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915, los condueñazgos, ranche----rías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corpo--raciones de población, en ejercicio de la facultad que les concede la fracción VI del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal, para --disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que se les hayan restituido o dotado, designarán, - conforme a las bases que autorice la Comisión Nacio--nal Agraria, un Comité Administrativo que tendrá --capacidad jurídica para contratar y obligarse en to--do lo relativo a la administración y mejor provee--chamiento de dichos bienes comunales, reconociendo--se que igual capacidad han tenido los Comités Admi-

nistrativos que hasta la fecha han venido funcionando..." (33).

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria.- En 26 de febrero de 1926, se expidió el primer reglamento interior de órganos agrarios: el de la Comisión Nacional Agraria. Disponiendo que ésta estaría integrada -como ya lo estaba- con nueve miembros bajo la presidencia del Ciudadano Secretario de Agricultura y Fomento, tal Reglamento precisaba que correspondían a dicha Comisión las funciones de organización, revisión y estudio de todos -- los asuntos relacionados con la restitución y dotación de ejidos, aguas y terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc., en los términos de la Ley de 6 de enero de 1915, artículo 27 Constitucional, disposiciones contenidas en el Reglamento Agrario y leyes que en lo sucesivo se dictaren sobre materia agraria.

Para el despacho, organización y administración de los asuntos de la propia Comisión, se dispuso que ésta tendría, bajo la inmediata dependencia del C. Oficial Mayor, las siguientes oficinas:

Un Departamento Administrativo.

Un Departamento Técnico.

Un Departamento de Aguas.

Un Departamento Jurídico.

Una Inspección de Procuraduría, y

El Archivo de la Comisión.

Tales oficinas se integraron en la siguien--

te forma:

a).- El Departamento Administrativo, con las Secciones de Personal, Oficialía de Partes, Contabilidad y Glosa y Proveduría y Almacén.

b).- El Departamento Técnico, con las Delegaciones y Secciones de Campo y Gabinete, Cartografía Estadística, Resoluciones Presidenciales, Publicaciones, Paleografía y Registro Agrario.

c).- El Departamento de Aguas, con las Secciones de Irrigación y de Dotación y Restitución.

d).- La Inspección de Procuradurías, con la Sección de Quejas y las Procuradurías de Pueblos -- existentes en las diversas Delegaciones.

También por vez primera en el ámbito de las cuestiones agrarias, se fijó un catálogo de derechos y obligaciones de los empleados encargados de la resolución de aquellas.

Ley del Patrimonio Ejidal.- Expedida en 25 de agosto de 1927, esta Ley recibió reformas en 26 de diciembre de 1930 y en 29 de diciembre de 1932, arrojando finalmente el siguiente resultado en orden a nuestro tema: en consideración a los muchos abusos que se suscitaron a la sombra de los Comités Administrativos, que "quedaban en manos de líderes asesorados por políticos, quienes hacían de la reforma agraria un verdadero negocio en su propio beneficio, repartiendo las mejores tierras entre quienes les convenía, imponiendo trabajo personales y -

---

(33) Consultado en la ob. ya cit. de Fabila, ps. 400-401.



obligaciones pecuniarias a los ejidatarios" (34), - la Ley del Patrimonio Ejidal dispuso que el Comité Administrativo cesara en sus funciones al llevarse a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados, debiendo entonces pasar la representación del pueblo a un nuevo organismo denominado Comisariado Ejidal, integrado por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero. Asimismo, se dispuso la creación de un Consejo de Vigilancia, compuesto de tres miembros, para supervisar los actos del Comisariado Ejidal, Mendieta y Núñez precisa que éste tenía, entre sus funciones principales, las de representar al pueblo como mandatario jurídico y administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal de acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Fomento. (35).

C).- DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1933.- Mediante este Decreto fué reformado el artículo 27 -- Constitucional, y en lo que atañe a la Magistratura Agraria, introdujo algunas innovaciones. Así, consideró como autoridades agrarias a las siguientes:

El Presidente de la República.

El Departamento Agrario.

Los Gobernadores de los Estados.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Los Comités Ejecutivos Agrarios.

Los Comisariados Ejidales.

Haciendo nuestras las apreciaciones del maes

---

(34) Mendieta y Núñez, ob. cit., p. 223.  
(35) Idem, p. 224.

tro Mendieta y Núñez, debemos decir que es de notar se que la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria queda prácticamente, en este Decreto de reforma, igual a la precedente, --- pues sólo se encuentran cambio de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite. El Departamento Agrario y su cuerpo consultivo equivalen a la antigua Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Mixtas, a las Comisiones Locales Agrarias; y en lo que respecta a las otras autoridades, ya existían con sus mismas denominaciones en leyes anteriores. "La trascendencia de la reforma en este punto -expresa el citado tratadista-, debe buscarse en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Mixtas, pues en la anterior organización, las Comisiones Locales Agrarias eran -- designadas por los Gobernadores de los Estados y en cambio las Comisiones Mixtas, están formadas por -- igual número de representantes de la Federación y -- del Estado correspondiente y por un representante -- de los campesinos. Se trata de romper así, la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias, como hechura -- que eran de ellos mismos" (36).

d).- DECRETO DE 15 DE ENERO DE 1934, CREANDO EL DEPARTAMENTO AGRARIO.- Coronando la prolífera etapa legislativa precedente, el decreto de la citada fecha creó, finalmente, el Departamento Agrario:

---

(36) Idem. p. 232.

"Artículo 1°. Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento Agrario".

El artículo 2° señala las funciones de la nueva dependencia, a saber:

Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas.

Tierras comunales de los pueblos.

Dotaciones y restituciones de tierras.

Fraccionamiento de latifundios, en su jurisdicción respectiva.

Dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas.

Parcelamiento de ejidos.

Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra.

Exposiciones de productos de los ejidos.

Registro Agrario.

Estadística ejidal.

Cuerpo Nacional Consultivo.

Delegaciones en los Estados.

Comisiones Mixtas Agrarias.

Comités Particulares Ejecutivos.

Comisariados Ejidales.

Procuradurías de Pueblos. (37).

III.- ESTRUCTURACION ACTUAL DE LA MAGISTRATURA AGRARIA.- De conformidad con el vigente Código Agrario (expedido en 31 de diciembre de 1942), la

(37) Consultado en Manuel Fabila, ob. cit., ps. 562-563.

magistratura agraria debe considerarse integrada -- por autoridades agrarias, órganos agrarios y autoridades ejidales y de las comunidades agrarias. El -- maestro Mendieta y Núñez critica la distinción entre autoridades y órganos agrarios porque "carece de interés y favorece confusiones innecesarias" --- (38). Creemos, sin embargo, que la sola individualización expresa que una norma hace de las personas jurídicas que tienen facultades decisorias, esto es, de autoridades, cumple ya una función esencial aclaratoria en nuestro complicado medio burocrático. El propio tratadista mencionado comenta también el origen de la división entre autoridades agrarias y autoridades ejidales, expresando que las primeras actúan propiamente en nombre del Estado, en tanto que las segundas, según precisa la Exposición de Motivos, "restringidamente representan a las comunidades ejidales" pues "se tuvo el propósito, al diferenciarlas, de situar a las diversas autoridades en la categoría que por su naturaleza jurídica les corresponde y a la vez se buscó evitar cualquier pretexto legal para que las autoridades ejidales rebasen la esfera de sus atribuciones propias" (39).

A continuación, mencionaremos por separado esas distintas autoridades y órganos.

a).- LAS AUTORIDADES AGRARIAS.- El Libro Primero del citado Código Agrario, contiene las normas

---

(38) Ob. cit., p. 252.

(39) Idem.

relativas a la "Organización y competencia de las -  
autoridades y Órganos agrarios y ejidales". En el -  
Capítulo Primero de dicho Libro se expresa cuales -  
son unas y otros:

A).- Las Autoridades Agrarias son las si----  
guientes:

I.- El presidente de la República.

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

III.- El Jefe del Departamento Agrario.

IV.- El Secretario de Agricultura y Fo--  
mento, y

V.- El Jefe del Departamento de Asuntos  
Indígenas. (Artículo 1°.).

Esta disposición, aún con ser la inicial del  
ordenamiento agrario, no ha sido puesta al día en -  
relación con reformas posteriores que atañen a su -  
contenido y que son las siguientes:

1a.- De acuerdo con lo dispuesto por el artí-  
culo 2° transitorio de la Ley de Secretarías y De-  
partamentos de Estado, de fecha 7 de diciembre de -  
1946, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas  
dejó de ser autoridad agraria: "Artículo Segundo.-  
Queda suprimido el Departamento de Asuntos Indíge--  
nas. El despacho de los asuntos a él encomendados -  
quedará a cargo, a partir de la vigencia de esta --  
Ley, de las Dependencias del Ejecutivo correspon---  
dientes, en los términos de esta Ley y su Reglamen-  
to".

En efecto: poco después, el Reglamento de - la citada Ley de Secretarías, de fecha 1º de enero de 1947, precisó en su artículo 10, fracción XXX, que las atribuciones relativas al desaparecido Departamento, pasaban a la Secretaría de Educación - Pública, Dirección General de Asuntos Indígenas.

2a.- Por decreto de 30 de diciembre de 1958 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1959, toda la materia relativa a colonización, fué remitida a la competencia del Departamento Agrario. De ahí, que éste recibiera en lo sucesivo la denominación de Departamento de --- Asuntos Agrarios y Colonización, y consecuentemente, su titular la de Jefe del Departamento en esos términos. No obstante ello, esta reforma a la nominación de la citada autoridad agraria, tampoco se ha llevado a cabo en el texto del artículo 1º del Código, pues aún figura en él, según hemos trans-- crito, como Jefe del Departamento Agrario.

Se impone, pues, en bien de la congruencia que debe existir entre todas las normas de una legislación, que tanto en el multicitado artículo -- 1º, como en otros varios que adolecen de las mismas omisiones, (el 2º también, v.g.) se lleven a - cabo las reformas conducentes.

En lo que respecta a las atribuciones de -- las señaladas autoridades, precisando el Código -- que el Presidente de la República es la suprema de ellas, da carácter de inmodificables a sus resoluciones definitivas, esto es, a las que ponen fin a

un expediente:

I.- De restitución o de dotación de tierras o aguas;

II.- De ampliación de las ya concedidas;

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

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

V.- De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable. (artículo 33).

En virtud de que esta disposición es tajante en uno de sus párrafos ("Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas"), se ha sostenido que esas decisiones del Presidente de la República, son inatacables precisamente por su inmodificabilidad. También, por otra parte, que siendo el Presidente la suprema autoridad en la materia agraria, puede modificar sus propias resoluciones una vez dictadas. Más la carencia de bases de ambas argumentaciones ha sido puesta de manifiesto por Mendieta y Núñez, pues como expresa -- por una parte -- "Si el Presidente de la República -- pudiese dictar hoy una resolución y una vez publicada en el Diario Oficial como sentencia firme, la reformase o la revocase para dictar otra que podrá más tarde modificar o cambiar totalmente, substituiríamos el orden jurídico por el capricho de un hombre; pasaríamos de la democracia a la más ridícula de las dictaduras". Por otra parte, expone -- que "el hecho de que el Presidente sea la suprema

autoridad agraria, no impide el que se ataquen sus resoluciones definitivas por medio del juicio de amparo cuando con ellas se violen las garantías individuales" (40).

Se infiere de estos pocos pero claros conceptos, que el texto gramatical del aludido párrafo del artículo 33 no debe ser entendido con toda la extensión que pretende, pues desde luego, si -- hay casos, en que procede y debe operar, la modificación de las resoluciones definitivas.

En lo que toca a las atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, son, en forma resumida: dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes de dotación, restitución y ampliación; emitir su opinión en los nuevos centros de población agrícola; proveer en lo administrativo lo necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos; nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas, y a los comités particulares ejecutivos; poner en conocimiento del Departamento Agrario las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de éste; y las demás que el Código y las otras leyes y reglamentos les señalan.

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios

---

(40) Ob. cit., ps. 253-254.



rios y Colonización tiene la responsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República, y sus atribuciones son las siguientes:

1.- Acordar y firmar con éste las resoluciones en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su responsabilidad.

2.- Resolver los conflictos entre ejidos.

3.- Informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de ejecutivos locales por violaciones a las leyes agrarias.

4.- Nombrar y remover el Personal Técnico y Administrativo del Departamento a su cargo.

5.- Representar al Presidente de la República en actos agrarios.

6.- Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento, acatando instrucciones del Presidente de la República.

En cuanto a las atribuciones del Secretario de Agricultura y Ganadería, se refieren obviamente, en esencia, a procurar el mejoramiento de la agricultura y ganadería en los ejidos, comunidades y -- nuevos centros de población agrícola.

b").- Son órganos agrarios:

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

II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas;

III.- La Secretaría de Agricultura y Fomento,

que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y

IV.- El Departamento de Asuntos Indígenas" -- (Artículo 2°).

Como se aprecia, este artículo tampoco ha sido puesto en consonancia con las reformas a que aludimos en el apartado precedente, pues subsiste la denominación de Departamento Agrario y no, como debe ser, de Asuntos Agrarios y Colonización; y, además, sigue figurando en el texto el ya desaparecido, -como órgano agrario- Departamento de Asuntos Indígenas. Por otra parte, se conserva la antigua denominación de la Secretaría de Agricultura y Fomento, que en la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es "Secretaría de Agricultura y Ganadería".

De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, corresponde la atención de los asuntos siguientes:

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

II.- Conceder o ampliar las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

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

IV.- Intervenir en la titulación y el parcela

miento ejidal.

V.- Hacer tener al corriente el Registro ---- Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI.- Conocer de límites y deslindes de tierra comunales y ejidales.

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

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

IX.- Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría - de Agricultura y Ganadería;

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

XI.- Intervenir en todo lo concerniente a mejorar y conservar las tierras ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agri cultura y Ganadería;

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

XIII.- Manejar los terrenos baldíos y naciona-- les;

XIV.- Proyectar lo relativo a colonización;

XV.- Las demás que les fijen las leyes y re-- glamentos. (Artículo 17).

Con el solo contenido de este artículo, se aprecia que la materia competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es de suyo vasta. Se explica por ello que su organización sea bastante compleja, pues sus direcciones generales, oficinas y secciones son muy numerosas. Por tanto, sería prolijo y excedería los límites de este trabajo, el aludir a la totalidad de ellas, razón por la cual sólo enumeraremos las primeras que son las que se subdividen en las restantes.

Así las Direcciones Generales son las siguientes:

- 1.- Dirección General de Administración;
- 2.- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- 3.- Dirección General de Tierras y Aguas;
- 4.- Dirección General de Derechos Agrarios;
- 5.- Dirección General de Organización Agraria Ejidal;
- 6.- Dirección General de Inafectabilidad --- Agrícola y Ganadera;
- 7.- Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas;
- 8.- Dirección General de Fomento Agrícola -- Ejidal;
- 9.- Dirección General de Estadística, Programa y Catastro;
- 10.- Dirección General de Colonias;
- 11.- Dirección General de Terrenos Nacionales Baldíos y Demasías;
- 12.- Dirección General de Nuevos Centros de -

Población Ejidal;

13.- Dirección General de Bienes Comunales;

14.- Dirección General de Acción Social Agraria e Información.

El Cuerpo Consultivo Agrario se encuentra -- constituido de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional: "XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:... 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".

Tales funciones, de acuerdo con el artículo 36 del Código Agrario, consisten en dictaminar los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido; revisar y autorizar los proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe: opinar sobre los expedientes de ejecución y emitir opinión a solicitud del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, acerca de iniciativas de Ley y Proyectos de Reglamentos que en materia agraria formule el -- Ejecutivo Federal y sobre los problemas que se planteen en las Oficinas encargadas de ejecutar Resoluciones Presidenciales.

En la práctica, realmente se ha considerado al Cuerpo Consultivo como una especie de tribunal - agrario. Ello se debe a que "De hecho el Cuerpo Con

sultivo ha venido conociendo de innumerables asuntos que no van a ser puestos a consideración del -- Presidente de la República; pero que las distintas Oficinas le someten por la falta de un Tribunal --- Agrario que resuelva las controversias que se pre-- sentan; y por eso el Cuerpo Consultivo opina en los mismos, para que el C. Jefe de este Departamento en cumplimiento de las atribuciones que le señala el - artículo 35 del Código Agrario, actúe con el respal-- do de dicha opinión" (41).

El Cuerpo que nos ocupa, está compuesto de - ocho Consultorías para la atención de todos los --- asuntos agrarios del país; y cada una comprende de-- terminados Estados, como en seguida se indica:

Consultoría Número UNO.- Veracruz, Tamauli-- pas, Nuevo León.

Consultoría Número DOS.- Baja California, Te rritorio de Baja Ca lifornia, Sonora, - Chihuahua y Sinaloa

Consultoría Número TRES.- Durango, Coahuila y Zacatecas.

Consultoría Número CUATRO.- Nayarit, Jalisco Colima y Michoa-- cán.

Consultoría Número CINCO.- Morelos, Guerrero Guanajuato y San-

---

(41) Manual de Tramitación Agraria, Ed. por el De partamento de Asuntos Agrarios y Coloniza--- ción. México, 1964, p. 15.

Consultoría Número SEIS.- Luis Potosi.  
Puebla, Oaxaca y -  
México.

Consultoría Número SIETE.- Querétaro, Hidal-  
go, Tlaxcala y --  
Aguascalientes.  
Consultoría Número OCHO.- Campeche, Yucatán,  
Chiapas y Territo-  
rio de Quintana --  
Roo. (42).

Las Comisiones Agrarias Mixtas, órganos agra-  
rios mencionados en segundo término por el Código,-  
c) de la Fracción XI del artículo 27, que prevé la  
creación de "Una Comisión Mixta compuesta de repre-  
sentantes iguales de la Federación, de los gobier-  
nos locales y de un representante de los campesinos  
cuya designación se hará en los términos que preven-  
ga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará  
en cada Estado, Territorio y Distrito Federal con -  
las atribuciones que las mismas leyes orgánicas le  
fijen".

A tales órganos, el Código les ha fijado las  
siguientes atribuciones:

- I.- Substanciar los expedientes de restitu-  
ción, dotación y ampliación de tierras y aguas;
- II.- Dictaminar en los expedientes de restitu-  
ción, dotación y ampliación de tierras y aguas que  
deban ser resueltos por mandamiento del Ejecutivo -

local;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales; y

IV.- Las demás que el Código y las otras leyes y reglamentos les señalen. (Artículo 39).

En lo que respecta a las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se refieren fundamentalmente, como ya expresábamos, a promover lo necesario para la mejor explotación y aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población; y además, a la resolución de los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal. (Artículo 38).

c).- Son autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras:

I.- Las Asambleas generales.

II.- Los comisariados ejidales y de bienes comunales; y

III.- Los Consejos de vigilancia.

Las primeras son autoridades ejidales o de las comunidades agrarias que tienen varias funciones en el ámbito de los núcleos de población respectivos. Dictan, por una parte, los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales del ejido; por otra, discuten y aprueban en su caso los informes que rinde el comisariado; asimismo, piden la intervención de las autoridades agrarias para que resuelvan sobre suspensión o



privación de derechos de miembros del ejido; y tienen también la atribución que podría considerarse como principal; supervisar las determinaciones del comisariado ejidal, autorizando, modificando o rectificando sus determinaciones. Por lo demás, tienen la facultad de elegirlo-removerlo, así como a los miembros del Consejo de Vigilancia.

Los comisariados ejidales, por su parte, representan al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general; reciben, en el momento de la ejecución del mandamiento del gobernador, o de la resolución presidencial, en su caso, los bienes y documentación correspondientes; administran los bienes ejidales sujetos a régimen comunal y vigilan los parcelamientos ejidales. También, entre sus atribuciones, se cuenta la de vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley a las disposiciones administrativas pertinentes; y la de cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las autoridades agrarias y las asambleas generales.

En cuanto al consejo de vigilancia, es autoridad ejidal o de comunidad cuya principal función consiste en vigilar los actos del comisariado ejidal.

Observa el maestro Mendieta y Núñez que los Comisariados tienen un doble carácter contradictorio, pues el Código Agrario les señala funciones de representación de los ejidatarios o de las comunida

des, según el caso, y funciones de autoridad como -  
auxiliares del Departamento Agrario y de la Secreta  
ría de Agricultura y Ganadería. Que por ello, se --  
comprende bien que en ciertos casos los intereses -  
de sus representados pueden ser contrarios a laa --  
disposiciones dictadas por las autoridades agrarias  
que tienen que hacer cumplir (43). Creemos, sin em-  
bargo, que, dada la influencia que los comisariados  
llegan a tener entre los miembros de los núcleos de  
población, especialmente los de habitantes indíge--  
nas, son ellos los mejor abogados para hacer ejecu-  
tar las disposiciones legales eventualmente contra-  
rias a los intereses del grupo.

Deliberadamente, hemos omitido mencionar, co  
mo órgano agrario, a los Comités Ejecutivos Agra---  
rios, (no obstante que así los califica el Código -  
Agrario), porque como bien dice el tratadista acabado  
de citar, "en realidad no son más que represen--  
tantes transitorios de los poblados solicitantes de  
tierras o aguas" (44).

---

(43) Ob. cit., p. 256.

(44) Idem.

## CAPITULO TERCERO.

### Reforma Administrativa en Materia Agraria.

I.- La capacitación técnica, moral y económica del personal agrario.

II.- La reestructuración parcial de la organización interna del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

III.- Las innovaciones legislativas congruentes con las reformas de la Administración Agraria.

I.- LA CAPACITACION TECNICA, MORAL Y ECONOMICA DEL PERSONAL AGRARIO.- A efecto de precisar la enorme importancia que, en la consecución de los objetivos propios de la Reforma Agraria, atañe al elemento humano encargado de la aplicación de las leyes relativas, consideramos conveniente, por principio de cuentas, aludir, aunque sea brevemente, a determinados conceptos de la Administración Pública - que destacan en una forma genérica -comprensiva de todo funcionario y empleado oficial- la trascendencia del desempeño de sus funciones.

La noción misma de la Administración Pública nos orienta en el tema propuesto: "...es el conjunto -dice Pierre Escoube- de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos de llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escu

char y definir la política general de la nación" -- (45).

Por su parte, Francisco López Alvarez expresa que "...es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes" (46).

Obviamente, para la realización de esos fines, el Estado cuenta, en forma primordial, con la labor de sus empleados y funcionarios.

Se reconocen, como elementos indispensables de la Administración Pública para el desempeño de su cometido, los siguientes:

- a).- Estructurales.
- b).- Procedimentales.
- c).- Materiales.
- d).- El elemento humano.

a).- Son elementos estructurales aquellos -- que se van erigiendo conforme lo requiere la complejidad de los Problemas que el Estado debe resolver. Así, continuamente se crean dependencias, direcciones, oficinas y demás entidades oficiales que, surgidas al demandarlo las necesidades inherentes a -- los objetivos del Estado, pasan a formar parte de -- la estructura del total organismo gubernamental.

Un ejemplo de ello, en el ámbito de la materia agraria, nos lo proporciona la reciente crea---

---

(45) Cit. por Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 111.

(46) Francisco López Alvarez. La Administración Pública y Vida Económica de México. p. 41.

ción, por disposición contenida en el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de fecha 11 de noviembre de 1963, de la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal, oficina de funcionamiento congruente con las nuevas atribuciones que al Departamento otorgó el Decreto de 1962 reformando el artículo 58 del Código Agrario.

b).- Los procedimientos de la Administración Pública señalan los medios adjetivos con que las autoridades administrativas tienden a realizar los fines del Estado. Desde luego, tales procedimientos están previstos por las leyes, de suerte tal que --aquéllas deben sujetar su actividad a las mismas. -- Precisamente sobre este punto ha surgido una polémica doctrinaria: la relativa a determinar si la Administración Pública debe seguir los procedimientos --indicados por el Derecho para la actividad de los --particulares y empresas privadas; o bien, si deben basar su acción en procedimientos específicos, más acordes con sus funciones de realización de la política estatal.

Los sostenedores de la primera corriente ---son, por lo general, tratadistas del derecho anglosajón, y sostienen que los procedimientos señalados para el mejor fruto de la acción privada, son también valederos para la obtención de óptimos resultados por parte de la entidad pública.

Por lo contrario, los -autores- latinos optan por la solución opuesta; esto es, que las múlti

ples funciones de la Administración Pública deben, por su naturaleza y por el carácter eminentemente social de los intereses sobre los que recaen, estar regidas por normas de procedimiento especiales, en las que el Derecho Privado tenga la mínima influencia. (47).

Desde luego, en nuestro medio jurídico, es ésta la postura que se ha seguido, tanto en el aspecto doctrinario como en lo legislativo, pues se ha sostenido la especificidad de los procedimientos propios de los órganos de administración. Y justamente es en el ámbito del Derecho Agrario en el que se patentiza, aún más que en el de otras ramas jurídicas, la necesidad de procedimientos peculiares, completamente autónomos de los que imperan en el campo del Derecho Privado. Así, por ejemplo, los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas, guardan tan especial fisonomía deducida de los objetivos elementales de la Reforma Agraria que malamente podrían estar orientados o sujetos a normas civiles, reguladoras de intereses particulares y carentes del sentido de justicia social que nutre a las normas agrarias.

c).- Los elementos materiales de la Administración Pública son aquellos medios científicos y técnicos de los que ella se vale para el mejor desempeño de sus funciones. Un ejemplo frecuentemente mencionado es el del empleo de las modernas máqui-

(47) Pierre Escoube, cit. por Serra Rojas, ob. cit., p. 115 y sga.

nas calculadoras, que determina, en la labor de los servidores de la Administración, cuantioso ahorro - de tiempo y energía.

d).- El elemento humano es, indiscutiblemente, el de mayor significación en el desempeño de -- las funciones que a la Administración Pública co--- rresponden. Por ello es que, con todo tino, se ha - afirmado que "el valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente, en todos los campos, de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos". (48).

Consecuentemente, de sobra se justifica el -- criterio de que, en el ejercicio de los cargos públicos, valores tales como la honradez, la moralidad, - la competencia, la dedicación, deben forzosamente -- concurrir en el elemento humano para que la presta-- ción de los servicios estatales y, específicamente, la impartición de la justicia en los distintos ámbitos del Derecho, tengan una efectividad real para -- sus destinatarios.

Infelizmente, y como de todos es sabido, en nuestro país esos valores se encuentran bien dis-- tantes de la gran mayoría de los servidores del Estado. No obstante, se dice frecuentemente, en descargo de los mismos, que su apatía y deshonestidad provie-- nen fundamentalmente de los raquíuticos emolumentos -

---

(48) Antonio García Valencia, Las Relaciones Huma-- nas en la Administración Pública Mexicana, -- cit. por Serra Rojas, ob. cit. p. 114.

que perciben.

Refiriendo concretamente estos breves antecedentes a nuestro tema, hemos de decir que en el personal agrario, en cuanto parte del total elemento humano al servicio del Estado, confluyen también esos factores negativos, originándose así una causa de primera magnitud de las deficiencias que distinguen la impartición de la justicia agraria: obstaculización de los procedimientos para el logro de exacciones ilegales en agravio de campesinos y pequeños propietarios; encubrimiento, a cambio de fuertes y sistemáticos cohechos, de simulaciones practicadas por auténticos hacendados, que, con tal complicidad, han logrado burlar la aplicación de las leyes agrarias mediante el recurso de hacer aparecer sus enormes extensiones de tierra bajo el nombre de familiares o terceros que se ostentan así, falsamente, como pequeños propietarios; retraso o "tortuguismo" en la ventilación de cualquier trámite, etc. etc.

Los efectos de la notoria irresponsabilidad de la mayoría de los miembros de la Magistratura Agraria, pueden ser muy graves; ya Mendieta y Núñez se ha referido a ellos expresando: "...sólo en México los ejidatarios son objeto de constantes abusos y atropellos sin que nadie haga caso de sus quejas, lo que ha creado en los medios rurales un clima de sordo descontento, de indignación, de desesperación sumamente peligroso para la paz orgánica del -



país. (49).

Más, tal incumplimiento del deber por parte de los aludidos elementos, aún con esa gravedad que entraña, no sería de tanta trascendencia de no mediar otra circunstancia que eleva la magnitud de sus nefastas consecuencias; a ella se refiere el propio tratadista citado, con los siguientes términos: "La absoluta impunidad de que goza la burocracia encargada de aplicar las leyes agrarias es un serio problema que habrá de resolverse en el nuevo Código Agrario, si se quiere acabar con el más odioso de los obstáculos con que ha tropezado la Reforma Agraria" (50).

Si los defectos que del personal agrario hemos señalado hasta aquí, obedecen a falta de moralidad y a carencias económicas determinadas por los exigüos sueldos, existen otros que ha suscitado la falta de preparación técnica del mismo para un desempeño eficiente de sus funciones.

En efecto, es por demás sabido que no sólo en el Departamento de Asuntos Agrarios sino en toda dependencia del Gobierno, el acceso a los empleos se basa en recomendaciones de personas que tienen determinada influencia política o cierta amistad con funcionarios de alguna categoría. Por tanto, en esta denigrante y lesiva práctica, la capacidad técnica

---

(49) Lucio Mendieta y Núñez, Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, México, 1964, Centro de Investigaciones Agrarias. p. 10.

(50) Idem., p. 11

ca, en la mayoría de los casos, no es exigida y ni-  
siquiera tomada en cuenta. De ahí, que enorme núme-  
ro de funcionarios y empleados desempeñen su labor  
en forma apática y deficiente.

La falta de rectitud y la incompetencia son,  
pues, dos rasgos distintos del personal agrario, --  
que lo han convertido, como bien afirma el menciona-  
do maestro, en el más odioso obstáculo a la Reforma  
Agraria.

La naturaleza misma de todos los defectos se-  
ñalados, sugieren ya la solución: precisa es que --  
los servidores del Estado --específicamente, del ci-  
tado Departamento-- sean seleccionados mediante exá-  
menes de aptitud técnica, y otros que tiendan a com-  
probar su solvencia moral. Pero base necesaria para  
que ambas capacidades puedan ser invariablemente --  
exigidas, debe ser el disfrute de emolumentos sufi-  
cientes para vivir sin las angustias económicas que  
por ahora los inducen a faltar al cumplimiento del  
deber. Es, pues de primordial urgencia, que desapa-  
rezca la penuria en que el propio Departamento de--  
senvuelve sus funciones, y a la que Manzanilla Scha-  
ffer ha aludido con las siguientes verdades: "... el  
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, au-  
toridad encargada del reparto de la tierra, ha teni-  
do raquíticos presupuestos, y personal insuficiente  
y carencia de equipo de trabajo. Tal parece que no  
se había entendido que la ejecución de la Reforma --  
Agraria cuesta dinero y mientras otras Secretarías  
y organismos descentralizados contaban con enormes

presupuestos, el Departamento Agrario sufría con -- las limitaciones presupuestales". (51).

Junto a la mejoría que se impone en las percepciones de funcionarios y empleados, debe figurar la aplicación invariable y estricta de las normas -- que punen los delitos oficiales y que se encuentran contenidos en el Código Agrario. Aún más: desde hace algunos años se ha considerado ya necesaria una nueva estructuración del Capítulo de Sanciones de -- tal Ordenamiento, con vistas a lograr, por lo me--- nos, la disminución de los citados delitos; a la -- propuesta de tal reforma se refiere la "Breve Exposición de Motivos" del Anteproyecto de nuevo Código Agrario, formulado por el maestro Mendieta y Núñez y el Ing. Luis G. Alcérreca: "Se amplía considera-- blemente y se perfecciona el Capítulo de Sanciones en materia agraria, sobre el principio de la respon-- sabilidad solidaria que obliga a cada autoridad a -- consignar los casos delictuosos o de responsabili-- dad de que tenga conocimiento en las tramitaciones agrarias, so pena de incurrir, ella misma, en fuer-- tes sanciones... Se establece además, un capítulo -- nuevo que señala los procedimientos para hacer efec-- tivas las responsabilidades y las sanciones en mate-- ria agraria, de tal modo que esas responsabilidades y sanciones, que hasta ahora han sido prácticamente letra muerta en el Código Agrario y objeto de acer-- vas críticas, van a ser un valladar efectivo a las

---

(51) Ob. cit. p. 187.

posibles transgresiones de la Ley que con frecuencia cometen algunos empleados y funcionarios".

II.- LA REESTRUCTURACION PARCIAL DE LA ORGANIZACION INTERNA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.- Tanto por la inmoralidad de gran parte de los empleados agrarios, como por su alto grado de burocratización y el escaso personal en relación con los problemas a resolver, se han suscitado gravísimos defectos en el desarrollo de la Reforma Agraria. Para constatarlo, basta citar algunos cálculos estadísticos extraoficialmente evaluados, como los que en seguida se mencionan:

Existen más de 108,500 expedientes agrarios sujetos a trámite, de los cuales 20,000 se refieren a restituciones, dotaciones y ampliaciones de ejidos, encontrándose 9,000 en la primera instancia y 11,000 en la segunda.

9,500 expedientes para la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, se encuentran en trámite.

También en interminable trámite, se encuentran 7,000 expedientes relativos a inafectabilidades agrícolas y ganaderas.

En la misma situación 2,960 relacionados con la titulación y confirmación de bienes comunales y conflictos de límites.

40,000 sobre trámite de sucesiones parcelarias, y más de 30,000 acerca de diversos conflictos surgidos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Al tiempo de recabarse estos datos, existían también 1,666 resoluciones presidenciales sin ejecutar; 169,000 campesinos con resoluciones agrarias a su favor, sin haber recibido las tierras correspondientes; y aproximadamente ocho millones de hectáreas sin entregar a los núcleos de población beneficiados. (52).

A tales problemas, se agregan otros de parecida gravedad, a saber:

Los interejidales y los de diversa naturaleza que cada ejido tiene y que las autoridades agrarias deberían resolver con rapidez y eficiencia, como, por ejemplo, la superposición de nuevos ejidos en tierras comunales o en ejidos ya constituidos, la falta de deslindes, la invasión de tierras ejidales, replanteo de linderos y de parcelamiento de las tierras de cultivo, etc.

El notorio retraso en la expedición y entrega de certificados de derechos agrarios y, en su caso, de los títulos parcelarios.

Falta de localización, lotificación y legalización de las zonas de urbanización.

El arrendamiento y acaparamiento de parcelas  
Deshonesta administración de los bienes del ejido.

Toda esta profunda problemática agraria, hace indispensable y urgente una adecuada reforma administrativa que ha de comprender la reestructura--

ción parcial de la organización interna del Departamento de Asuntos Agrarios, y que no debe omitir, -- consecuentemente, ninguno de los objetivos siguientes:

a).- Aumento de personal técnico y administrativo, a efecto de resolver el problema del recargo de labores en el Departamento.

b).- Capacitación del personal mediante el -- mejoramiento de su aptitud técnica, para el efecto de lograr su eficiencia y rendimiento.

c).- Elevación a nivel aceptable de los emolumentos y sueldos, así como de los viáticos y compensaciones por trabajo realizado; lo que indiscutiblemente repercutirá en una mejor atención a los -- problemas del campesino.

d).- Realización de una enérgica y permanente acción moralizadora del personal, con aplicación efectiva de las sanciones administrativas y penales a los funcionarios y empleados que se hagan acreedores a ellas.

e).- Elevación del presupuesto destinado al Departamento, tanto para la finalidad del mejora---miento económico del personal, como para el aumento y mejora del equipo de trabajo, según las apremian---tes necesidades actuales.

f).- Selección de providencias administrati---vas a terminar con los vicios inherentes a la perti---naz burocratización, procediéndose en consecuencia a la atención diligente de los problemas del campe---sino y el pequeño propietario.

g).- Renovación, en la medida necesaria, de la estructuración de los órganos técnicos de planificación, ejecución y control de la Reforma Agraria.

h).- Regularización del Registro Agrario Nacional, mejorando los archivos y servicio de estadística y actualizando la carta ejidal de la República, así como las cartas ejidales de los Estados y Regionales.

i).- Conversión de la Procuraduría de Asuntos Agrarios en Dirección General, para el efecto de mejorar los servicios de orientación, asesoría y defensa de los campesinos.

j).- Revisión minuciosa de todos los expedientes en trámite, a efecto de que se acelere su conclusión, dándose prioridad a los pendientes de ejecución y a los de mayor antigüedad.

k).- Abolición de la práctica viciosa de otorgamiento virtual de tierra al campesino, porque la posesión simbólica suscita numerosos problemas de hecho y de derecho.

III.- LAS INNOVACIONES LEGISLATIVAS CONGRUENTES CON LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACION AGRARIA.- Obviamente, la mayor parte de los objetivos a que se alude en el apartado precedente, requieren su previsión en nuevas normas agrarias, que han de tener cabida especialmente en el Reglamento Interior del Departamento. Así, por ejemplo, la descripción de las faltas administrativas y el catálogo de sus sanciones, en relación con las formas de incumpli-

miento a sus deberes de los funcionarios y empleados de la Dependencia; o bien, las normas relativas a la elevación, a Dirección General, de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

Pero también, desde luego, otros múltiples aspectos de los objetivos que hemos señalado en la esfera administrativa, pueden ser materia de innovaciones en el propio Código Agrario. Buena prueba de ello son las reformas que el Anteproyecto de que hemos hecho mérito propone en el dicho ámbito administrativo. De entre ellas, mencionaremos las siguientes:

a).- En virtud de que los problemas inherentes a la Reforma Agraria no son exclusivamente agrónómicos, sino también jurídicos, se establece que todos de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, deben ser necesariamente abogados especializados en Derecho Agrario. (Resulta obvio que esta innovación podría producir, en principio, ante los casos planteados a dichas autoridades, soluciones más apegadas a los lineamientos de la legislación agraria).

b).- Participación de las Comisiones Agrarias Mixtas, con los Ejecutivos Locales, para formular la organización y el presupuesto de las primeras, de acuerdo con las necesidades agrarias de cada entidad federativa. (Con esta reforma, se lograría, en el ámbito de los Estados, la suficiencia de elementos y de personal para la atención de los problemas de la justicia agraria). "Con esto se trata



de modificar -dice la Exposición de Motivos del Anteproyecto- la situación actual de las Comisiones Agrarias Mixtas, en donde los asuntos no se despachan con la celeridad y eficacia que sería de desearse por la extrema penuria económica que padecen").

c).- Tendiendo a eliminar uno de los mayores obstáculos a la impartición rápida y eficiente de la justicia agraria, se establece una completa descentralización de funciones, pues actualmente, "En el Departamento Agrario están centralizadas la mayor parte de las cuestiones agrarias; pero como en ellas tienen que intervenir los Delegados de dicho Departamento o las Comisiones Agrarias Mixtas, resulta que todo trámite que se inicia en dicho Departamento es enviado para información y realización de diligencias a las Delegaciones o a las Comisiones, que después las envían al propio Departamento, con lo cual se multiplica el papeleo innecesariamente" ("Exposición de Motivos).

d).- Se propone el establecimiento de un procurador cuando menos, adscrito a cada Comisión Agraria Mixta, con el objeto de asesorar y patrocinar a los ejidatarios en los asuntos agrarios. Asimismo, se refunden, amplían y mejoran las disposiciones sobre la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

e).- Se mejoran también otras disposiciones de contenido administrativo: las relativas a ingenieros oficiales y postulantes; y se establece la posibilidad de que los estudiantes de arquitectura

e ingeniería hagan su servicio social -colaborando con el Departamento Agrario- en la labor de fraccionamiento de los ejidos. Igualmente, se faculta a éste para que establezca un centro de adiestramiento de agrimensores prácticos, con el fin de atender -- las múltiples peticiones de ejidatarios sobre des-- linde y fraccionamiento de sus ejidos, (Se previe-- nen así soluciones a éste problema que mencionába-- mos y que es uno de los más graves del agro).

Para concluir con el presente, hemos de aludir, en términos expuestos por la Exposición de motivos del propio Anteproyecto, a la reestructuración que correspondería al Departamento en caso de incorporarse a la legislación las reformas de que hemos hecho mérito: "El Nuevo Código Agrario exigirá la total reorganización del Departamento Agrario y de las Comisiones Agrarias Mixtas por la descentralización que establece; pero esa reorganización si se realiza de modo planificado y con los recursos - necesarios, lejos de causar trastornos, rendirá inmediatamente sus frutos, haciendo más expeditas y - eficaces todas las tramitaciones agrarias y llevando orden y justicia a todos los núcleos de pobla-- ción del país que han sido y que serán beneficiados con la Reforma Agraria" (53).

---

(53) Ob. cit., p.

## CAPITULO CUARTO.

### Reformas Jurídicas a la Codificación Agraria

#### I.- Reformas substanciales.

- a).- A normas de protección del ejido.
- b).- A disposiciones de estructuración y funcionamiento del ejido.

#### II.- Reformas procesales.

- a).- En el procedimiento de afectación, especialmente en la fase de ejecución.
- b) - En procedimiento específicamente -- ejidales y comunales.

#### III.- Incorporación al Código Agrario de diversas normas desvinculadas.

I.- REFORMAS SUBSTANCIALES.- Junto a las reformas estrictamente administrativas que tiendan a reorganizar la estructura y funcionamiento del Departamento Agrario, deben figurar otras, que tengan el objetivo de proteger con mayor eficacia las instituciones agrarias, especialmente el ejido. Así, se imponen nuevas normas, de fondo, que lo tutelén, tanto de las asechanzas exteriores, como de vicios o defectos internos dimanados de su estructura y funcionamiento actuales. Igualmente, reclaman urgencia las reformas al procedimiento de afectación y de otros procedimientos específicamente ejidales y comunales.

En el resto de este capítulo nos ocuparemos

de estos puntos.

a).- REFORMAS A NORMAS DE PROTECCION DEL EJIDO.- Bajo el rubro "protección del ejido" queremos referirnos a la prevención de situaciones que, desde fuera, pueden afectar la integridad o la existencia misma del propio ejido. En concreto, tales situaciones son las suscitadas principalmente por dos motivos: las simulaciones y, eventualmente, la expropiación.

a").- LAS SIMULACIONES.- Se reconoce que otro de los grandes obstáculos de la Reforma Agraria ha sido el de las simulaciones, mismas que permiten el acaparamiento de tierras que se hacen aparecer como pequeñas propiedades y por ende inafectables, pero cuya pertenencia corresponde en realidad, con violación a las leyes agrarias, a una sola persona o entidad. Obviamente, estas simulaciones restan cuantiosas extensiones de tierra a las finalidades agrarias, determinando así la insatisfacción de las necesidades de dotación o ampliación de múltiples núcleos de población campesina.

Procede, pues, analizar las previsiones que en materia de simulación contiene el Código Agrario, y, con base en la insuficiencia de ellas para conjurar la lesiva situación aludida, precisar las reformas que ésta demanda como necesarias.

Dispone el artículo 64 del Ordenamiento citado, que la división y el fraccionamiento de predios afectables deben sujetarse, en lo que respecta a la materia agraria, a las siguientes reglas:

I.- Si se realizan con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de dotación o de la del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, no producen efectos.

II.- Si se han realizado con anterioridad a las fechas que se acaban de indicar, sólo se considerarán válidas en los siguientes casos:

1º.- Cuando se haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad la traslación de dominio en favor de los adquirientes, antes de las fechas indicadas. Si la traslación de dominio se inscribió sólo en favor de una parte de los adquirientes, será válido respecto a ellos, y nulo con relación a los demás.

2º.- Cuando, sin haberse operado la traslación de dominio en favor de los adquirientes, éstos posean como dueños sus fracciones, en los términos del artículo 66 ("quienes en nombre propio y a título de dominio, posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos, cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario").

III.- Se consideran simulados (la división y el fraccionamiento), se entiende, cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserve para el primi

tivo propietario o para alguno de los adquirentes.

IV.- Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la publicación de la solicitud, se consideran esos hechos como indicios de la simulación; pero para declarar la nulidad es preciso que demuestre la existencia de una concentración del provecho, o una acumulación de beneficios, provenientes de la explotación de las diversas fracciones, en favor de una sola persona.

La simulación debe comprobarse en forma plena, oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejidos y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma fehaciente sobre la existencia de la simulación.

En lo que respecta a la división de una finca como consecuencia de la aplicación de los bienes de una sucesión a los herederos, surte efectos si la muerte del autor de la herencia es anterior a la publicación de la solicitud agraria, o al acuerdo que inicia de oficio, un expediente, y si la inscripción de los títulos relativos en el Registro Público de la Propiedad se efectúa antes de la fecha de la resolución presidencial (Artículo 65).

Consecuentemente, se deduce de lo dispuesto en los artículos que se han mencionado, que la esencia de la simulación radica en el hecho de que

la división y el fraccionamiento son solo aparentes y, desde luego, que el propio hecho determina que - queden insatisfechas necesidades agrarias en la zona de la finca falsamente fraccionada.

Ahora bien, la citada norma relativa a la si mulación, con justificarse plenamente por irrogar a éste la correspondiente nulidad, es en realidad incompleta, pues, por una parte, no contempla otros - supuestos similares que hacen también nugatoria la aplicación de las leyes agrarias - como los que líneas adelante precisaremos -, y por la otra, no fija el procedimiento indicado para reclamar la citada - nulidad.

Por ambas razones, el contenido prescriptivo del Código Agrario en esta materia, requiere las re formas correspondientes.

Los motivos reales que han hecho surgir la - procedencia de tales reformas, se presentan continuamente: acaparadores de tierras, en complicidad - con deshonestos funcionarios y empleados del Departamento Agrario, logran burlar la aplicación de las leyes agrarias mediante certificados de inafectabilidad y otros documentos y actos sin base jurídica alguna, pero con apariencia de legalidad. En tales casos, procedería la nulidad de unos y otros, pero como no están previstos actualmente en el Código, - la violación a las leyes agrarias se consuma fatalmente.

Urge, pues, la inserción, en el citado Ordenamiento, de nuevas normas que contemplen esos su--

puestos y que, además, instituyan el procedimiento -que debe ser sencillo y rápido- para que los núcleos campesinos puedan obtener sin mayores dificultades la nulidad de esos documentos y actos que lesionan sus derechos agrarios.

Cabe mencionar aquí que en el Anteproyecto -del maestro Mendieta y Núñez y del ingeniero Alcérreca se proponen ya las innovaciones de que hemos hecho mérito, a cuyo efecto se crea un capítulo nuevo bajo el rubro "Nulidad de las Asambleas, de los Certificados de Inafectabilidad y de los actos y documentos contrarios a las leyes agrarias", y contenido el Libro Séptimo, que trata "De las nulidades en materia agraria".

Tales reformas expresan que:

La nulidad de los certificados de inafectabilidad, y de documentos y actos contrarios a las disposiciones constitucionales en materia agraria y a la del propuesto Código, se solicitará por escrito ante la Comisión Agraria Mixta de la entidad federativa en donde esté el predio amparado con el certificado o se haya expedido el documento o realizado el acto de que se trate; debiendo abrirse el expediente relativo con el propio escrito de solicitud, al que los promoventes adjuntarán una copia del mismo y de los documentos que acompañen, en su caso, para cada contraparte; de todo lo cual la citada autoridad notificará a éstas, señalando además día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, misma que deberá celebrarse en un término no menor de ---



veinte días ni mayor de treinta.

En la solicitud de nulidad, la parte actora debe indicar las pruebas que se propone presentar - con auxilio de la Comisión Agraria Mixta y que pueden consistir en testigos, documentos y diligencias.

Pueden solicitar la nulidad únicamente las - personas o los núcleos de población que demuestren tener derecho o interés para ello por el perjuicio que puede causarles el acto que tratan de nulificar

Con estas bases esenciales, el Anteproyecto fija el siguiente procedimiento: El día y hora señalados para la audiencia, en las Oficinas de la Comisión Agraria Mixta se dará lectura, en presencia -- del Delegado del Departamento Agrario, a la solicitud de nulidad y se recibirán las pruebas que en este acto presenten las partes. A continuación, se -- concederán quince minutos a cada parte para alegar, sea verbalmente o por escrito. De todo lo actuado - se levantará acta que firmarán los que intervengan en la audiencia, Dentro de un término de ocho días a contra de la fecha de celebración de ésta, la Comisión Agraria Mixta dictará su resolución y enviará el expediente al Departamento Agrario para revisión, autoridad que confirmará, modificará o revocará la resolución, en un término de quince días, pudiendo, antes de dictarla, recibir nuevas pruebas y alegatos de las partes, realizar todas las diligencias y traer a la vista los documentos que estime - necesarios para mejor proveer. Resuelto el expedien

te, el Departamento Agrario lo devolverá a la Comisión Agraria Mixta correspondiente para su ejecución.

Para los frecuentes casos de complicidad de malos elementos del personal agrario, se propone -- una disposición especial: "Si al revisar un expediente de nulidad el Departamento Agrario encuentra que se ha cometido irregularidades de carácter delictuoso o actos u omisiones que son causa de responsabilidad de acuerdo con este Código consignará el caso al Ministerio Público Federal de la Entidad correspondiente" (artículo 605).

Los propios autores del Anteproyecto estiman en los siguientes términos la trascendencia de esta nueva reglamentación: "Este es uno de los capítulos más importantes del Anteproyecto de nuevo Código -- Agrario, porque viene a llenar una laguna en la legislación actual sobre la materia, pues establece procedimientos sencillos y eficaces para obtener la nulidad de actos realizados y documentos expedidos con violación de las leyes. La sola vigencia de este capítulo influirá en la moralización y en la eficiencia de los organismos burocráticos..." (54)

b).- LA EXPROPIACION.- Otro de los ataques -- externos al ejido, ha sido, frecuentemente, el constituido por la expropiación. En efecto: han sido -- muchas las empresas privadas que, movidas por el -- propósito de erigir grandes negocios, tales como --

---

(54) Ob. cit., nota contenida en la p. 227.

fraccionamientos residenciales y establecimientos turísticos, han logrado ganarse el apoyo oficial y la misma voluntad de los ejidatarios (mediante indemnizaciones de variable cuantía), para obtener la entrega de tierras ejidales con base en el recurso de expropiación. Así, no pocos núcleos de población campesina han recibido, en cambio de sus valiosas tierras, determinadas cantidades de dinero ---- (que, infortunadamente, pronto agotan) o, en vía de compensación, otras tierras de menor valor y en las que en muchas ocasiones no encuentran el arraigo necesario; todo lo cual los vuelve a constituir en parte del problema agrario a resolver.

Son necesarias, pues, sobre este punto, varias reformas, que podremos precisar una vez que hayamos examinado la vigente regulación del Código Agrario acerca de la expropiación de los bienes ejidales.

De ello se ocupa el Capítulo III del Título Segundo ("Permutas, fusión y división y expropiaciones ejidales") del Libro Cuarto, que genéricamente regula los "Procedimientos Agrarios".

Tal Capítulo prescribe, en suma, lo siguiente:

"Las autoridades competentes, según el fin que deba llenarse con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberá(n) presentar solicitud escrita ante el Jefe del Departamento Agrario, indicando en ella:

I.- Los bienes concretos que se proponen co-

mo objeto de la expropiación;

II.- El destino que pretende dárseles;

III.- La causa de utilidad pública que se invoca;

IV.- La indemnización que se proponga, y

V.- Los planos y documentos probatorios y -- complementarios que se estiman indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores. (Artículo 286).

Ahora bien, las causas de expropiación se fijan genéricamente, tanto para bienes ejidales como para comunales, en otro capítulo del Código que tiene el rubro "Expropiación de bienes agrarios"; mismo en el que se especifica que aquéllos --unos y otros-- sólo pueden ser expropiados por las causas de utilidad pública siguientes:

I.- Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- Apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras -- que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, o de producción de semilla, cuando no sea factible establecerlos en terrenos no ejidales;

IV.- Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

V.- Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

VI.- Explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc., y

VIII.- Las demás previstas por leyes especiales (Artículo 187).

Mediante alguna de estas causas, puede solicitarse la expropiación, misma que puede recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto.

La expropiación sólo puede llevarse a cabo por decreto presidencial y mediante compensación -- inmediata con bienes equivalentes a los expropiados o indemnización en efectivo. Tal compensación debe pertenecer a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común, y a los individuos en particular, cuando la expropiación se refiere a bienes explotados individualmente. En el decreto correspondiente debe fijarse, con toda exactitud, la naturaleza y monto de la compensación, si fuere en efectivo, así como el fin a que debe destinarse, cuando corresponde a la comunidad.

Se previene el caso especial consistente en que la expropiación tenga por objeto la creación de un centro urbano, careciendo el ejido de zona de --

urbanización o fundo legal: en tal supuesto, debe entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios, destinándose la indemnización en efectivo a adquirir los terrenos necesarios para repopular las parcelas o las unidades de dotación expropiadas; el excedente debe destinarse a establecer servicios públicos de urbanización al fomento agrícola. Justamente la expropiación debida a esta causa -creación de un centro urbano- es, quizás, la que más se presta a la realización de jugosos y turbios negocios, pues, por lo general, no se indemniza a los ejidatarios el justo valor de los bienes expropiados.

Por lo que respecta a las compensaciones por expropiación, deben consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados; y cuando ellas sean pagadas total o parcialmente en efectivo, se invertirán, en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para adquirir cualquiera otra clase de tierras que convenga al mejoramiento del ejido y, en tercero, para los fines propios del fondo común de los núcleos de población (obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc.; constitución del fondo de explotación; adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.).

Ante los abusos que de hecho se han realiza-

do al amparo de la reglamentación sobre expropiaciones, es lógico inferir que la misma es incompleta, pues deja resquicios a través de los cuales se incumple, en mayor o menor grado, con la esencia de las leyes agrarias. Por tanto, este otro aspecto -- del Código demanda también las procedentes reformas, tanto imponiendo limitaciones a las ahora amplias posibilidades de expropiación, como fijando un procedimiento especial que comprenda todo el trámite a seguir en estos casos y que garantice la equivalencia de las compensaciones en relación con los bienes expropiados.

Pueden constituir pauta a seguir en la materia, las orientaciones que envuelven las disposiciones propuestas en el Anteproyecto de nuevo Código Agrario a que con anterioridad hemos aludido. En efecto, en el mismo se previenen supuestos y procedimientos que con mucha eficacia tienden a salvaguardar los derechos de los campesinos ante la eventualidad de las expropiaciones.

Algunos de los primeros, son los siguientes:

1.- Por cuanto que el reparto de la tierra en nuestro sistema agrario responde a la idea de la utilidad pública, en los casos especiales en que, con el mismo fundamento genérico de utilidad pública, se pretende expropiar bienes ejidales o comunales, es lógico que ésta deba asumir una importancia extrema, mayor aún que la que entraña la función social agraria. Sólo en tal caso, es procedente conceder la expropiación de los bienes agrarios. Por

ello es que en el Anteproyecto se sugiere un artículo nuevo, en los siguientes términos: "Artículo 213.- Los bienes ejidales y los de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, solamente son expropiables por causa de utilidad pública en aquellos casos en que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del Ejido o de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y siempre que también con toda evidencia y en su caso, no haya otras tierras distintas de las ejidales o comunales en las que sea posible fincar la expropiación".

Como certeramente hacen notar los autores en la nota relativa (55), este nuevo precepto tiene por objeto poner condiciones infranqueables a la expropiación de bienes ejidales o comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia, procediéndose a expropiar ejidos sólo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justifican la expropiación.

2.- Se propone una garantía más en los casos de expropiación de los bienes agrarios: la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario: "Artículo 215.- No procederá ninguna expropiación de bienes ejidales o pertenecientes a núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sin previo dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario".

Otra disposición del Anteproyecto , que nos

---

(55) Ob. cit., p. 112.



parece demasiado casuista pero en cuyo fondo se encuentra el sentido humanista que en esencia distingue a la Reforma Agraria, es la contenida en otro artículo nuevo, el 216, que a la letra dice: "Cuando con motivo de una expropiación sea necesario destruir casas de ejidatarios o construcciones de uso colectivo o casas y construcciones de esta índole de los núcleos de población de parte de las tierras de labor o de uso y aprovechamiento común, será requisito indispensable la construcción previa de casas y de ser posible la reposición de las construcciones de otra clase que vayan a destinarse para el acomodo de los ejidatarios afectados por la expropiación o el inmediato uso del servicio que presten las construcciones antes mencionadas, y el pago de las siembras, de los árboles o de los aprovechamientos naturales destruidos.

"Son responsables las autoridades que intervengan en la expropiación, del cumplimiento exacto de este requisito que sólo podrá dispensarse en casos de extrema urgencia justificados por un interés nacional inaplazable o por causa de fuerza mayor".

En lo que respecta al procedimiento que en esta materia señala el Anteproyecto, procuramos, a renglón seguido, sintetizarlo:

Según el fin a que tienda la expropiación, pueden solicitarla bien las autoridades competentes, según el caso, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla. La solicitud relativa deberá contener: el propósito de la expropiación; los

bienes concretos que se proponen como objeto de expropiación; el destino que se pretenda dárseles; el fundamento legal (el Código vigente no señala expresamente este requisito); la indemnización que se proponga, y los planos y documentos probatorios. Recibida la solicitud en el Departamento Agrario, se abrirá el expediente respectivo y se enviará copia de ella a las autoridades ejidales correspondientes para que a su vez la hagan del conocimiento de los ejidatarios en Asamblea General, dentro de un plazo máximo de treinta días, a fin de que expongan lo que a su derecho convenga y lo hagan saber al Departamento. Este deberá solicitar el parecer del gobernador de la entidad o de los gobernadores de las entidades correspondientes, y el del Banco Nacional de Crédito Ejidal si refacciona a los ejidatarios, mismo parecer que deberán exponer en el término de treinta días; caso de no hacerlo, se supone la no oposición y, por ende, podrá seguirse la tramitación. El Departamento Agrario mandará practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los bienes cuya expropiación se solicite, para estimarla comparativamente a la compensación ofrecida, debiendo efectuarse el avalúo por peritos nombrados por el propio Departamento y por un banco de la entidad federativa correspondiente. Integrado el expediente, será sometido a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, con cuyo dictámen se dará cuenta al Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

1º.- Si no hay heredero designado, asiste el derecho a la mujer legítima.

2º.- No habiendo mujer legítima, a la concubina con quien hubiere procreado hijos.

3º.- A falta de ella, a la mujer con quien hubiere hecho vida marital (el de cuyus) durante - los seis meses anteriores al fallecimiento.

4º.- A falta de mujer, heredan los hijos (en este supuesto no cabe considerar la división de la parcela pues ellos integran la familia campesina).

5º.- A falta de hijos, la persona de más edad entre las que el ejidatario haya adoptado.

6º.- A falta de tal persona, la que haya vivido durante más tiempo con el propio ejidatario.

No existen, pues, según las actuales prescripciones del Código, facultades coetáneas a dos o más personas para heredar y, por tanto, para dividir la parcela. Por ello, la reforma que se pretende, respecto a la indivisibilidad de la parcela por causa de herencia, no corrige defecto del Código vigente, pues no lo hay en este aspecto, y tiene el valor de sólo una declaración: la de proclamar la validez de la parcela "como una unidad económica -- destinada al sostenimiento de la familia campesina".

3.- Otro aspecto de las relaciones familiares del ejidatario, que tiene trascendencia en cuanto al destino de la parcela, es el relativo al divorcio de éste o a su separación de la concubina. En ambos casos, el Anteproyecto sugiere soluciones

de estricta equidad, pero en vinculación con la ---  
función social de la parcela.

Con esta base, apunta las siguientes soluciones  
nes:

I.- En caso de divorcio la propiedad y el --  
disfrute de la parcela de labor y del lote en la --  
zona urbana, así como los derechos sobre los bie--  
nes de uso común del Ejido, deben corresponder al --  
cónyuge que de acuerdo con la sentencia respectiva  
conserve a su lado a los hijos habidos en el matri--  
monio y atienda a su sostenimiento y educación. ----  
(Primer párrafo del nuevo artículo 185).

II.- Si no hay hijos, todos los derechos eji--  
dales quedan a favor del ejidatario varón con las --  
obligaciones que le fija la sentencia de divorcio--  
(párrafo segundo del mismo artículo citado).

III.- En caso de concubinato, al separarse el  
ejidatario de la mujer, todos los derechos ejidales  
deben de corresponder a quien de hecho se haga car--  
go de los hijos habidos durante la unión (Nuevo ar--  
tículo 186).

Se sigue en estos casos la debida congruen--  
cia de las soluciones con el objetivo elemental de  
la Reforma Agraria de asegurar el sostenimiento de  
la familia campesina. De ahí, que la consideración  
de los hijos sea determinante para la selección de  
la persona que deba seguir como titular de los de--  
rechos ejidales.

4.- Un aspecto más de las leyes agrarias so--  
bre el ejido, que requiere reformas, es el relativo

a sus fondos comunes. En este caso no es el Código Agrario el que requiere tales reformas, sino el Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes, que vino a desnaturalizar las bases sobre las cuales fué -- creada esta institución de los fondos comunes ejidales, bases que fueron claramente fijadas por el Código.

En efecto, este dispone la creación de un fondo común en cada ejido formado por lo que se obtenga de los siguientes renglones:

I.- La explotación hecha por cuenta de la comunidad de los montes, pastos u otros recursos del ejido;

II.- Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población;

III.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por explotación de terrenos ejidales;

IV.- Las cuotas acordadas por la asamblea general de ejidatarios para obras de mejoramiento colectivo; y

V.- Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular (Artículo 213).

Por lo que respecta al triple objetivo de dichos fondos, aunque ya, con motivo de otro tema, lo mencionamos, conviene repetirlo; en primer término, las obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc., en segundo lugar, constitución del fondo de explotación, de acuerdo con lo que esta--

blece la Ley de Crédito Agrícola; finalmente, adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.

Pues bien, habiendo estado orientada en esta forma la institución, el Reglamento de que hemos hecho mérito introdujo variaciones radicales, pues -- creando el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, le destinó los fondos comunes ejidales para, esencialmente, "formular los planes generales de fomento económico ejidal", y "colaborar técnicamente con las autoridades agrarias del país en la planeación y ejecución de los programas de fomento ejidal" (Artículo 7º del Reglamento, en sus tres primeras fracciones).

Para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Reglamento -- constituyó el Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales, hacia el cual, consecuentemente, se desplazaron los ingresos propios de cada ejido.

Estas innovaciones del propio Reglamento mencionado, han sido objeto de críticas tan severas como fundamentadas, y ellas pueden sintetizarse en -- las siguientes expresiones de nuestro más connotado tratadista de derecho agrario, Lucio Mendieta y Núñez: "La institución recientemente creada para la Planificación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, es notoriamente anticonstitucional por cuanto es el reglamento respectivo se ordena que todos los fondos comunes de --

de los núcleos de población pasen a la institución mencionada, con violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales... Es, además, injusto que se prive a los ejidatarios de los fondos comunes resultado de la explotación de sus ejidos, para consti---tuír un fondo que se destina a inversiones que sólo favorecen a una determinada zona del país" (57)

Tales argumentos son suficientes para justificar no sólo la reforma pertinente en el citado -Reglamento, sino quizá más propiamente, su derogación, con el propósito de que la institución de -- los fondos comunes ejidales, de tan grandísima importancia en el desarrollo económico y social de - cada ejido, vuelva, en principio a los cauces que señala el Código Agrario. Sin embargo, considerando que los objetivos generales que persigue el organismo creado por el propio Reglamento, son, también, de suma trascendencia, es de desearse su permanencia, aunque sólo sobre la base de que en el -allegamiento de sus fondos sólo figure una pequeña parte de los ingresos de cada ejido, ya que éstos deben manejar, en su propio beneficio la mayor parte de los mismos.

II.- REFORMAS PROCESALES.- En un estudio académico, realizado en el Seminario de Derecho ---Agrario de la Facultad de Derecho de la Universi--dad Nacional Autónoma de México, respecto a la duración del trámite de los juicios agrarios, se de-

---

(57) Anteproyectos cit., p. 18.

terminó con precisión, y mediante el sistema de --  
muestreo, que la duración promedio de las dotacio-  
nes y restituciones es de ocho años, y que el trá-  
mite conducente a la creación de nuevos centros de  
población, de tres años. Por lo demás, esta excesi-  
va lentitud es común a todos los restantes tipos -  
de procedimientos agrarios. Bastan, pues, estos da-  
tos escuetos, para percatarse de que es indeclina-  
ble necesidad que se proceda a introducir las re--  
formas legales que establezcan plazos perentorios  
en el desarrollo de los actos del trámite agrario.

Por motivos de sistematización en el estu-  
dio de este aspecto en la problemática agraria, lo  
hemos dividido en los dos temas a que enseguida ha-  
cemos alusión:

a).- REFORMAS PROCESALES EN EL PROCEDIMIEN-  
TO DE AFECTACION, ESPECIALMENTE EN LA FASE DE EJE-  
CUCION.- Es de apreciarse que en los procedimien-  
tos de dotación y restitución, el Código Agrario -  
previene por lo general, el establecimiento de pla-  
zos perentorios para la realización de los distin-  
tos actos de trámite conducentes a aquél efecto. -  
Por tanto, sólo en contados momentos del desarro-  
llo de éste, se omite la fijación de los términos.  
Justamente, a ellos nos referiremos a renglón se-  
guido, no sin antes hacer la estimación siguiente:  
Si como acabamos de expresar, dicho Ordenamiento -  
fija plazos breves en los procedimientos dotato-  
rios de tierras y aguas, y no obstante ello, la --  
lentitud de éstos es, de hecho, tan marcada, como



lo prueba el estudio académico a que nos referimos líneas atrás, es de obvia deducción que tal retraso en los procedimientos se debe a las deficiencias administrativas de todo orden que puntualizamos en el capítulo precedente y que puede englobarse en dos - genéricas: carencia de un presupuesto suficiente pa- ra el Departamento Agrario, e incumplimiento de de- beres por parte de su personal. De esto, a su vez - se infiere que especialmente en estos procedimien- tos, la solución del problema no es tanto de orden legislativo (reformas legales al trámite), sino de estricta aplicación de las disposiciones vigentes, aplicación que sólo podrá ser posible cuando la De- pendencia cuente con medios suficientes -técnicos y económicos- y con personal idóneo.

De todas suertes, si hemos encontrado dos -- puntos importantes en que sí sería menester la fija- ción de plazos que sigan la tónica general del capi- tulado relativo; ellos son los siguientes:

1.- En la fase de ejecución de la primera -- instancia para dotación de tierras, el Ejecutivo Lo- cal debe mandar las disposiciones que dicte a la Co- misión Agraria Mixta, precisamente para su ejecu- ción. Si el mandamiento es negativo, la ejecución - consiste solamente en la notificación al comité eje- cutivo y a los propietarios señalados como afecta- bles. Si el mandamiento es positivo, esto es, si -- concede tierras, bosques o aguas, "la Comisión -ex- presa el artículo 244 del Código- designará un re- presentante que se encargará de convocar al comité

ejecutivo agrario, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, a la diligencia de posesión, en la que fungirá como asesor".

En seguida se prescribe --en el artículo 245-- que la ejecución de los mandamientos de gobernador se hará citando previamente a todos los interesados a la diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombrará, en caso que no exista, el comisariado ejidal, que recibirá la documentación correspondiente y los bienes concedidos por el mandamiento, efectuando, en su caso, el fraccionamiento provisional de las tierras de labor.

Pues bien, nombrado el representante a que alude el primer artículo mencionado, por cuanto que no se le fija plazo para convocar a los interesados que en el mismo se indican, los efectos indicados --en la disposición citada en segundo término, pueden --y de hecho así ha sucedido-- retrasarse, en detrimento directo de los intereses del campesino. Consecuentemente, es de desearse que se introduzca en este articulado un plazo perentorio a dicho representante para la convocatoria, a la manera en que ya lo ha propuesto el Anteproyecto de Código Agrario --que con frecuencia hemos citado; esto es, sobre la base de los términos siguientes: "Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión Agraria Mixta designará un representante oficial que se

encargará de convocar en el plazo improrrogable de diez días, al Comité Ejecutivo Agrario, al núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, para que concurran el día y hora que les --- sean señalados a la diligencia de posesión, en la que el representante oficial fungirá como asesor" - (Artículo 414). (58).

2.- En la segunda instancia para dotación -- falta también la fijación de un plazo que considera mos de suma importancia. En efecto: señala el Código Agrario que el Departamento turnará los expedien tes que reciba, al Cuerpo Consultivo Agrario, el -- cual en pleno, emitirá dictámen. Ahora bien, en el lapso que corre desde que el expediente se recibe - en el Departamento para rendir pruebas y presentar alegatos (Artículos 250 y 251).

Fácil es advertir dos omisiones en estos pre ceptos: por una parte, no se fija plazo alguno para que el Cuerpo Consultivo dictamine, lo cual ha moti vado en la práctica que, por diversas e infundadas circunstancias, algunos dictámenes se han emitido con notorio retraso. Ello lleva a la lógica conclu sión de que, tomando en consideración que los afec tados deben contar con un lapso prudente para ren-- dir sus pruebas y formular alegatos, debe fijarse - un plazo razonable, tanto para este último efecto, como para que la impartición de la justicia agraria ahora en este ámbito de la segunda instancia, no -- sufra innecesarias e injustificadas dilaciones.

Por otra parte, salta a la vista que, inex--

plicablemente, se limita a los propietarios afectados el derecho procesal de rendir pruebas y presentar alegatos hasta antes del dictámen; pues la realidad de los hechos ha demostrado que con frecuencia se lesionan, en la primera instancia, los derechos de los ejidatarios, mismos que, en consecuencia, también deberían contar con la propia facultad que a los propietarios otorga el artículo 251.

Por lo tanto, creemos que procede la reforma legal sobre estos dos aspectos de derecho procesal agrario: la fijación de un plazo para que el Cuerpo Consultivo dictamine; y la incorporación de la facultad de los ejidatarios de rendir pruebas y formular alegatos hasta el momento de emitirse el dictámen citado, de segunda instancia.

b).- REFORMAS EN PROCEDIMIENTOS ESPECIFICAMENTE EJIDALES Y COMUNALES.- Es de todos reconocido que en el ámbito interno de los ejidos y comunidades, la incultura de la mayoría de sus miembros, y el afán de enriquecimiento (aún en forma ilegal) de gran parte de los que llegan a asumir funciones directivas, han propiciado un clima de evidente inseguridad y de sistemática violación de derechos colectivos e individuales en el seno de las propias estructuras citadas. "La falta de orientación social entre los ejidatarios y comuneros del país -expresa Manzanilla Schaffer- produce como consecuencia el desconocimiento de sus derechos y obligacio-

---

(58) Anteproyecto cit., p. 174.

nes, así como la ausencia de una conciencia ejidal que les permita promover la solidaridad y unión entre los suyos.

"La desunión y división entre los miembros - de un núcleo ejidal o comunal -agrega-, hace que pequeños grupos se aprovechen para beneficio personal de los bienes ejidales en detrimento de los demás - ejidatarios. Existen en la actualidad multitud de - casos en los cuales y a espaldas de los ejidatarios los comisariados celebran contratos de explotación de bienes ejidales con terceros ajenos al ejido... La falta de orientación, consejo y guía entre los - ejidatarios ha producido la carencia de una verdadera conciencia ejidal y la desunión entre los mis--- mos" (59).

Esa negativa situación, surgida a la sombra de la bondad de la Reforma Agraria, reconoce, entre otras muchas causas, las tres principales siguientes:

a).- La falta de deslinde de los bienes ejidales.

b).- La falta de fraccionamiento de ejidos y de titulación de parcelas; y

c).- Los conflictos internos de diverso orden en el ejido y la comunidad; así como los existentes entre los ejidos, entre comunidades o entre ambos.

---

(59) Ob. cit., ps. 183-184.

a").- Vastas porciones del territorio de la República, a las que se ha llevado el beneficio de la Reforma Agraria, comprenden ejidos, comunidades y propiedades particulares que se encuentran sin deslinde. Obviamente, esta situación anómala, propicia conflictos que con frecuencia se desenvuelven en forma violenta, constituye una de las causas fundamentales de la inseguridad en el campo. Y todavía más, el problema se agrava ante el hecho de que el Código Agrario no prevé el procedimiento indicado para resolver tales conflictos.

Por tanto, una legislación agraria más completa y perfecta, reclama entre otras muchas innovaciones, el acogimiento de un trámite sistematizado que permita a los interesados la gestión necesaria para que se lleve a cabo el deslinde de tierras.

Desde luego, el procedimiento deseado podría desenvolverse ante el Delegado Agrario de la Entidad respectiva, reuniendo todos los requisitos usuales: reclamación, notificación a todos los interesados, aportación de pruebas, términos y dictámen, así como facultad para formular alegatos; quedando la resolución definitiva a cargo del Cuerpo Consultivo Agrario

b").- La falta de fraccionamiento de los ejidos y, consecuentemente, de la titulación de parcelas ejidales, produce en cada ejidatario según se ha comprobado sobradamente una convicción de inseguridad acerca de los derechos que le asis-

ten, lo que suscita, a su vez, su escaso arraigo a la fracción de terreno que cultiva; naturalmente, - tales hechos se traducen en escasa productividad de la labor del campesino.

Aunque el Código Agrario prescribe el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas (artículos 151 y 152), por cuanto que, de hecho, son innumerables los ejidos no fraccionados, y el propio Ordenamiento omitió establecer un procedimiento especial para aquel efecto, y el consecuente -la titulación de parcelas-, es de introducirse en el articulado la reforma relativa, sobre la base de que el propio procedimiento sean tanto de oficio, como a petición de parte. En el primer caso, el Departamento Agrario podría por sí mismo cumplimentar, así fuese paulatinamente, los múltiples fraccionamientos pendientes. En el segundo caso, los campesinos tendrían a la mano un trámite para obtener, tanto el fraccionamiento de los ejidos como la titulación de sus parcelas, con el fin primordial de alcanzar así la necesaria seguridad sobre sus respectivos lotes de tierra. Por lo demás, se lograría con esta reforma, una segura disminución de los abusos tan frecuentes cometidos por gran parte de los comisionados ejidales, que encuentran, en la inestabilidad de la titulación, pretexto para violar derechos de los ejidatarios y para extorsionarlos. Es, pues, urgente, por todas esas razones, las innovaciones legislativas indicadas.

c).- Otra situación de hecho, imperante en

el agro mexicano, está constituido por la serie de conflictos de todo orden que con excesiva frecuencia surgen entre los miembros de un mismo ejido y propietarios particulares.

En este aspecto de la problemática agraria, en virtud de que el Código no previene procedimientos rápidos, sencillos y ante autoridades inmediatas del campo, tales conflictos asumen una duración prolongada, misma que propicia en muchas ocasiones desenlaces violentos.

Se impone, pues, que las leyes agrarias, mediante la reforma procedente, fijen un procedimiento adecuado para la pronta solución de esas controversias que tanto daño ocasionan al curso normal de la Reforma Agraria.

Desde luego, y para los efectos de la inmediataz en la solución, tal procedimiento debe comprender básicamente una fase conciliatoria, respecto de la misma, se han vertido los siguientes conceptos: "Teniendo en cuenta la vida ejidal, se impone ese procedimiento que en muchos casos resolverá de manera práctica, situaciones que de otro modo dan lugar, con el transcurso del tiempo, a graves conflictos personales... En la actualidad la invasión de parcelas por los mismos ejidatarios, las disputas sobre derechos sucesorios, sobre el aprovechamiento de los recursos comunales: bosques, pastos, aguas; pequeños incidentes: animales de labor, ganado que destruye cercas o sembradíos, etc., son



actos que la mayoría de las veces se cometen impunemente porque los perjudicados no pueden hacer un viaje hasta la Ciudad de México para presentar su queja ante el Departamento Agrario, y en todo caso no hay un procedimiento al que pudiera ajustarse la tramitación de sus reclamaciones... El procedimiento conciliatorio es una necesidad en los ejidos de México (60).

En el Anteproyecto de nuevo Código Agrario de Mendieta y Núñez y Alcérreca, se proponen, para la solución de los conflictos ejidales, tres procedimientos: el conciliatorio (ante los Comisariados Ejidales) y, el sumario -ante las Comisiones Agrarias Mixtas-, y el sumario ante el Departamento Agrario. A los lineamientos generales de los tres, hemos de referirnos a continuación.

Procedimiento Conciliatorio.- Materia del mismo es la relativa a dos clases de conflictos, a saber:

- 1.- Conflictos sobre posesión, goce y propiedad de parcelas ejidales: y
- 2.- Conflicto sobre disfrute de los bienes de uso común de los ejidos.

Los quejosos deben presentarse ante el Presidente del Comisariado Ejidal para exponer verbalmente su queja, de la que se levantará el acta correspondiente. La citada autoridad citará al quejoso y

---

(60) Anteproyecto cit., p. 250.

a la parte contraria a una audiencia que debe celebrarse dentro de los tres días siguientes, y en la cual, previa lectura del acta, se oirá a la parte contraria y en seguida a ambas partes. El Comisariado Ejidal deberá proponer en seguida una solución que procure el avenimiento de las mismas, y que constará, como el resto de la diligencia, en acta que deberán firmar los participantes que sepan hacerlo. Si las partes aceptan la solución, se hace constar en la propia acta; pero, de no haber acuerdo, debe enviarse todo lo actuado a la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa que corresponda.

También, como medida de control de los actos del Comisariado en estos conflictos, éste debe enviar copia de lo actuado en los asuntos en que haya acuerdo de las partes, a la propia Comisión Agraria Mixta, a efecto de que los asuntos sean revisados y aprobados por ella. (Arts. 679 a 683 del propio Anteproyecto).

Procedimiento sumario ante las Comisiones Agrarias Mixtas. - Estas autoridades conocerán en esa vía y en primera instancia, de los conflictos siguientes:

- 1.- Entre ejidos o comunidades agrarias;
- 2.- Entre los ejidatarios o comuneros con las autoridades ejidales o de la comunidad.
- 3.- Sobre posesión y propiedad de parcelas ejidales, invasión de parcelas por ejidatarios o por particulares ajenos al ejido;

4.- Sobre disfrute de los bienes de uso común en los ejidos;

5.- Sobre la transmisión de los derechos ejidales y de las comunidades agrarias; y

6.- Sobre todo asunto que entrañe queja de las autoridades ejidales o de los ejidatarios, derivados de la aplicación de los preceptos relativos del Código propuesto.

El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito en que la parte quejosa exponga el conflicto ante la Comisión Agraria Mixta, autoridad que enseguida designará un procurador de oficio que estudie el caso y haga el replanteamiento legal del mismo; con el escrito formulado por éste, y debidamente firmado por la parte quejosa, o en el que consten sus huellas digitales, se abrirá el expediente. La citada Comisión notificará a la contraparte y señalará día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, que debe celebrarse no antes de quince días ni después de treinta. En la misma, ante el Delegado del Departamento Agrario, se dará lectura al escrito de planteamiento del conflicto, se mostrarán las pruebas recabadas de oficio y se recibirán las que presenten las partes, oyéndose además sus alegatos, de todo lo cual se levantará la correspondiente acta, que deberá ser firmada por los que en ella intervengan. Ocho días después, la Comisión mencionada dictará su esperada resolución, que causará ejecutoria si las partes manifiestan su conformidad. En caso de no hacerlo, se enviará el -

expediente al Departamento Agrario para revisión en segunda instancia. (Artículos 684 a 691, en relación con el 342).

Procedimiento sumario ante el Departamento Agrario.- Comprende este procedimiento dos aspectos: el de revisión y el de conocimiento en única instancia. El primero es el que resuelve en segunda instancia los conflictos de que inicialmente conoce la Comisión Agraria Mixta, y consiste en el trámite siguiente: Recibido el expediente de la primera instancia, el Cuerpo Consultivo Agrario notificará por oficio a las partes, y en una audiencia que se realizará ocho días después de la notificación, y en la que se recibirán pruebas y alegatos, se citará para resolución definitiva.

En el segundo aspecto del procedimiento sumario ante el Departamento, conocerá éste, a través del Cuerpo Consultivo Agrario, de los conflictos referentes a:

1.- Cuestiones que se susciten entre las autoridades ejidales o de las comunidades agrarias y empleados y funcionarios de las comisiones agrarias mixtas; y

2.- Cuestiones que se susciten entre las autoridades ejidales y los empleados inferiores o comisionados especiales del Departamento Agrario.

En este trámite, se abrirá el expediente con el escrito de queja y la designación de un procurador que asesore a los quejosos. Del escrito se correrá traslado al empleado o funcionario del Depar-

tamento concretamente señalado como responsable, y en un término no mayor de treinta días, deberá celebrarse una audiencia de pruebas y alegatos; a más tardar ocho días después de celebrada, deberá dictarse resolución. Si en el análisis del expediente el Cuerpo Consultivo encuentra responsabilidad oficial del empleado o funcionario, consignará el caso al Ministerio Público Federal, del lugar de los hechos que motivaron la queja. (Artículos 692 a 696).

Una norma de aplicación general a los tres procedimientos, que nos parece de relevante importancia, es la concebida por el Anteproyecto en los siguientes términos: "La substanciación de los procedimientos sumarios a que se refiere el título séptimo de este Código, salvo casos excepcionales, en ningún caso se demorará por más de sesenta días en cada instancia, bajo la responsabilidad de las autoridades correspondientes.

"El Departamento Agrario podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir las resoluciones definitivas pronunciadas por las Comisiones Agrarias Mixtas, o por el Cuerpo Consultivo en los asuntos a que se refiere el artículo 342, --previo acuerdo del C. Presidente de la República"

"El auxilio de la fuerza pública podrán prestarlo las autoridades municipales, estatales o federales según el caso." (Art. 697).

La trascendencia de esta disposición radica en el hecho de que parece condensar dos aspiraciones de máximo rango en el agro mexicano: a la justi

cia y al orden, valores que deben imperar en la totalidad de los ejidos y comunidades existentes en el país, pues sólo esas bases -que determinarían la tranquilidad del campesino y su dedicación plena al trabajo- podrá desarrollarse en forma perfecta la Reforma Agraria.

III.- INCORPORACION EN EL CODIGO AGRARIO DE DI  
VERSAS NORMAS DESVINCULADAS.- Una adecuada y total integración del Código Agrario ameritaría que se le incorporaran varias reglamentaciones sobre procedimientos agrarios, que por ahora, sin justificación, se encuentran en ordenamientos de menor rango.

Toda vez que sería de suyo prolijo ocuparnos del contenido de cada una de ellas, sólo nos limitaremos a mencionar los más importantes; haciendo hincipié en el hecho de que un Código de la materia mejor estructurado que el actual, debe comprenderlos en su articulado, pues ello dará mayor cohesión a sus normas y una comprensión lo más amplia posible de la vasta materia a que se refiere nuestro Derecho Agrario.

Tales normas ahora desvinculadas del Código son las contenidas en los siguientes ordenamientos:

Reglamento del artículo 173 del Código Agrario, referente a la privación de derechos de los ejidatarios, de 15 de noviembre de 1950, publicado en el Diario Oficial de fecha 29 del propio mes y año.

Reglamento a que se sujetará la división ejidal, publicado en 9 de noviembre de 1942.

Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes - Ejidales, publicado en 23 de abril de 1959.

Reglamento para el trámite de solicitudes de compensación por la afectación de pequeñas propiedades, publicado en 24 de junio de 1954.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El artículo 27 Constitucional, en cuanto expresión jurídica concreta de los objetivos de la Reforma Agraria, contiene las bases indispensables para la obtención de un nivel social y económico más justo de la clase campesina.

SEGUNDA.- La realización de la Reforma Agraria devino de la acción violenta en contra de la profunda y forzada inferioridad socio-económica del campesino, inferioridad que -- principió a gestarse en la organización -- azteca y que se acentuó en la Colonia y -- la etapa del México Independiente, anterior a la Revolución.

TERCERA.- Más, independientemente de las razones de hecho que habrían de producir la propia -- Reforma Agraria, ella encuentra una cabal fundamentación de índole axiológica, basada en los valores de solidaridad, necesaria cooperación y justicia social, mismos que, justificando la imposición de modalidades limitativas al derecho de propiedad, han permitido la redistribución de -- la tierra.

CUARTA.- La Reforma Agraria que pudiéramos llamar tradicional, ha procurado casi exclusivamente el reparto de las propiedades afectables, pero el nuevo concepto de la Reforma Agraria, con el auxilio de la técnica



ca y la economía, canaliza la acción hacia el logro, tanto del cabal mejoramiento de la vida del campesino, como de la más eficiente productividad en el desempeño de su labor.

QUINTA.- Causa de primera magnitud en las deficiencias que distinguen la impartición de la justicia agraria, lo es el incumplimiento de deberes oficiales en que incurre una considerable proporción de miembros de la Magistratura Agraria. Medidas que seguramente conjurarían este problema, son las siguientes:

- a).- Selección de personal agrario.
- b).- Capacitación técnica y moral del mismo.
- c).- Percepción de emolumentos decorosos.
- d).- Aplicación invariable y rigurosa, en los respectivos casos, de reglas sancionadoras de naturaleza administrativa y de normas de represión penal.

SEXTA.- Por cuanto que la concentración de funciones en el Departamento Agrario es casi absoluta, debe procederse, mediante las reformas legislativas adecuadas, a la descentralización de las mismas, distribuyéndolas entre el propio Departamento, y los Delegados en las Entidades Federativas, las Comisiones Agrarias Mixtas de las mismas y los Comisariados Ejidales.

SEPTIMA.- En el mismo ámbito administrativo, urgen reformas tendientes a: ampliar y mejorar la institución de la Procuraduría Agraria; incluir en el personal, tanto del -- Cuerpo Consultivo Agrario, como de las Co<sub>m</sub>isiones Agrarias Mixtas, abogados espe-- cialistas en Derecho Agrario, ya que los problemas de la Reforma Agraria no son só<sub>l</sub>o agronómicos, sino también jurídicos; - aumentar el personal técnico, especialmen<sub>t</sub>e, a efecto de activar las labores de su competencia, sobre todo en el fracciona-- miento y deslinde de ejidos y comunidades

OCTAVA.- En materia de normas de protección externa del ejido, procede la reforma conducen<sub>t</sub>e a contemplar nuevos supuestos de simulación y a insertar la reglamentación de un procedimiento sencillo, rápido y efi-- caz para promover la nulidad de documen-- tos y actos contrarios a las leyes agrar-- rias.

NOVENA.- También, como protección del ejido de ac-- tos externos, que amenacen su integridad o existencia misma, urge la reforma legal tendiente a limitar su expropiación a los casos en que, con absoluta evidencia, sea mayor la trascendencia de la utilidad so-- cial de este acto, que la de la utilidad social agraria.

DECIMA.- La protección legal del ámbito interno -- del ejido, demanda las siguientes refor--

mas:

- a).- Con el objeto de evitar el comercio de lotes pertenecientes a la zona de urbanización, que tanto daña la estabilidad y arraigo del ejidatario, deben imponerse, a la propiedad de los mismos, las modalidades limitativas propias del resto de los bienes agrarios, esto es, la inalienabilidad, - la imprescriptibilidad y la inembargabilidad.
- b).- Con el fin de preservar el sostenimiento de la familia campesina -objetivo elemental de la Reforma Agraria-, debe limitarse al máximo la libre testamentificación del ejidatario, al efecto de que opere únicamente ante la falta de mujer e hijos, y se limite, en tal caso, a la designación de una sola persona de entre -- las que dependan económicamente del propio ejidatario.
- c).- En el caso de divorcio del ejidatario, o de separación de la concubina, el destino de la parcela y demás derechos ejidales debe determinarse en la ley de conformidad a la consideración de los hijos.
- d).- Por cuanto que el desplazamiento de los fondos comunes ejidales hacia el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es

contrario a la Constitución, debe estarse en esta materia a los lineamientos que el Código Agrario fijaba hasta antes de la promulgación del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, con la sola reforma en el sentido de que cada ejido proporcione un porcentaje pequeño de sus fondos propios, al organismo mencionado.

DECIMO PRIMERA.- En el procedimiento de afectación, son procedentes las reformas siguientes:

- a).- Del artículo 244 del Código Agrario para el efecto de que se fije plazo perentorio al representante de la Comisión Agraria Mixta para que convoque a los interesados a la diligencia de posesión que debe verificarse en la fase de ejecución de la primera instancia.
- b).- Del artículo 250 del propio Ordenamiento citado, para fijar al Cuerpo Consultivo Agrario término para el rendimien

to del dictamen de segunda --  
instancia, indicado en los --  
procedimientos dotatorio y --  
restitutorio.

c).- Del artículo 251, para que se  
conceda a los ejidatarios la  
misma facultad procesal que -  
tal disposición otorga exclu-  
sivamente a los propietarios  
afectados.

DECIMO SEGUNDA.- Considerando que la falta de des--  
lindes y de fraccionamiento de los  
ejidos, así como la falta de titu-  
lación de las parcelas, constitu--  
yen causas primordiales de la in--  
tranquilidad en el campo, y dado -  
que el Código Agrario no previene  
lo indicado para solucionar esa si  
tuación, es imperativo incluir en  
su texto los correspondientes pro-  
cedimientos mismos que deberán --  
ser sencillos y rápidos a efecto -  
de que el campesino cuente con un  
medio accesible y eficaz para al--  
canzar la regularización de sus de  
rechos.

DECIMO TERCERA.- Los conflictos de diverso orden --  
existentes entre los miembros de -  
los ejidos y entre éstos como enti-  
dades, constituyen uno de los obs-  
táculos de mayor envergadura para

el normal desenvolvimiento de la -  
Reforma Agraria. Por tanto, menes-  
ter es incluir en el Código las --  
previsiones de que ahora carece pa-  
ra conjurar ese problema, a saber:  
los procedimientos (conciliatorio,  
ante las Comisiones Agrarias Mix--  
tas y ante el Departamento Agra---  
rio) que, descentralizando la im--  
partición de la justicia agraria,  
permitan que el campesino la obtenga  
en breve plazo y sin mayores --  
complicaciones.

I N D I C E  
INTRODUCCION.

CAPITULO I.  
GENERALIDADES DE LA REFORMA AGRARIA.

- I.- Su concepto y alcances.
- II.- Sus antecedentes.
- III.- Sus fundamentos axiológicos.
- IV.- Sus objetivos empíricos.
- V.- La Reforma Agraria Integral.

CAPITULO II.

INTEGRACION DE LA MAGISTRATURA AGRARIA.

- I.- Las Autoridades y Organos Agrarios en la Ley de 6 de enero de 1915.
- II.- Evolución de la Magistratura Agraria.
  - a).- Las Circulares Administrativas de - 1915 a 1920.
  - b).- Leyes relativas dictadas desde 1920 a 1932.
  - c).- Decreto de 30 de diciembre de 1933.
  - d).- Decreto de 15 de enero de 1934, --- creando el D. A. A. C.
- III.- Estructuración actual de la Magistratura Agraria.
  - a).- Las Autoridades Agrarias.
  - b).- Los Organos Agrarios.
  - c).- Las Autoridades Ejidales y de las - Comunidades Agrarias.

### CAPITULO III.

#### I.- REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA AGRARIA.

- I.- La reestructuración parcial de la organización interesa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- II.- La capacitación técnica, moral y económica del personal agrario.
- III.- Las innovaciones legislativas congruentes con las reformas de la Administración Agraria.

### CAPITULO IV.

#### REFORMAS JURIDICAS A LA CODIFICACION AGRARIA

- I.- Reformas substanciales.
  - a).- A normas de protección del ejido.
  - b).- A disposiciones de estructuración y funcionamiento del ejido.
- II.- Reformas procesales.
  - a).- En el procedimiento de afectación, especialmente en la fase de ejecución.
  - b).- En procedimientos específicamente ejidales y comunales.
- III.- Incorporación al Código Agrario de diversas normas desvinculadas.



BIBLIOGRAFIA GENERAL DE OBRAS CONSULTADAS.

CASO, ANGEL.- "Derecho Agrario". Edición Porrúa. -- 1950.

CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, MARTHA. "El Derecho Agrario en México" México. 1964. Editorial Porrúa.

DE LA MAZA, FRANCISCO.- "Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana". México. 1893.

DUGUIT, LEON.- "Las Transformaciones del Derecho Privado". Madrid. Librería Española y Extranjera. Segunda Ed.

ESCOUBE, PIERRE.- Citado por Andrés Serra Rojas.

FABILA, MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", México. 1941.

GARCIA VALENCIA, ANTONIO.- "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana", Citado por Andrés Serra Rojas.

GONZALEZ ROA.- "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana".

LAFAILLE, HECTOR.- "Derecho Civil", Buenos Aires, - México, 1947. T. III, Vol. I.

LEMUS GARCIA, RAUL.- "Sistemática Jurídica del Problema Agrario". Consultado en la Revista del México Agrario, No. 2, Enero-Febrero. 1968.

LOPEZ ALVAREZ, FRANCISCO.- "La Administración Pública y Vida Económica de México".

LOPEZ MATEOS, ADOLFO.- "VI Informe de Gobierno", México, 1964.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR.- "La Reforma Agraria Mexicana", Ed, Universitaria de Colima. 1966

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "El Problema Agrario de México", México. 1966. Ed. Porrúa, "La Economía del Indio", "Anteproyecto del Nuevo Código Agrario". México. 1964. Centro de Investigaciones Agrarias.

MANUAL DE TRAMITACION AGRARIA.- Ed. por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; México, 1964.

ORTIZ HINOJOSA, MANUEL.- "Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

REA MOGUEL, ALEJANDRO.- "México y su Reforma Agraria Integral". México, 1962, Ed. Antigua Librería - Robredo.

ROGINA VILLEGAS, RAFAEL.- "Derecho Civil Mexicano", México 1954, T. III, Vol. I.

RECASENS SICHES, LUIS.- "Tratado General de Filosofía del Derecho". México. 1965. Ed. Porrúa, Tercera Ed.

SERRA ROJAS, ANDRES.- "El Derecho Administrativo".

URREA, BLAS.- "Obras Políticas", México. 1921.

DECRETO DE 15 DE ENERO DE 1934, Creando el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 27 Constitucional.