

705
Derecho



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**DEBE RESTITUIRSE AL PRESIDENTE DE LA
REPUBLICA, LA ATRIBUCION PARA PRIVAR DE
DERECHOS AGRARIOS A LOS EJIDATARIOS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE DE JESUS REYES VIELMA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ciudad Universitaria

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**DEBE RESTITUIRSE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
LA ATRIBUCION PARA PRIVAR DE DERECHOS AGRARIOS
A LOS EJIDATARIOS.**

PAGINA

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL:

a) En la época precolonial..... 2
b) En la época colonial..... 4
c) En la época independiente.....10
d) En la época de la revolución.....13

CAPITULO SEGUNDO

PROPIEDAD TERRITORIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917:

a) Ley de 5 de enero de 1915.....14
b) La propiedad particular a partir del artículo 27, de -
la Constitución de 1917.....16
c) Regulación en la Ley de Ejidos de 1920.....17
d) Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejida -
les del 25 de diciembre de 1925.....19
e) Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas ----
(Reglamentaria del artículo 27 Constitucional) del 23_
de abril de 1927.....19
f) Ley de Dotacione sy Restituciones de Tierras y Aguas -
del 21 de marzo de 1929.....20
g) Decreto de reforma al artículo 10 de la Ley Agraria -
del 6 de enero de 1915.....21
h) Decreto de 10 de enero de 1934, que reforma el artícu-
lo 27 Constitucional.....22
i) Primer Código Agrario, del 22 de marzo de 1934.....22
j) Código Agrario, del 23 de septiembre de 1940.....23
k) Código Agrario de 1942.....24

CAPITULO TERCERO

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971.

a) Exposición de motivos en relación con el tema.....	27
b) Privación de derechos agrarios en esta Ley.....	29
I.- Derecho sustantivo.....	32
II.- Derecho adjetivo.....	33

CAPITULO CUARTO

LA REFORMA DE 1984.

a) Proposición por lo que se llegó a dicha reforma.....	40
b) Facultad de privar de derechos agrarios	
I. Derecho sustantivo.....	42
II. Derecho adjetivo.....	45

CAPITULO QUINTO

PROPOSICION PARA QUE SE DEVUELVA AL PRESIDENTE LA REPUBLICA, LA - FUNCION DE PRIVAR DE DERECHOS AGRARIOS.

a) Argumentos para que se devuelva la facultad al <u>Presiden</u> te de la República.....	53
b) Posibles alcances de esta proposición.....	59
Conclusiones.....	63
Opinión.....	67
Bibliografía.....	66

I N T R O D U C C I O N

La tenencia de la propiedad territorial rural, en todas las épocas de nuestra historia ha tenido y tiene gran importancia, pues representa un patrimonio y los medios de subsistencia al campesino, y siendo uno de los logros de la Revolución Mexicana, es necesario que quien tiene la primera magistratura, se aboque a la repartición de tierras, para aquellos que no la tienen.

Así como es obligación del gobierno dotar de tierras a núcleos de población necesitados, para lograr satisfacer sus necesidades primordiales, surge colateralmente para los beneficiados con dotaciones, ampliaciones y restituciones de tierras, la obligación de trabajarlas y - en su defecto adjudicarlas a otros campesinos que sí se comprometan a trabajarlas.

En cuanto a la facultad del Presidente de la República, no tiene porque verse manchada, al aplicar la privación de derechos agrarios, hasta antes de la reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria en el año de 1984, pues a partir de esta fecha, pasa dicha facultad a la Comisión Agraria Mixta, violándose la constitución, que contempla a dicho órgano como dictaminador, mas no como órgano resolutorio.

I.- Antecedentes históricos de la propiedad territorial.

A) En la época precolonial.

Al entrar al estudio de la propiedad territorial en México, ésta será enfocada con especial interés en la cultura Azteca, por tener reminiscencias agrarias de nuestra época.

Para entrar al estudio de este período, seguiremos el criterio de Angel Caso, que la divide de la siguiente manera (1):

- 1.- Propiedad de las comunidades; Calpullallis y Alteptlallis (de carácter comunal).
- 2.- Propiedad de los nobles; Pillallis y Tecpillallis (de carácter individual).
- 3.- Propiedades públicas; Teopantlallis, Milchimallis, Tlatocatlallis, Tecpantlallis (que se destinaban para los servicios públicos) y Yaotlalli.

A continuación se describe cada una de ellas;

- 1.1 Calpullallis.- eran propiedades que pertenecían a un barrio, que en su génesis, estaba constituido por familias, que con el devenir del tiempo y debido a cuestiones políticas y militares, se observó cierta dinámica, pasando familias de un barrio a otro. Perdiendo su forma original el Calpulli; cabe hacer mención que en la época de la conquista, el Calpulli -

(1) ANGEL CASO, DERECHO AGRARIO, Editorial Porrúa, México 1958, página 9.

fuera la propiedad más respetada.

- 1.2 Altepetlallis.- estas tierras se distribufan al común del pueblo y los productos eran destinados para los gastos locales y pago de tributos.
- 2.1 Pillallis.- tierras conquistadas que el emperador a signaba a los Guerreros.
- 2.2 Tecpillallis.- tierras de dominio privado, que pertenecían a los nobles. Estas tierras podían considerarse de carácter individual, pero presentaban sus limitantes; como la no enajenación a un macehual, ya que dicha transmisión traía la nulidad de ésta, la pérdida de la propiedad y la reversión al soberano.
- 3.1 Teopantlallis.- tierras cuyo fin era el sostenimiento del culto.
- 3.2 Yaotlalli.- tierras conquistadas por los aztecas y sobre los que se ejercía un poder absoluto y completo.
- 3.3 Milchimalli.- tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos de guerra.
- 3.4 Tecpantlalli.- tierras de los palacios reales, cuyos productos se destinaban a la manutención de los mismos.
- 3.5 Tlatocatlalli.- de estas tierras el producto se destinaba al gobernador como persona física, y pasaban al que ocupara tal investidura. Los macehuales juegan un papel importante, pues éstos las trabajan.

En síntesis como lo afirma Angel Caso, en su libro Derecho Agrario, dice que no existió la propiedad privada entre los aztecas, a excepción del Pillalli y Tecpillalli, pero éstas aún tenían sus limitantes.

En opinión de Mendieta y Nuñez, dice que los nombres que se les atribuyen a los tipos de propiedad, responden más que nada a la calidad de los poseedores, y no al género de propiedad (2).

B) En la época colonial:

España fundó su derecho de propiedad, sobre la Nueva España, esgrimiendo la donación que hizo la Santa Sede y otros justos y legítimos títulos:

BULAS DE ALEJANDRO VI.

Las bulas emitidas por este Papa, fueron a raíz, de la disputa nacida entre España y Portugal, con motivo del descubrimiento de América. Por tener en aquel entonces la Iglesia autoridad, se le nombró árbitro, razón por lo cual se dictaron tres bulas; Inter Caetera, de tres de Mayo de 1493; la segunda de cuatro de Mayo de 1494, y la última de la misma fecha anterior. Con fundamento en éstas, España protegió sus derechos en América.

TRATADO DE TORDESILLAS.

En vista de que las bulas de Alejandro VI, presentaron incongruencia, por los puntos que se tomaron como base para medir las cien leguas, hacia el occidente, de donde se tomaría la propiedad de España y Portugal, por -

(2) LUCIO MENDIETA Y NUNEZ, El problema agrario de México Editorial Porrúa, S.A. edición vigésima, México, 1988

tal motivo las donaciones acordaron respectivamente, que la base para la medición sería la masa más occidental de Cabo Verde, esto para beneficio de los portugueses.

OTROS TITULOS.

El derecho de conquista, que en aquel entonces era un principio de Derecho Público y Derecho de Gentes. En cuanto a la conquista de tierras, que fueran habitadas por infieles, era legítimo (desde San Agustín), tener en cautiverio como acto piadoso a aquel pueblo vencido.

El derecho de primeros ocupantes, éste sólo podía hacerse valer; sobre terrenos baldíos de la Nueva España, pero con lo cual no actuaron así los españoles, por lo tanto esta carecería de validez con el tiempo, respecto a las propiedades de los indios.

Con estos antecedentes, la propiedad en el México colonial, tomó la siguiente división, según Angel Caso "El Derecho Agrario en México"

		Encomiendas
		Mercedes Reales
	Privada	Composiciones
		Confirmaciones
		Prescripción
Propiedad		Del Estado
		De los Pueblos
	Pública	De los Municipios

De la división antes apuntada, en la propiedad privada Martha Chávez Padrón "El Derecho Agrario en México", incluye a las siguientes: Caballerías, Peonías y Suer--tes, esta distinción atiende más a la extensión de las tierras y a su titular, que a una mera distinción entre la forma de adquirirlas, pues todas éstas son entregaa--das por la Corona. Al soldado de caballería, se le en--tregaba una caballería, al soldado de infantería se le otorgaba una peonía y al colono una suerte. Todos estos tipos de propiedad territorial variaban en cuanto a su extensión, que iba de mayor a menor, respectivamente.

Siguiendo con la división de Martha Chávez Padrón, que señala una propiedad intermedia; dentro la cual contempla la Composición, de la que se hablará en los incisos sigui--entes (pero dentro de la propiedad privada); La Capitula--ción, se le asignaba a una persona que se comprometía an--te la Corona a colonizar y formar un pueblo, por lo que se le entregaba determinada exte--nsión de tierras y las Redu--ciones indígenas. Angel Caso menciona tanto a las Capi--tulaciones, como poblaciones de espa--ñoles, y a las redu--ciones de indígenas con esta misma denominación, pero es--tas dos últimas dentro del rubro, propiedades públicas de los pueblos.

A continuación se describe cada uno de los tipos de --propiedad, siguiendo el criterio inicial de Angel --Caso:

La Encomienda.- en sí misma no es creadora de pro- - -

piudad alguna, pues su objetivo era cristianizar a los indios, por tal motivo se le entregaba a los encomendados cierto número de naturales, junto con sus tierras para facilitar la enseñanza del evangelio, y al ir degenerando esta institución, se creó una especie de propiedad (Su origen se encuentra en las bulas alejandrinas).

Mercedes Reales.- eran tierras que se otorgaban a los vasallos, para alentarlos en tan grandes empresas de la conquista; las cuales se distribuían de acuerdo al rango que tenían dentro del ejército español, para poblar nuevos lugares, cabe hacer mención que nunca se repartieron tierras que pertenecieran a los indios y su prohibición era expresa, ni transmitir las a eclesiásticos, pues hacerla, traía la reversión al soberano (desde entonces se prohibía la amortización).

La Composición.- esta es otra institución mediante la cual, algunas personas se hicieron de otras tierras, que pertenecían a sus vecinos, por el simple hecho de estar en posesión de éstas, en un período de diez años, y quien la otorgaba era la Corona.

La Confirmación.- es como su nombre lo indica, una forma de asegurar la tenencia de la tierra y ratificar su situación nacida a raíz de un derecho precario, así las circunstancias, ésta fue más que una medida jurídica, política para asegurar la posesión. Con esta medida el

encomendero se apropió de las tierras de los encomendados.

La Prescripción.- fue una medida para adquirir la propiedad, tenía las mismas características que la actual, a diferencia del tiempo que variaba de diez a cuarenta años, dependiendo de la buena o mala fe.

La propiedad del Estado, estaba formada por;

- a) Realengos.- este término se aplicó a los terrenos - que pertenecieron al Estado Real, constituían éstos el patrimonio de Los Reyes de España. Esta forma de propiedad encuentra su semejanza con el Yaotlalli, en la época precolonial y la de bienes nacionales en la actualidad.
- b) Aguas, montes y pastos.- se ponen en un solo rubro estos conceptos, debido a su relación, ya que los mismos - se dejaban para el usufructo de los pueblos vecinos gozándose sin título alguno.

La propiedad de los pueblos, estaba formada por;

Las poblaciones.- denominación que se dio a los pueblos formados por españoles, este tipo de propiedad surgió a raíz de crear nuevas poblaciones, la cual se hacía a través de una solicitud.

Las reducciones.- reagrupamiento que se hacía de los indios, para someterlos a la enseñanza de la religión Católica.

Al entrar al estudio de cada una de las propiedades,

de los pueblos, es de mencionarse que tanto las poblaciones como las reducciones tenían las mismas propiedades, pero aquéllas, - - las mejores tierras, clasificándose de la siguiente manera:

a) Los de uso comunal:

I.- Fundo Legal.- es la extensión de terreno señalada para los pueblos, en su fundación y edificación, para las casas de los moradores. Una vez fundada, a ésta se le otorgaba la categoría de Ciudad, Villa o simplemente lugar.

II.- Ejido.- tierra destinada al uso comunal, por lo consiguiente nadie podía apropiárselas, por ningún medio legal (Esta institución se trajo de España). El ejido tuvo el infortunio de que al ir creciendo los pueblos se apropiaran de elejido, y éste tendiera a desaparecer.

III.- Dehesa.- es la tierra destinada al ganado, utilizando sus pastos.

b) Los de uso individual;

I.- Parcialidades.- terrenos que se fraccionaban y adjudicaban en la época de la colonia a los miembros de las comunidades indígenas, también se les denominaba de común repartimiento.

II.- Suertes.- era un solar para la labranza, que las autoridades virreinales, daban a los colonos.

La propiedad de los municipios, estaba formado por:

a) Los propios.- Los productos de este tipo de propie-

dades, se destinaban a sufragar los gastos públicos. -
Existe parecido, con el Altepetlalli de los aztecas.

La propiedad de la Iglesia;

la propiedad de la Iglesia en la época colonial, en un principio estaba formada, únicamente por los solares en que construyeron los primeros conventos, que con el devenir del tiempo y por el influjo religioso entre los prosélitos, éstos al estar en el umbral de la muerte, hacían grandes donaciones a la Iglesia, la cual veía - pigües ganancias. Por lo tanto cuantiosas propiedades, pasaron a manos muertas.

C) En la época independiente:

Iniciado este período de la independencia, es necesario analizar las situaciones, que en materia agraria hereda ba de la época de la Colonia y los factores existentes como son: una defectuosa distribución de la tierra y una mala distribución de sus habitantes, a este respecto; el gobierno procuró más, por remediar la distribución de - su población, no haciendo caso a la distribución de la tierra. Y al efecto creó una serie de leyes, sobre colo nización cuyo objeto era crear nuevos centros de pobla ción y mezclar las culturas indígenas con la europeas, para que de esta manera se mejoraran aquéllas.

Dentro de los diversos tipos de propiedades, que duran te esta etapa estuvieron vigentes, La Doctora Martha -- Chávez Padrón, en su libro el "Derecho Agrario en México".

las resume de manera general en tres a saber(3);

1.- Los latifundios.- formados durante el coloniaje - español y que en la época independiente permanecieron sin darles reversión, sino todo lo contrario, en vez de redistribuir la tierra, crearon leyes de coloni zación a efecto de crear nuevas poblaciones y dotando de tierras a los colonos, pero en lugares poco conve - nientes, medida que progresó por la ideosincracia del pueblo mexicano. Así vemos como grandes propietarios siguieron conservando sus derechos sobre grandes exten siones de tierra.

2.- La propiedad eclesiástica.- al igual que en la épo ca anterior siguió creciendo. A consecuencia de todo esto el gobierno vio mermar sus ingresos, por concepto de im puestos, sobre las fincas rústicas que pertenecían a la Iglesia, pues ésta gozaba de cierta exención fis cal. Un resultado de lo anterior era que aquellos bie nes, tenían poca movilidad, todo esto tiene su razón de ser, debido a que en la Constitución de 1824, en su artículo 3º, se le reconoce tácitamente poder "La reli gión de la nación mexicana es y será perpetuamente ca - tólica, apostólica y romana, la nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cual - quier otra" (4).

(3) MARTHA CHAVEZ PADRON, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.
Editorial Porrúa, S.A. EDICIÓN novena, México 1988.

(4) MANUEL FABILA, CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA, 1981.

Dentro de las medidas más importantes, para evitar el -
acaparamiento de las tierras en manos muertas, fueron la
"Ley de Desamortización de 1856" y la "Ley de Nacionali-
zación de 1859", una propugnaba por la desconcentración
de bienes inmuebles en manos del clero y la segunda - -
porque los bienes pasaran al dominio de la Nación (Aun-
cuando sabemos que el propósito era quitar poder a la I
glesia y como consecuencia al partido conservador, pro-
pósito que llegó a su consumación).

Efectivamente, las leyes de reforma no trajeron una me-
joría, en virtud de que las principales amortizaciones
no pertenecían a la Iglesia, sino a otras de carácter
civil. Al llegar a la desamortización, estas tierras -
tuvieron que cederse gratuitamente a los pueblos.

En vista de lo anterior y debido al liberalismo en ex-
tremo, impidió a los legisladores poner taxativas, para
la enajenación de los bienes (Tierras) de los indígenas,
personas indigentes que se vieron en la necesidad de -
vender sus tierras, a la clase rica, misma que acrecen
taba sus propiedades.

3.- La propiedad indígena.- Ya se ha dicho que éstos go-
zaban de una propiedad, que sí, ya era mínima, con
el paso del tiempo fue mermando. Para remediar tal fin
el gobierno se dio a la tarea de crear leyes de coloni-
zación, dando al indígena la posibilidad de adquirir -

nuevas tierras, olvidaron los legisladores de ese entonces, la forma de pensar del pueblo mexicano, que está arraigado a sus costumbres, lugar de origen etcétera. Y por lo que respecta a su cultura desconocía el beneficio que le traerían, las leyes de colonización.

La propiedad del Estado, como en las épocas anteriores: El Yaotlalli de los aztecas y la de Realengos en tiempos de la colonia, en la época de la independencia, surgen con el nombre de bienes nacionales, cuyo antecedente lo encontramos en la Ley de 20 de junio de 1863.

Antes de concluir este capítulo, es menester la mención de las compañías deslindadoras, en el año de 1883, cuyo objeto era deslindar los terrenos baldíos, de los cuales se apropiaba un tercio, pues su paga era en especie, hasta el año de 1909, en el cual se decreta, que el pago será en numerario.

D) En la Época de la Revolución.

Iniciado este período, la situación de la propiedad en todos sus aspectos siguió idéntica a la anterior, hecha excepción de la propiedad eclesiástica.

Aun cuando las iniciativas de ley, para mejorar la situación del Agro-mexicano estuvieron latentes, éstas no tomarían tal camino sino hasta después del discurso de Don Luis Cabrera, el día 3 de Diciembre de 1912, que serviría como antecedente a la ley de 6 de Enero de 1915, y de la que se hablará en posteriores capítulos.

CAPITULO SEGUNDO

II.- PROPIEDAD TERRITORIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917.

A) LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Como lo señala Angel Caso, en su libro "El Derecho Agrario en México", en el último considerando a la ley en cuestión:

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla."(5)

Esto fundamenta la razón de ser de la ley de 6 de Enero de 1915. Resumiendo la situación campesina, desde la época de la colonia hasta la Revolución de 1910.

(5) ANGEL CASO, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa, S.A. México, 19 , Pag; 145 y 146.

De los dos primeros artículos de la ley en cuestión, el primero hace mención a la nulidad de las enajenaciones hechas en contravención a la Ley de Desamortización de 1856, y las concesiones, composiciones o ventas hechas por la autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, así mismo las ocupaciones hechas por las autoridades y compañías deslindadoras, que se hayan hecho en forma ilegal. El artículo segundo que trata de la división o reparto de tierras, cuando éstas tengan algún vicio, solamente serán nulificadas cuando así lo soliciten las dos terceras partes de los vecinos. También en esta ley se menciona a la acción de restitución (Como reconstrucción), en el artículo tercero, que fundamenta la dotación a los pueblos que necesiten ejidos.

Esta ley aun cuando no se cumplió en el año de 1915, fue el antecedente del artículo 27 Constitucional que la incorpora como Ley Constitucional, según el propio artículo 27, fracción VII, párrafo tercero "...En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas (los condueños, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población), serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional".(6) Hasta el año de 1934, en que fue abrogada.

(6) MARTHA CHAVEZ PADRON, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa, S.A. edición novena actualizada, México 1988, pag; 301.

"La Ley de 6 de enero de 1915, no se refiere al ejido colonial, sino que llama ejido a lo que en la época de la colonia se denominaba tierras de repartimiento"(7). De esta manera quedó dividido el ejido, en pleno dominio, aunque con limitaciones.

B) LA PROPIEDAD PARTICULAR A PARTIR DEL ARTICULO 27, DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Del artículo 27 Constitucional, nos ocuparemos solamente de la distribución de la tierra y la propiedad de la misma.

Como antecedente de partida citaremos el precepto central que dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada"(8).

Esto se desprende de la teoría patrimonialista del estado. Pues ajustado a lo anterior y siendo los Reyes de España "Propietarios" de lo que hoy es el territorio nacional, era de suponerse que una vez la Independencia, el nuevo gobierno pasara a subrogar los derechos de España.

A saber de Lucio Mendieta y Nuñez, rechaza la teoría patrimonialista, y expone que ese precepto es "Una declaración general de dominio eminente del estado"(9).

En el artículo 27 Constitucional, se eleva a garantía in-

(7) MARTHA CHAVEZ PADRON, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa, ed. 9°, México 1988. pag:266.

(8) MANUEL FABILA, CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA.

(9) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa, S.A. ed. 20°, México 1985, pag: 194.

dividual; La pequeña propiedad pero sin definirla. Esta - garantía se interpone en la acción dotatoria, hecha excepción por causas de utilidad pública, para el caso de expropiación.

Existen por lo tanto tres tipos de propiedad; La propiedad ejidal, la propiedad mediana, la pequeña propiedad, la segunda es el resultado de que a los estados de la federación se les faculta para legislar "Entratanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislarán sobre los problemas agrarios.." (artículo 11, transitorio de la constitución)- en cuanto a la extensión de terreno, que puede poseer una persona de manera individual, y ésta será respetada, mientras no exista una dotación. Para lo cual podrá ser expropiada por causas de utilidad pública, y la mediana propiedad se reducirá hasta llegar a la pequeña propiedad, misma que será respetada como garantía constitucional. (La propiedad ejidal a que se hace mención, se encuentra fundamentada en la ley de 6 de enero de 1915, misma que fuera incorporada a la Constitución, según el artículo - 27, fracción VII, párrafo cuarto.)

C) REGULACION EN LA LEY DE EJIDOS DE 1920.

Como antecedente, - - - - en periodos revolucionario y pos-revolucionario, se crearon una serie de circulares, para circunstancias casuísticas, dadas por la Comisión Nacional Agraria, de las cuales no había orden

por lo tanto la dificultad de coordinarlas, y a saber - fueron en este período un total de 41 circulares. Todo esto trajo como consecuencia la Ley de Ejidos de 1920.

La Ley de Ejidos de 1920, es la primera ley reglamentaria, de la Ley de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional.

Dentro de las inovaciones que esta ley presenta, se encuentra la capacidad para adquirir tierras, denominada ésta "Categoría Política" y que son según la ley los siguientes: los pueblos, las rancherías, las congregaciones y comunidades. Por lo tanto no se siguió el espíritu del artículo 27, Constitucional, que es el de dotar de tierras a quien las necesite no importando su denominación.

En cuanto a la extensión de los ejidos, por primera vez se intentó establecer un tipo de medida, pero ésta era de carácter subjetivo; Pues la extensión del ejido, debería de producir al campesino, el equivalente al duplo del jornal diario de la localidad correspondiente - (artículo 13°).

Lo importante para los legisladores de esta ley, fue el ejido y no la preocupación por determinar la pequeña propiedad.

Esta ley fue derogada por decreto de 22 de noviembre de 1921, por lo que sus efectos fueron mínimos.

D) LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES DE 25 DE DICIEMBRE DE 1925.

Esta ley constó de 25 artículos, y en cuanto a la propiedad ejidal sustentó que; en la propiedad comunal, por restitución o dotación que a los núcleos de población que se les otorgue, Los ejidatarios no verán concretizados sus derechos sino hasta que se subdivida el ejido en parcelas y se adjudiquen individualmente.

Lo importante de esta ley, es que establece la naturaleza; inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras ejidales.

Esta ley fue modificada por la ley de dotación y restitución de tierras y aguas de 1927.

E) LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927. (LEY BASSOLS)

Como antecedente, diremos que el artículo 27 Constitucional, manda que se respete la pequeña propiedad, pero su defecto sigue siendo el no señalar cual es la superficie que deberá entenderse por pequeña propiedad.

Al respecto el Reglamento Agrario la define de manera implícita diciendo que quedarán exceptuadas de dotación las extensiones no mayores de 150 hectáreas (artículo 14) y en caso de que éste, esté en colindancia con un núcleo de población solicitante, la pequeña propiedad se reducirá a la mitad (artículo 17). Por lo tanto no existe el respeto a la pequeña propiedad.

La ley en cuestión previniendo esta circunstancia, - señala en su artículo 105, como mínimo intocable la extensión de 150 hectáreas en tierras de cualquier clase, y esto deberá entenderse como pequeña propiedad.

Por lo que respecta a la extensión de tierra que cada individuo pueda tener dentro de un ejido, en el artículo 99, se señala como mínimo de 2 a 3 hectáreas y dá facultad discrecional a las autoridades agrarias, para que apliquen la tabla de equivalencias, para hacer el reparto.

Antes de concluir este inciso, la ley en cuestión - ya no menciona la "Categoría Política" como capacidad jurídica, para solicitar, la dotación de tierras.

F) LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 21 DE MARZO DE 1929.

Al entrar al estudio de esta ley es de observarse, la - inconstitucionalidad que sufrió la pequeña propiedad, pues ésta queda supeditada a las necesidades ejidales.

Como lo señala el articulado, se exceptúan de dotación las superficies que no excedan de 150 hectáreas, en terrenos de riego o sus equivalentes (artículo 26), éstas se reducirán en un tercio cuando dentro de un radio de 7 kilómetros no haya ninguna otra propiedad afectable (artículo 27), esto equivale a no respetar la pequeña propiedad.

Por lo que respecta a la parcela ejidal, se aumentó la extensión que cada individuo puede poseer, y que es

de tres a cinco hectáreas en tierras de riego o humedad o sus equivalente.

G) DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 10 DE LA LEY AGRARIA DE 6 DE ENERO DE 1915. (DE 23 DE DICIEMBRE DE 1931)

El artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, facultaba a quien se sintiera afectado en sus tierras por alguna resolución presidencial; ya dotatoria o restitutoria, a acudir ante los tribunales a deducir sus derechos. Recurso que interpusieron los grandes propietarios, para utilizar el juicio de Amparo.

Ante estas circunstancias, tuvo que expedirse el decreto de 23 de Diciembre de 1931, para quedar redactada en los términos siguientes: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de Amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente"(10).

Consecuencia de lo anterior, se reforma de manera indirecta la Constitución, que en su artículo 27, la había incorporado a la misma.

(10) MANUEL FABILA, CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA.

H) DECRETO DE 10 DE ENERO DE 1934, QUE REFORMA EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Este decreto en su artículo único transitorio, abrogó la ley de 6 de enero de 1915.

Así mismo se reformó el artículo 27 Constitucional, en su -- fracción tercera, agregándole las características a la pequeña propiedad, de ser agrícola y estar en explotación, para colmo de males no se aclaró que debería entenderse por por estas condiciones.

Otro de los defectos fue no señalar que debería entenderse por pequeña propiedad, en cuanto a la extensión.

Por lo tanto se reconoce y regula la propiedad privada como un derecho subjetivo, pero supeditado este derecho al interés social, en esta virtud, será respetada la pequeña propiedad a nivel Constitucional, siempre y cuando ésta sea agrícola y esté en explotación, cumpliéndose de esta manera la función social que le está encomendada.

I) PRIMER CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.

La legislación agraria, que como antecedente hasta el año de de 1934, presentaba una serie de leyes y decretos, que la hacían confusa. Razón por lo cual bajo la Presidencia sustituta de Abelardo L. Rodríguez, se crea el primer Código Agrario, que armoniza los preceptos y facilita su aplicación.

Con esta innovación se vieron beneficiados, los ejidatarios para los que se determinó una extensión fija, en su parcela. Por lo que respecta a los pequeños propietarios, se siguió el mismo criterio de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.

Por lo que respecta a la parcela ejidal se le fijó una extensión de cuatro hectáreas de riego o sus equivalentes en otro tipo de tierras (artículo 47). Respecto a la pequeña propiedad, el artículo 51 señaló que serían inafectables, las superficies que no excedieran de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego o de trescientas hectáreas en tierras de temporal, pero cuando en un núcleo de población solicitante, no existan tierras suficientes para dotar a éste, y existen en un radio de siete kilómetros del núcleo de población solicitante, tierras suficientes para la dotación - la extensión fijada como pequeña propiedad se reducirá hasta dos tercios, para quedar en cien y doscientas hectáreas, respectivamente.

Por lo tanto se siguió violando Constitucionalmente la pequeña propiedad, que era considerada como garantía individual.

J) CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

Dentro de las innovaciones que presentó este Código, fue la de establecer distintos tipos de ejido, tomando en cuenta su objetivo, estableciendo la distinción entre ejido; Agrícola, Ganadero y Forestal (artículo 89).

Este Código aun cuando no señaló, dentro de su ordenamiento que deberá entenderse por pequeña propiedad, en el artículo 175, preceptúa que "Serán inafectables por dotación, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si se encuentra en explotación, las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad o las que resulten de otras clases de acuerdo con las equivalencias que marca el artículo 175", que a la letra dice: "...Se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, y de ocho de monte de agostadero de mala calidad en terrenos áridos".

De esta manera se establece la pequeña propiedad implícitamente.

Así mismo se cambia la denominación de parcela por la denominación de unidad individual de dotación, como lo establece el artículo 83 del citado ordenamiento "La unidad individual de dotación en extensión será de cuatro hectáreas - en terrenos de riego o humedad o sus equivalencias en terreno de otra clase".

La unidad individual de dotación, se considera parcela ejidal, hasta que es fraccionado el ejido y adjudicado al ejidatario (10).

K) CODIGO AGRARIO DE 1942.

La pequeña propiedad en este "último Código".

Siguiendo el criterio de Lucio Mendieta y Nuñez, el cual -

(10) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa, S.A. 10° ed. México, 1966.

se funda en el artículo 104, del ordenamiento citado, - Código Agrario de 1942, que considera inafectables determinadas propiedades, que las clasifica en la siguiente - división;

De la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma.- esta inafectabilidad tiene su base Constitucional -el respeto a la pequeña propiedad- El Código en cuestión aun cuando no la menciona expresamente considera como tal, las superficies que no excedan de cien - hectáreas de riego o humedad de primera o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias en el propio Código, y las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.

Por la extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivo.- hasta ciento cincuenta hectáreas - dedicadas al cultivo de algodón.- II. hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, caña de azúcar, etc...

Por el destino de la tierra.- aquí se colocan las superficies sujetas a reforestación.

Y se introduce una nueva característica, la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (11).

(11) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa S.A. 10ª ed. México, 1968.

En cuanto a la parcela o unidad individual de dotación -
tiene un aumento que es de cuatro a seis hectáreas en te
rrenos de riego o ~~humedad~~ y doce en tierras de temporal-
(artículo 78).

CAPITULO TERCERO

III) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971.

A) EXPOSICION DE MOTIVOS EN RELACION CON EL TEMA:

Las formas de posesión y propiedad, su desarrollo y conveniencia, que ha tenido México a través de la historia, de los que se ha hablado en capítulos precedentes. Que la precaria legislación, hacía inminente la creación de un nuevo ordenamiento, que sea tanto novedoso en sus conceptos, como en su denominación y que regulara las tres instituciones de explotación territorial, pues así lo señala la iniciativa de ley de 1971 "La iniciativa tiende a fortalecer simultáneamente alejado, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad. Estas tres instituciones revolucionarias deben gozar de cabal protección jurídica y del apoyo de la Nación entera, para que en armónica convivencia alcancen los más altos niveles de protección"(12).

Siendo una de las preocupaciones del legislador, la forma de explotación a mayor escala, se preocupó, por regular de manera definida la pequeña propiedad "La reforma agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. El proyecto en consecuencia se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de la tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. Satisfechos estos extremos se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que

(12)DIARIO DE LOS DEBATES DE 15 DE ENERO DE 1971.

garantiza su conservación y explotación pacífica"(13).

"En rigor los mismos principios deben regir para los ejidos, las comunidades y las pequeñas propiedades, puesto - que todos ellos se fundan en su esencia, en el carácter social que otorga a la propiedad territorial el artículo 27 constitucional...(14)

"Conviene destacar, por otra parte, que las prerrogativas y preferencias que se otorgan a los ejidatarios y comuneros se extienda a los auténticos pequeños propietarios; su - identidad de condiciones económicas, sociales y culturales, justifican plenamente la adopción de tal medida"(15). La ins - tauración de estos lineamientos, nace porque parte de la economía nacional, depende de la producción del campo, y hacer la distinción entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, acarrearía graves conflictos.

Expuesto lo anterior, la extensión de terreno que deberá considerarse como dotación ejidal y pequeña propiedad, es la siguiente:

Acorde con la Constitución, artículo 27, fracción X, - párrafo segundo, "La superficie o unidad individual de do - tación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas - de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierra, en los términos - del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo".

(13, 14, 15) DIARIO DE LOS DEBATES DE 15 DE ENERO DE 1971.

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

La extensión de la unidad mínima de dotación ejidal será:

- I.- De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, - -
- II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal (artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971).

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, según el artículo 27 Constitucional, fracción XV, párrafo segundo "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. La extensión fijada como pequeña propiedad, también se regula en la Ley Agraria en cuestión, pero con el nombre de inafectabilidad a las pequeñas propiedades, que estén en explotación y no excedan de la superficie siguiente: cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas. Sigue haciendo la división la ley, tomando en cuenta el cultivo a que se destinen esas tierras (artículo 249).

B) PRIVACION DE "DERECHOS AGRARIOS" EN ESTA LEY. (ARTICULO 85)

Siendo uno de los objetivos de la Ley, el dotar de tierras a los campesinos, para su subsistencia y proteger los derechos que otros tengan sobre sus propiedades privadas. Es de

observarse la intención de que estas tierras se trabajen en beneficio del núcleo de población y la comercialización con la urbe.

Por lo tanto la misma ley que protege a ejidatarios y comuneros, obligándolos a cumplir con una serie de requisitos de los cuales en caso de no cumplirse, servirán como causa, para que se vean privados de sus derechos tanto a ejidatarios como comuneros.

Al llegar a estas alturas del presente trabajo, de los anales es de observarse, la distribución de la tierra, - que se hace al campesino para lograr la producción agrícola y asegurarle los medios de subsistencia. Situación que se ha llevado a cabo durante todas las épocas de nuestra historia, desde los aztecas hasta nuestros días. Y siendo uno de los objetivos del plan revolucionario, es importante la intervención del Presidente de la República que es quien otorga a los campesinos, el usufructo parcelario para su aprovechamiento, pero con determinadas condiciones las cuales en caso de no cumplirse conforme a la ley, darán motivo para despojar a aquéllos de sus tierras.

Una vez abordado el presente inciso, es necesario definir que se debe entender por derecho agrario, cuando se habla de privación de derechos agrarios, entendiéndose por éste; El conjunto de normas, que protegen a una per-

sona en la explotación y uso de los bienes ejidales y comunales, y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población rural.

Definición que servira de base, para analizar los supuestos jurídicos por los que una persona pueda ser privada de ellos, conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que respecta a la función de privar de derechos agrarios, se sigue la regla de que, el que otorga con determinadas condiciones, si éstas no se cumplen, se tendrá en todo tiempo el derecho de quitarlas.

El fundamento de esta disposición; de privar de derechos agrarios, lo encontramos en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, (reformada en 1984) de la siguiente manera

I.- DERECHO SUSTANTIVO.

El Presidente de la República, es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de estaley, dentro de estas facultades se encuentra la de privar de derechos individuales a ejidatarios, esto con fundamento en el artículo 8º, fracción VI. de la Ley en cita.

Y por lo que respecta a las causales que motivan la privación de derechos agrarios, son las siguientes: Cuando no trabaje personalmente la tierra o con su familia durante dos años consecutivos o más; cuando hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla con la obligación a que quedó constreñido; cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos; cuando acapare la posesión o beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos o comunidades ya constituidos y cuando sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela cualquier estupefaciente, todo esto según el artícu

lo 85, de la Ley en cuestión.

La privación definitiva de estos derechos, será resuelta por el Presidente de la República (artículo 89).

Cabe hacer mención aquí, que la privación de derechos agrarios, aun cuando es una resolución definitiva, es relativa, ya que como lo dispone el artículo 86, "Al decretarse en contra de un ejidatario la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando por tanto destinada dicha unidad al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino sancionado..." Esta medida permite que la parcela nunca salga del patrimonio familiar.

Por lo tanto la resolución, que en materia de privación de derechos agrarios, emite el Presidente de la República, por ser la máxima autoridad, produce los efectos de cosa juzgada y no puede ser modificada ni revocada por el Presidente, pues así lo señala el artículo 8º, de la Ley Federal de Reforma Agraria "El Presidente de la República es la máxima autoridad agraria... y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente: fracción VI.- De privación de derechos individuales de ejidatarios.

II.- DERECHO ADJETIVO.

La estructura del procedimiento agrario, por lo que respecta

ta a la privación de derechos agrarios, implica el estudio, de lo siguiente: personas ante quienes se solicita, personas que lo solicitan, y la que emite su resolución, así como los términos a que está sujeto:

En cuanto a lo concerniente ante quien se puede solicitar la privación de derechos agrarios, es la Comisión Agraria Mixta, la que una vez excitada, para conocer la solicitud de privación de derechos agrarios, se forma un expediente, con las personas que intervienen en el, y de las que se hablará en párrafos posteriores. Si de los elementos aportados al expediente, resulta cuando menos la presunción fundada, de alguna de las causas de privación de derechos, que preceptúa el artículo 85, de la Ley Federal de Reforma Agraria, se citará - - - - al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia y a los posibles afectados, por la privación, para que se presenten el día y hora señalada, por la Comisión Agraria Mixta, para que tenga verificativo la audiencia en la cual se escuchará a los interesados y se recibirán las pruebas y alegatos (artículo 428 y 430).

En caso de no encontrarse a los ejidatarios afectados, ese hecho se hará constar, mediante el levantamiento de una acta circunstanciada, la cual se dará a conocer públicamente, para efectos de que se sepa, que se está entablan

do un - - juicio en su contra, así mismo en el acta y la copia, se darán los elementos de la misma.

Quienes pueden solicitar la privación de derechos agrarios.- son la Asamblea General o el delegado agrario, quienes podrán solicitar ante la Comisión Agraria Mixta, que inicie el procedimiento de privación de derechos individuales, el artículo 427 remite al artículo 420, que marca los requisitos, que debe reunir la solicitud de privación de derechos agrarios, señala una especie de juicio previo (preliminar), al que se sigue ante la Comisión Agraria Mixta. Pues la Ley señala que cualquier ejidatario o comunero, refiriéndose a los que pertenecen al núcleo de población, puede denunciar los hechos que sean causales de privación de derechos agrarios, ante el comisariado ejidal o ante la asamblea general, ya sea ante uno u otro, será en ésta última en donde deberá citarse a los posibles afectados, dándoles a conocer las causas de privación y los nombres de los denunciantes.

Nótese que habla de Asamblea General (Asamblea General - Extraordinaria), la cual es su máxima autoridad (artículo 23).

Aun cuando el artículo 23, limita la participación de los ejidatarios o comuneros, en Asamblea General, este supuesto se dará cuando aquellos sean la parte afectada en los juicios privativos, pero ante la Comisión Agraria Mixta.

Por otra parte, para que la Asamblea General sea válida, se requiere que se reúna la mitad más uno, de los ejidatarios o comuneros, en primera convocatoria y en segunda convocatoria se celebrará con los que asistan, en cualquiera de estas dos asambleas deberá intervenir un representante de la Comisión Agraria Mixta o un representante de la delegación agraria, el cual verificará que la asamblea sea conforme a derecho, sin este requisito, los acuerdos de la asamblea no tendrán ningún efecto legal. En la misma se dará oportunidad al o, a los ejidatarios o comuneros, que se vean afectados en sus derechos.

De todo lo anterior se levantará un acta, la cual será firmada por los que en ella intervinieron.

Al iniciarse el procedimiento de privación de derechos agrarios. Se hará por medio de un escrito dirigido a la Comisión Agraria Mixta, al cual acompañará, el acta de la asamblea, en donde se acordó lo solicitado.

Cuando el procedimiento lo inicie el delegado agrario, éste señalará las causas de procedencia legal y acompañará a su escrito las pruebas en que funde su petición.

Dentro de los términos a que está sujeto este procedimiento, son de la siguiente manera: una vez celebrada la audiencia, ante la Comisión Agraria Mixta, mencionada en párrafos anteriores, contará la Comisión Agraria Mixta con quince días, después de celebrada la audiencia, para emitir opi-

nión, la cual junto con el expediente, la remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria, ésta contará con un término de treinta días, para dictaminar sobre el mismo, y remitirlo al Presidente de la República, la función de la que aquí participa el Cuerpo Consultivo Agrario, es la de dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluido (artículo 16, fracción I), para su resolución definitiva (artículos 8º, fracción VI y 89).

En caso de ser procedente la privación de derechos agrarios, ésta se notificará al delegado agrario correspondiente y al comisariado ejidal, para su debida ejecución y cumplimiento.

"Las resoluciones de privaciones, al igual que las de dotaciones, son verdaderas sentencias que deberán llevar resultandos ~~donde se extrae la verdad~~ legal que conste en el expediente, los considerandos legales que dichos hechos merezcan y los puntos resolutivos consecuencia de los resultandos y considerandos reseñados"(16).

De la transcripción antes citada, sabemos que por ser resoluciones del Poder Ejecutivo, éstos son formalmente un acto administrativo y materialmente un acto judicial, esto se da sabiendo que aun cuando existe la división de poderes en México, el Poder Ejecutivo realiza actos legislativos; como el de reglamentar las leyes y demás de

(16) MARTHA CHAVEZ PADRON, EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS Editorial Porrúa, S.A. edición tercera, México 1979, Pag: 222 y 223

de carácter legislativo (artículos 29, 81 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y -- actos jurídicos como el que antecede a éste párrafo.

Por lo tanto "La ejecución de las leyes administrativas se encomienda de acuerdo con muchos ordenamientos jurídicos, - a las demás autoridades administrativas, esto es, a órga-- nos que no son designados como tribunales porque no perte-- necen al cuerpo de funcionarios que convencionalmente se llama poder judicial" (16 Bis). Esto se entiende toda vez que la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria, - delegan facultades decisorias al Presidente de la Repúbli-- ca, Secretario de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo - Agrario y Comisión Agraria Mixta, que en conjunto pero en diferente grado forman parte de la centralización adminis-- trativa.

Expuesto lo anterior y entendido de esta manera, la fun-- ción del órgano administrativo en cuanto a la privación - de derechos agrarios, equiparada a la función del órgano judicial es análoga, y por lo tanto reviste las mismas - características de un procedimiento judicial.

CAPITULO
CUARTO

- LA REFORMA DE 1984.

Esta reforma como todas traen ajustes a la realidad, ya que la dinámica en la vida jurídica es constante y sus ajustes inminentes.

Su objetivo en este caso es el de agilizar los trámites, por lo que respecta a la privación de los derechos agrarios.

Pero en realidad sabemos que el Presidente de la República, casi nunca conoce de estos asuntos directamente, pues para la expedición de Certificados de Derechos Agrarios y los que se debían hacer desde aquel entonces sobre la privación de derechos agrarios y demás documentos, -- existen mecanismos de impresión que hacen como si el Presidente de la República, fuera el que asentara su firma autógrafa.

Pues resultaría imposible que el Presidente de la República, con una amplia gama de actividades se sentara a firmar documentos sobre expedición de certificado de derechos agrarios y demás sobre cuestiones agrarias.

Con la reforma en cuestión es como si se le dieran facultades decisorias al secretario de juzgado, pues éste como la Comisión Agraria Mixta, no tiene tal capacidad.

Pero con la reforma que se comentará, adquiere ésta última, tal categoría.

A) PROPOSICION POR LO QUE SE LLEGO A DICHA REFORMA.

"A fin de descargarle al Ejecutivo Federal algunas tareas procedimentales de carácter individual y secundario, ya que las condiciones de la reforma agraria no son las mismas que cuando se señaló como máxima autoridad agraria en el derecho preconstitucional del 6 de enero de 1915 y el decreto del 19 de septiembre de 1916. En el proyecto se distribuyen algunas de sus antiguas tareas, entre el Secretario de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario (17).

De lo anterior descrito se desprende su objetivo; de quitarle al Presidente de la República, la facultad de privar de derechos agrarios a los ejidatarios o comuneros, los argumentos aun cuando pueden ser muchos y variados conllevan a un sólo fin, quitarle al Presidente de la República la facultad de privación de derechos agrarios, pues ésta en su aplicación, se creó que mancha la imagen del Presidente, al despojar a los ejidatarios de los medios de producción y por lo tanto de su subsistencia.

Al entrar a un análisis muy personal, de las consideraciones que motivaron la reforma de 1984, se observan puntos (mucho) muy importantes:

(17) DIARIO DE LOS DEBATES DE 29 DE DICIEMBRE DE 1983.

Primera.- es que nunca ha tenido facultades procedi-
mentales , por lo que toca a la función de privar de de-
rechos agrarios pues la Comisión Agraria Mixta, es la -
encargada de llevar a cabo esta función y la Secretaría
de la Reforma Agraria es quien valoriza las pruebas re-
cabadas y dictamina, para que después el Presidente de -
la República con estos elementos, dé su resolución defi-
nitiva.

Por lo tanto, la función del Presidente, no es enteramen-
te procedimental, pues si se hablara de procedimiento la
decisión del Presidente recibiría el nombre de sentencia,
más sin embargo el artículo 432, de la Ley Federal de -
Reforma Agraria, preceptúa que es resolución, la cual se-
rá definitiva y va acorde al artículo 8º, del citado orde-
namiento, pues por resolución debemos entender "Modo de -
dejar sin efecto una relación jurídica contractual, bien
en virtud del mutuo disenso de las partes (resolución vo-
luntaria), bien a causa del no cumplimiento de una de ellas,
por imposibilidad del cumplimiento de la prestación o
por la excesiva onerosidad de ésta (resolución legal). (18).

Segunda.- en cuanto a que las condiciones de la Refor-
ma Agraria han cambiado, es muy cierto, pero por qué usarla
para desligar al Presidente de la República, de una de sus
facultades. Pues si se utiliza para campañas políticas, al -

(18) RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA, DICCIONARIO DE DERECHO.
EDITORIAL Porrúa, S.A. 14ª edición, México 1988.

comprometerse el futuro Presidente a solucionar sus - problemas agrarios y entregar tierras a los campesinos, al recibir estos las tierras como un derecho, así mismo surge a la obligación concomitante de trabajarlas, para que en su defecto, se les prive de las mismas y adjudicarlas a otros que sí se comprometan a trabajarlas.

Por lo tanto la figura del Presidente no tiene porque verse estigmatizada al aplicar dicha facultad. Y la obligación de entregar las tierras y trabajarlas, como principio de la Revolución, sigue siendo la misma desde los origenes de nuestra Constitución de 1917.

B) FACULTAD DE PRIVAR DE DERECHOS AGRARIOS.

I.- DERECHO SUSTANTIVO.

Dentro de las causas por las que un ejidatario o comunero, puede llegar a perder sus derechos sobre la unidad de dotación o sus derechos sobre los bienes comunales, - siguen siendo las mismas que antes de la reforma de 1984, con la única modificación que aumentó en una causal más, artículo 85, fracción V, al que "enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o superficie de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma - ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo -

76 ". los derechos que se tengan sobre bienes ejidales, no podrán ser objeto de contrato de aparcería, arrendamiento o cualquier forma que implique su explotación indirecta, hecha excepción cuando se trate de:

I.- Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención de sus hijos que de ella dependan, siempre que viva en el núcleo de población;

II.- Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

III.- Incapacitados; y

IV.- Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

Aunque la causales pueden ser variadas, lo importante de esta tesis, es el procedimiento del cual se hablará en el inciso siguiente:

Antes de concluir este inciso se harán algunas observaciones sobre lo que es el ejido y los bienes comunales:

El Ejido en sí es una institución compleja, pues se relaciona con la totalidad de la economía de país, dependiendo ésta última de su desarrollo y producción.

Para poder establecer alguna diferencia entre bienes ejidales y comunales, es necesario definir cada una de ellas.

Generalmente las leyes actuales no definen lo que es el ejido, sólo la primera Ley de Ejidos del 30 de diciembre -

de 1920, la definía así "La tierra dotada a los pueblos" concepto que es muy amplio.

Y si analizamos la historia de México desde sus orígenes, encontramos que el Ejido en México (pues el Ejido - se trajo de España, con esta Denominación) tiene como antecedente al Calpulli, que tiene un gran parecido con el Ejido actual, pues por citar un ejemplo, si se dejaba de trabajar el Calpulli por dos años, traía la pérdida del bien, lo que sucede en la actualidad con el Ejido.

Varios autores han tratado de definir lo que es el Ejido, coincidiendo todos de alguna manera en la siguiente definición: "Porción de tierra que por el gobierno se en trega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el derecho agrario, con objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales. En principio, las tierras ejidales son inalienables, intransmisibles, inembargables, imprescriptibles e indivisibles." (18 Bis)

Por lo que respecta a los bienes comunales la Ley los define así "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrantes de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 200, de esta Ley, sea además, originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias". (artículo 267).

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al Ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del Ejido surge con la entrega de las tierras, en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son de los correspondientes a la restitución de tierras de las comunidades o a su confirmación y titulación.

Las controversias que se susciten entre ejidatarios - - - serán resueltas, muchos por la comisión agraria mixta, -
Mientras que las controversias por cuestiones de límites de terrenos comunales, son de jurisdicción federal.

II.- DERECHO ADJETIVO

Del procedimiento seguido ante la Comisión Agraria -
Mixta:

Como lo señala el artículo 426, de la Ley en cita, - solamente la Asamblea General o el delegado agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta, que inicie el procedimiento de privación de derechos agrarios.

Cuando la solicitud sea presentada por la asamblea general de ejidatarios, deberá llenar los mismos requisitos, como si se tratara de una asamblea en donde se solicitara la suspensión de derechos agrarios (artículo 420), y los requisitos formales, para que una asamblea sea válida.

Si la solicitud es presentada por el delegado agrario quien es el presidente de la Comisión Agraria Mixta. Que previamente se allegó informes del promotor agrario, con respecto al usufructo parcelario, aquél señalará las causas de procedencia legal, que motivaron su actuación, así mismo acompañarán las pruebas de procedencia legal, como son:

- 1.- Los oficios de comisión,
- 2.- Relación de certificados expedidos,
- 3.- 1° convocatoria,
- 4.- Acta de no verificativo de 1° convocatoria,
- 5.- 2° convocatoria,
- 6.- Acta de asamblea de segunda convocatoria,
- 7.- Acta de investigación de usufruto parcelarios.

Con los documentos antes mencionados, la Comisión Agra-

ria Mixta, hará un examen minucioso valorativo, del cual si resulta cuando menos la presunción fundada de que se ha incurrido en alguna de las causales de privación, la Comisión Agraria Mixta acordará la instauración, para efectos de citar al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia y a los ejidatarios que puedan resultar afectados, según el artículo 428.

Si el ejidatario o los ejidatarios afectados, se ausen taren del Ejido, dejando abandonadas sus tierras. Este hecho se hará constar en una acta circunstanciada que se levantará precisamente ante cuatro testigos, que sean ejidatarios y vecinos del lugar, la mencionada acta se pu blicará en las oficinas municipales y los lugares más -- visibles del poblado.

Por lo que respecta a la audiencia de pruebas y alegatos, ésta se celebrará, en el día y la hora previamente indicada por la referida comisión, a la cual asistirán - las personas y autoridades mencionadas con anterioridad, etapa que corresponde al período de la instauración.

Sabemos en la práctica que se tiene en esta materia, - que los términos aquí nunca se respetan, como lo presep túa la ley. Pues hay personas que solicitan ampliación - del plazo para presentar pruebas, de tal suerte que la - Comisión Agraria Mixta se ve en la necesidad de conceder

los, pues de otra manera se estaría violando y limitando su derecho de defensa.

Una vez celebrada la audiencia a que se refiere el artículo 430, y según el artículo 431, los dos de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismo que establece, que la Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizara escrupulosamente las pruebas aportadas y recabadas, y emite su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios.

De la resolución antes citada se mandará publicar en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente para surta efectos de publicación.

Los afectados con la resolución de privación de derechos agrarios, tienen dos vías a seguir para su defensa;

La primera que utilizan normalmente, es la vía del amparo, según informes del propio personal del cuerpo consultivo agrario.

La segunda que utilizan, es el recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual deberá de ser dentro del término de treinta días, contados a partir de su publicación y por escrito, según lo disponen los artículos 432 y 16, fracción V, de la Ley Federal de Reforma Agraria. Al presentar su inconformidad, el Cuerpo Consultivo Agrario a partir de que reciba el expediente, contara con treinta días para dictaminar su resolución correspondiente. Así de esta

manera, la resolución que haya emitido la Comisión Agraria Mixta, quedará firme respecto de los que no se inconformaron.

Las resoluciones que emita la Comisión Agraria Mixta se publicarán en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente. Pero, cuando las emita la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Cuerpo Consultivo Agrario, se publicarán además del periódico oficial de la entidad federativa, en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos las resoluciones se remitirán al Registro Agrario Nacional, para los efectos de su inscripción (artículo 433)

Después de inquirir sobre el tema, se llega a las siguientes críticas:

Primera.- La Comisión Agraria Mixta, carece de autonomía, pues en cuanto a su funcionamiento, el artículo 6° de la ley en cuestión, establece que el reglamento de cada una de la Comisiones Agrarias Mixtas, será expedido por el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria (órgano perteneciente a la centralización administrativa).

Desde este momento se está supeditando su funcionamiento, a los lineamientos de una autoridad superior, que son --

el Gobierno Local y el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria. Los cuales desde este momento imponen su criterio.

Segunda.- Las Comisiones Agrarias Mixtas, formularán sus presupuestos anuales, para su eficiente funcionamiento, los cuales seran pagados; por los Gobiernos Locales y Federal (artículo 6°, segundo párrafo), lo cual de manera implícita, implica un estrecho vínculo.

De lo anteriormente descrito, se desprende; que su funcionamiento depende de otra autoridad y dado que sus presupuestos son aprobados por el Gobierno Federal el cual desde este momento puede imponer sus lineamientos que en conjunto con los nombramientos de los integrantes que hace la autoridad, y que se hablará en párrafos siguientes; Todo lo anterior conlleva a un poder centralizado.

Tercera.- por lo que respecta a la integración de la Comisión Agraria Mixta, esta constituida de la siguiente manera, según el artículo 4° y 5°, de la Ley Federal de Reforma Agraria por un presidente, un secretario y tres vocales, los cuales son nombrados de la siguiente manera: El presidente de la Comisión Agraria Mixta, será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual será nombrado y removido por el Presidente de la República, al igual que uno de los vocales; otro de los vocales será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria (que pertenece a la administración centralizada); el secretario y

el segundo vocal los nombrará el Ejecutivo Local, esto confirma la carencia de autonomía, pues los miembros de la multicitada comisión son nombrados directa o indirectamente por el Presidente de la República.

Por lo tanto las circulares y órdenes, dirigidas por las autoridades superiores a sus subordinados, contienen verdaderas disposiciones reglamentarias "Al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas"(19).

Tenemos así, que la Comisión Agraria Mixta, como tribunal agrario a pesar de que formalmente posee autonomía para resolver sobre conflictos entre ejidatarios, vemos en la práctica, que no son sino simples coadyuvantes de la administración centralizada, por lo tanto sus resoluciones vienen siendo, la voluntad del Presidente de la República, manifestada a través de sus lineamientos.

Por lo tanto las resoluciones sobre privación de derechos agrarios, siguen los criterios de la centralización

(19) ANDRES SERRA ROJAS, DERECHO ADMINISTRATIVO. DOS TOMOS.

EDITORIAL PORRUA, S.A. Décima primera ed. Tomo I. México 1982, pag; 498

administrativa.

Para concluir este capítulo, diremos que el órgano revisor, Cuerpo Consultivo Agrario; sigue la misma política, pues éste, está integrado de la siguiente manera: por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios - que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario, dos de los referidos titulares del Cuerpo Consultivo Agrario, - actuarán como representantes de los campesinos y en la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios, el Secretario de la Reforma Agraria la presidirá y tendrá voto de calidad (artículo 14) y así mismo propondrá al Ejecutivo Federal el nombramiento y remoción de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario.

Nuevamente se observa, la íntima relación que existe - entre este órgano revisor y el Presidente de la República y la desproporcionada participación que tienen los campesinos, tanto en las Comisiones Agrarias Mixtas como en el Cuerpo Consultivo Agrario.

Por lo tanto siempre prevalecen los lineamientos que sean de acuerdo a la administración centralizada.

CAPITULO QUINTO

V.- PROPOSICION PARA QUE SE DEVUELVA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, LA FUNCION DE PRIVAR DE DERECHOS AGRARIOS.

A) ARGUMENTOS PARA QUE SE DEVUELVA LA FACULTAD AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

Primero.- la facultad de privar de derechos agrarios, debe corresponder por excelencia, al Presidente de la República quien es administrativa y políticamente, la máxima autoridad agraria, como se desprende de los artículos 27, fracción XIII, Constitucional "La dependencia del ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que ~~este dicte~~ resolución como suprema autoridad agraria;" y -- 8° de la Ley Federal de Reforma agraria "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente;" Y quien mejor que esta autoridad, para - - - - - atender tan delicado asunto, como es privar de los medios

de subsistencia a una persona.

Segundo.- Porque el procedimiento seguido y concluido ante un cuerpo colegiado, que es la Comisión Agraria Mixta, pues no es exigencia de la ley tener conocimientos jurídicos - - (no es requisito, para formar parte de la mencionada comisión, ser licenciados en derecho), siendo de tal - - suerte que el procedimiento está sujeto a irregularidades por falta de un criterio jurídico, lo anterior se desprende de los artículos 5°, tercer párrafo, de la Ley en cita "El secretario y los vocales de la comisión agraria mixta, con excepción del representante de los campesinos, - deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser - miembro del cuerpo consultivo agrario"; 7°, segundo párrafo, "Los delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la república y deberán llenar los mismos requisitos señalados para ser miembro del cuerpo consultivo..." y 15, "El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los componentes del cuerpo consultivo, quienes - deberán llenar los siguientes requisitos:

I. Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una - profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y con ~~tar~~ una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.

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

III. No desempeñar cargo alguno de elección popular.

Tercero.- Porque este procedimiento en segunda instancia, al ser revisado por el Cuerpo Consultivo Agrario, adolece de las mismas carencias, que la anterior, - pues sus integrantes aun cuando pueden ser Licenciados en Derecho, no es requisito formal, ser titulados en dicha materia, para desempeñar tan delicado cargo.

Así mismo el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, (de fecha 3 de septiembre de 1980). En su artículo 4º, sigue marcando los mismos requisitos, establecidos en el artículo 15, de la Ley Federal de Reforma Agraria, de los cuales se habló en el punto anterior.

Cuarto.- la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario, Constitucionalmente tienen funciones de opinión, las cuales consisten en dictaminar sobre los expedientes de restitución, dotación y ampliación de los de los ya existentes etcétera.

Que a raíz de la reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria, en el año de 1984, se le concedieron facultades resolutorias, tanto a la Comisión Agraria Mixta como al Cuerpo Consultivo Agrario, en los artículos que a continuación se transcriben:

Artículos; 12.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas: ^{Fracción II} Resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; 89.- La

suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. En caso de inconformidad con la privación, se estará a lo dispuesto por el artículo 432 de esta ley; 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso sobre las nuevas adjudicaciones; 432.- En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad. El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de campesinos interesados para los efectos del párrafo anterior y quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto a los que no se inconformen;

16.- Son atribuciones del cuerpo consultivo agrario; fracción V. Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

En cuanto al funcionamiento y organización del Cuerpo Consultivo Agrario, reviste las siguientes características:

Constitucionalmente, depende el Cuerpo Consultivo Agrario, del Presidente de la República, pues así lo establece el artículo 27, fracción XIII, de la Constitución "La dependencia del ejecutivo (Secretaría de la Reforma Agraria) y el cuerpo consultivo agrario.." Órganos creados a nivel Constitucional, para el buen desempeño de las cuestiones agrarias, y que se entienden por separado.

Administrativamente el Cuerpo Consultivo Agrario, depende de la Secretaría de la Reforma Agraria, pues así se entiende implícitamente, cuando preceptúa el artículo 433, de la ley Federal de Reforma Agraria "Las resoluciones dictadas por la Comisión Agraria Mixta serán publicadas en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria (Refiriéndose al cuerpo consultivo agrario) se publicarán además en el periódico Oficial de la entidad de que se trate, en el Diario Oficial de la Federación".

Y por lo tanto el Cuerpo Consultivo Agrario está dentro del organigrama de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La reforma de 1984, es una clara tergiversación de la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria, pues - atento a lo que dispone aquella, resulta ésta última una antinomia.

Cuarto.- la función de la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario, aun cuando tienen funciones - resolutivas, por ser órganos del poder centralizado, están sujetos a una autoridad superior con facultades de mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplinarias y de revisión. Todo esto en atención a que los órganos antes - aludidos, mantienen un criterio único en coordinación y -- subordinación a lo que dicte la autoridad superior.

Por lo consiguiente, sigue siendo el Presidente de la República, el que marca los lineamientos a seguir, en materia agraria.

Los subterfugios ~~utilizados por el legislador~~, para ~~suprimirle~~ al Presidente de la República, la facultad de privar de derechos agrarios y otorgarla a otros órganos inferiores, que ~~Constitucionalmente~~ tienen funciones dictaminadoras, ~~tuvieron resultados ex-profesos.~~

B) POSIBLES ALCANCES DE ESTA PROPOSICION.

Los alcances o consecuencias de esta proposición vendrían siendo las reformas o modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.

Se volvería a los principios, que rigieron originalmente a la Ley en cuestión de 1971, en la que tan delicado asunto se dejaba, para su resolución final al Presidente de la República, como máxima autoridad, según el artículo 8º, de la multicitada ley Agraria "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente".

Lo anterior tiene su fundamento, ya que al ser una Ley Federal "Es voluntad de pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (artículo 40 Constitucional) y de acuerdo a los principios de la centralización administrativa "La administración pública federal será centralizada... que distribuirá los negocios del orden administrativo de la fede

ración que estarán a cargo de las secretarías de estado ... (artículo 90 constitucional), El Presidente de la República, es jerárquicamente su máxima autoridad.

Es menester en cuanto a las posibles reformas, que es el objeto de la presente tesis, ajustar la Ley Federal de Reforma Agraria, a la Constitución y hacer ciertos cambios que ya están vertidos en el presente trabajo.

Los párrafos precedentes dejan bien marcado que la concentración de poder de decisión, consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa centralizada, tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

Para poder ajustar la Ley Federal de Reforma Agraria a la Constitución, es necesario que la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo agrario, tengan, en cuanto a expedientes sobre privación de derechos agrarios, única y exclusivamente, funciones para sustanciar los expedientes y dictaminar sobre los mismos, pues así lo establece la Constitución en su artículo 27.

La anterior modificación transformaría los artículos: 12 fracción II; 16 fracción V; 89, 431 y 432, todos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en una retrospectiva jurí

dica, para quedar la Comisión Agraria Mixta y Cuerpo Consultivo Agrario, como simples órganos coadyuvantes en los juicios relativos a privación de derechos agrarios. Y nunca como órganos decisorios, equiparados a las funciones presidenciales.

Salte a colación igualmente, la reforma a los requisitos que deben tener los integrantes, tanto de la Comisión Agraria Mixta como del Cuerpo Consultivo Agrario, que en un mínimo de dos por cada uno de los referidos órganos, deben ser Licenciados en Derecho. Lo anterior con el firme propósito, de que los juicios sean llevados por peritos en la materia.

La anterior observación tiene su fundamento, toda vez que la Ley Únicamente requiera, para formar parte de los referidos órganos, que tengan conocimientos en materia agraria, prestándose tal situación a que los puestos de los órganos, sean ocupados por Ingenieros Agrónomos u otras clases de profesionistas. Lo que trae aparejada una mala interpretación legal, tanto de la Ley como de las disposiciones legales. Lo expuesto iría acorde con lo preceptuado, en la Constitución artículo 89, fracción II Son facultades y obligaciones del Presidente de la República. "...nombrar y remover libremente a los ---

demás empleados de la unión, y cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes,* Y en la Ley Federal de Reforma Agraria, que así lo establece en los artículos 5°, 7° y 15.

CONCLUSIONES

1.- En tiempos de los aztecas, no se conoció la propiedad privada, a excepción de las tierras Pillalli y Tecpillalli, pero aún éstas tenían sus limitantes.

2.- La mala distribución de la tierra y la existencia de la esclavitud, así como otras causas propiciaron la caída del pueblo azteca.

3.- Muchos fueron los argumentos que España esgrimió, para justificar la conquista y población de Nueva España, tales como: a) El acto mismo del descubrimiento, - b) Las Bulas Papales, c) La prescripción positiva, - - d) El derecho de conquista, e) El derecho de primeros ocupantes, f) Así como otros justos y legítimos títulos.

4.- En la época de la Independencia se procuró más por remediar la distribución de la población, que necesitaba de tierras, que distribuir las grandes propiedades existentes.

5.- Por otra parte, se pretendió mezclar las culturas autóctonas con las europeas, pero debido al resabio de la conquista, que había sufrido el pueblo azteca en su integridad, aquella medida tuvo un éxito relativo.

6.- La "Ley de 6 de Enero de 1915", marca el inicio de un verdadero interés del legislador por remediar la situación del campesino, dotando de tierras a la población

rural miserable, que carecía de ellas; tal interés -- se refleja al incorporar dicha Ley a la Constitución de 1917.

7.- El establecimiento de la extensión de terreno a que quedaba sujeto el campesino, como ejidatario, dependió del legislador, persona alejada de las circunstancias del campo, llegando a establecer criterios de carácter subjetivo.

8.- Muchos fueron los intentos por establecer la propiedad territorial a nivel rural, a que quedaban sujetos los campesinos, preocupados éstos por tener un patrimonio y los medios de subsistencia. Todo esto plasmado en amplia gama de leyes, decretos y códigos a partir de 1915.

9.- La mayor extensión de terreno que ha podido adjudicarse a un ejidatario, se encuentra establecida en la actual legislación; que es de diez hectáreas en terrenos de riego o humedad o sus equivalentes.

10.- Ninguna medida jurídica, por drástica que sea, mancha la imagen de quien la emite, pues éste solamente cumple con lo preceptuado por la ley.

11.- Es propósito de la Ley Federal de Reforma Agraria, dotar, ampliar y restituir a ejidatarios y comuneros; tierras de labor para su subsistencia, pero con la obligación de mantenerlas productivas.

12.- La privación de derechos agrarios, es una medida apropiada para obligar al ejidatario o comunero, a trabajar la tierra manteniéndola en producción.

13.- Son causas de privación de derechos agrarios a) - Cuando no trabaje la tierra por dos años o más, b) Cuando haya adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla con la obligación a que quedó constreñido, - c) Cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos, d) Cuando acapare el beneficio de otras unidades de dotación en ejidos o comunidades ya constituidos, e) Cuando enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta -- total y parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del - propio ejido o a terceros, y f) Cuando sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela cualquier estupefaciente. Y son causas de suspensión de derechos - agrarios a) Cuando dentro de un año deje de trabajar la tierra sin motivo justificado, b) Cuando se haya dictado auto de formal prisión, contra un ejidatario por sembrar o permitir que se siembre en su parcela cualquier estupefaciente.

14.- El acta de asamblea general extraordinaria, que se levante con motivo de la solicitud de la privación de - - derechos agrarios, sirve de base, para promover ante la - Comisión Agraria Mixta, el procedimiento de privación de

derechos agrarios.

15.- Al Presidente de la República, por excelencia debe corresponder, la resolución definitiva sobre privación de derechos agrarios, debido a que es la máxima autoridad en materia agraria.

16.- La reforma de 1984, de la Ley Federal de Reforma Agraria, en donde se faculta a la Comisión Agraria Mixta y Cuerpo Consultivo Agrario, en materia de privación de derechos agrarios, resulta una clara violación a la Constitución, pues ésta última las considera con funciones dictaminadoras.

17.- La Comisión Agraria Mixta, carece de autonomía, tanto jurídica como administrativamente; pues el reglamento de cada una de las comisiones, es elaborado por el ejecutivo local, previa opinión del Secretario de la Reforma agraria; en materia de presupuestos, estos son pagados por el ejecutivo local y federal y por lo que respecta al nombramiento de los integrantes de la citada comisión, corresponde al ejecutivo local y federal.

18.- Por lo que respecta a las resoluciones que emiten las comisiones agrarias mixtas, vienen siendo la última voluntad del Presidente de la República, marcada a través de los lineamientos establecidos por éste último.

O P I N I O N

Al concluir el presente trabajo, resalta a primera vista la intención del legislador de poner; la distri
bución (Titulación) de las tierras, en manos del Presi
dente de la República; su regulación en la Ley Federal de Reforma Agraria y su sanción por el incumplimiento en manos de otras autoridades de menor grado.

Revistiendo por tanto, toda la cuestión agraria prin
cipal importancia Y quien mejor que el primer mandata-
rio, para hacer cumplir la Ley Federal de Reforma Agra
ria. y restituirle la facultad de privar de derechos --
agrarios.

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

- CASO, ANGEL. "DERECHO AGRARIO"
Ed. Porrúa, México 1958.
- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ, MARTHA. "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO"
ed. 9°. Porrúa, México 1988.
- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ, MARTHA. "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y
SUS PROCEDIMIENTOS"
ed. 3^{ra}. Porrúa, México 1979.
- IBARROLA, ANTONIO DE. "DERECHO AGRARIO"
Porrúa, México 1975.
- HANS KELSEN. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y
DEL ESTADO" U.N.A.M. México
1988.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO
Y LA LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA, ed. 20°. Porrúa,
México 1988.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO
, ed. 10°. Porrúa,
México, 1968.
- PINA, RAFAEL DE. Y RAFAEL DE PINA VARA. "DICCIONARIO DE DERECHO"
ed. 14°. Porrúa, México 1988.
- LUNA ARROYO, ANTONIO. "DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO"
Porrúa, México.
- SERRA ROJAS, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO"
dos tomos, ed. 11°. Porrúa
México, 1982.

LEGISLACION

- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.
- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (Reformada en 1984)
- Código Agrario de 1942.
- Código Agrario de 1940.
- Código Agrario de 1934.
- Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1928
- Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1927
- Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales de 1925.
- Ley de ejidos de 1920.
- Ley de 6 de enero de 1915.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (original).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (actual).
- Reglamento del cuerpo consultivo agrario de 1980.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - -
COMENTADA, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México 1985.
- Diario de los debates, del congreso de la unión, de fechas
15 de enero de 1971 y 29 diciembre de 1983.