

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



**"COMENTARIO EXEGETICO Y CRITICO
DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS
EN EL CODIGO DE 1942"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ROLANDO ALATORRE BARBERI

México, D. F.

1971



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.

A mi padre,
con la admiración de su hijo.

A ella, mi Madre,
Dña. Enriqueta B. de Alatorre,
(Q.P.D.)
Con todo mi cariño y devoción.

A mi querido hermano.

* * * * *

A mis hijos,
con el cariño paternal
que les profeso.

A mi Esposa,
Con la finura de su belleza,
exquisitez de su amor
y por su confianza.

* * * * *

A mis Maestros.

* * * * *

Muy especialmente al Sr.
Dr. en Derecho;
Guillermo Vázquez Alfaro.

CAPITULO I**INTRODUCCION**

- 1.- La importancia de las normas jurídicas procesales en el Derecho Agrario.

- 2.- Análisis de algunos conceptos jurídicos procesales relativos al Derecho Agrario: Necesaria diferencia ción entre procedimiento y proceso.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.- La importancia de las normas jurídicas procesales en el Derecho Agrario.

Entre los principales procesalistas, al exponerse la importancia de las normas instrumentales, es frecuente vincularlas al ideal de democracia. Al efecto, Piero Calamandrei -- ha señalado que el Derecho Procesal constituye uno de los más -- eficientes instrumentos para realizar el propio postulado político en la vida social. (1)

En su interesante trabajo "Derecho agrario y proceso civil", Calamandrei reconoce "el avance hecho en Italia hacia el estudio sistemático del Derecho agrario como disciplina -- por sí misma" y llegó, inclusive, a plantear la posibilidad de -- la existencia científica de un Derecho procesal de la agricultura, "como se habla actualmente del Derecho procesal del trabajo"; no obstante que en el estudio de referencia su autor llegó a conclusiones desfavorables a este planteamiento inicial de la cuestión, tomando en cuenta la tradición jurídica Italiana y la estructura socioeconómica de su país, no deja de llamar nuestra -- atención el interés de tan autorizado jurista acerca de las instituciones procesales relacionadas con la producción agropecuaria. (2)

En un trabajo intitulado "Estructuración del -- proceso agrario", Héctor Fix Zamudio señala minuciosamente la importancia de las disposiciones procesales en relación con el problema agrario, en general, y especialmente en su importantísima función para hacer una realidad de los derechos agrarios -- establecidos constitucional y reglamentariamente en México (3). Partiendo de postulados clásicos enunciados por Chiovenda, Callamandrei, López de Oñate e inclusive Narciso Bassols, Fix Zamudio afirma que la necesidad de la certeza jurídica -- la que contribuye singularmente el proceso como institución jurídica -- "se acrecienta tratándose de un derecho como el agrario de tan profundo contenido social, ya que son precisamente los campesinos, los sufridos hombres que cultivan tan fatigosamente nuestro suelo, ejidatarios y pequeños propietarios, los que necesitan más que ninguno la seguridad de que no serán privados de los frutos de su esfuerzo y de que encontrarán en las autoridades agrarias una amorosa y justa protección de sus modestos intereses, que -- precisamente por humildes son más dignos de respeto". Actualizando su exposición, escribe el referido procesalista que superadas las "convulsiones sociales provocadas por los movimientos revolucionarios, que forzosamente trastocaron las instituciones jurídicas en beneficio de un pueblo sediento de justicia", es -- ya indispensable "encaminar debidamente esas fuerzas redentoras en el cauce del Estado de Derecho, en el cual el mecanismo del proceso juega un papel de altísima importancia" (4).

En contraste con la opinión de los jurisconsultos procesalistas, dos estudiosos de la legislación agraria vi-

gente en México, en sendos estudios publicados comentando el Código Agrario, han llegado a desestimar al procedimiento, manifestando textualmente, uno de ellos, que "las disposiciones de fondo revisten importancia mucho mayor que las de procedimiento, sin duda porque estas últimas se derivan de aquellas, y porque los procedimientos se pueden corregir y afinar a veces, sin necesidad de reformar la ley, introduciendo disposiciones reglamentarias, y en ocasiones simplemente poniendo en vigor instructivos que fijen la forma de aplicar las reglas establecidas" -- (5). En estos conceptos resaltan la inseguridad y la consecuente irregularidad, de que generalmente adolecen las normas procesales agrarias, así como la equivocada apreciación que impera -- aún en ciertos círculos oficiales, ignorando la función de dichas disposiciones como instrumentos indispensables para la realización de la justicia. Otro comentarista de la Ley de la materia ha afirmado que: "ningún interés tiene decir en la ley -- que los Comisariados deben presentar sus quejas para que se resuelvan desde luego o se turnen a quien corresponda para su más rápido despacho" (6); lejos de referirse a la necesidad de precisar las disposiciones relativas al trámite y atención administrativa de las quejas y peticiones de los representantes de los núcleos de población --estableciendo términos sumarios obligatorios para las autoridades competentes-- tal vez, estima este autor que con la mera declaración de ilimitados y numerosos derechos en favor de los campesinos y de los poblados rurales, -- por ese solo hecho está ya realizada definitiva y establemente la justicia agraria; sin que el legislador o el glosador se ha-

yan preocupado seriamente por el requisito indispensable para -- hacer vivir el Derecho en todas las relaciones humanas en el --- agro, como es el de un adecuado procedimiento.

El conocido tratadista de la materia Dr. Mendie-
ta y Núñez ha venido insistiendo, en varias de sus obras y en ar-
tículos periodísticos, sobre la conveniencia de reorganizar o --
reestructurar la parte correspondiente al procedimiento en el Có
digo de la materia; proponiendo asimismo, la creación de tribuna-
les agrarios encargados de conocer y resolver asuntos contencio-
sos relativos a los derechos de los núcleos de población y de --
los ejidatarios en particular, así como de la protección a los -
pequeños propietarios (7).

Con motivo de las reformas que se han propuesto-
y, en algunos casos, aprobado a la legislación agraria, en las -
Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso Federal, se ha-
planteado, aunque sin entrar en mayor detalle ni presentar un --
proyecto sistematizado, la organización de tribunales administra-
tivos competentes en materia agraria.

En relación a las mencionadas tendencias existen-
tes en turno a las reformas a la legislación de la materia, el -
Dr. Vázquez Alfaro señala, en lo general, la posibilidad de apre-
ciar dos corrientes opuestas: "una que propugna por la prosecu-
ción del sistema que ha imperado en una larga época: la discre-
cionalidad, casi ilimitada, de las autoridades agrarias, especial-
mente en lo relativo a asuntos contenciosos sobre Derechos agra-
rios, y la otra tendencia que insiste en la importancia de una -
regulación jurídica estable y precisa del procedimiento agrario-

y en la necesaria creación de verdaderos órganos jurisdiccionales, procurando evitar las injusticias propias de la irresponsabilidad autocrática, tan cara a las mentalidades burocratizadas.

El insigne publicista hispano Jesús González Pérez señala la íntima relación existente entre Derecho y proceso, anotando, en consecuencia, que múltiples autores tratan de definir a esta institución como instrumento de actuación del Derecho, en sentido objetivo o en sentido subjetivo. Precisando la relativa insuficiencia de este criterio, el propio tratadista, emprende la tarea de delimitar el concepto de proceso -siguiendo - en gran parte los lineamientos de Alcalá-Zamora y Castillo- y escribe que la fórmula procesal de satisfacción de pretensiones -- consiste en que el Estado, a través de órganos instituidos especialmente para ello, lleve a cabo la satisfacción de las mismas. Situación ésta a la que se ha llegado después de una lenta y difícil evolución del Derecho, en la que la acción directa del pretensor contra el adversario ha sido substituída por la acción en causada a un órgano del Estado frente a aquél y la acción autodefensiva ha sido reemplazada por la pretensión procesal, surgiendo así entre los dos sujetos, un tercero -instituído por el Estado- a quien se asigna la potestad de examinar las pretensiones - que un particular aduce frente a otro, y, en su caso, de la actuación, de la realización de lo que se pretende procesalmente, cuando ello corresponde con las disposiciones del ordenamiento jurídico. Por tanto, concluye González Pérez que el proceso es el complejo de actividades del órgano jurisdiccional y de las partes, "encaminado al examen y actuación, en su caso, de las --

pretensiones que una parte esgrime frente a otra" (8).

Enunciado, en líneas anteriores, el concepto del repetido especialista acerca de la institución de que se trata;--tratando de precisar la relación y la importancia de la misma --con respecto al Derecho agrario, se estima conveniente recurrir--a sus propios argumentos para justificar al proceso. Para lle--gar a este fin, González Pérez parte de un análisis de princi---pios de Derecho natural, estimándolos insuficientes, para con---cluir en la necesidad de buscar el fundamento de esta institu---ción "en el papel que desempeña en la comunidad y en la imposibi---lidad de que otras instituciones cumplan más eficazmente su mis---ma finalidad. Esta finalidad que el proceso persigue es el man---tenimiento de la justa paz comunal". Paz precisamente justa --en sentido ético y jurídico-- ya que, advierte el repetido autor, --"El Estado no puede ser indiferente al valor justicia", ni sería suficiente para el cumplimiento de sus elevados fines con el es---tablecimiento y mantenimiento de la paz, desvinculada del referi---do ideal. Pues para esta deleznable situación no es necesario --acudir al proceso, basta --como en algunos regimenes totalitarios y en no pocos de los llamados democráticos con crear y sostener---ilimitadamente un régi_en policial severo y eficiente que, por --una parte y en el mejor de los casos, impida a los miembros indi---viduales de la sociedad el ejercicio privado de sus pretensiones jurídicas de los particulares o grupos sociales ante el Estado u otras entidades públicas (9). Es obvia la relación que inevita---blemente provocan estos conceptos, acerca de la importancia --ju---rídica, social y moral-- de la institución de que se trata y de --

la imprescindible, adecuada reorganización que ha de emprenderse en el sistema procesal agrario.

Como se ha señalado en anteriores párrafos, el Estado acude, generalmente, el proceso para cumplir con su importante función de realizar la justicia en la comunidad, ya que -- justificadamente se estima que esta institución -en otras palabras de González Pérez- "es la que mejor permite la satisfacción de las pretensiones con justicia, al someter su examen a un órgano parcial y obligar a las partes a acatar su decisión", y es -- tal la importancia de ella que, el propio autor establece una -- relación directa entre la realización de la justicia y la amplitud del campo del proceso (10). Debe aquí advertirse que por lo que respecta al Derecho agrario en México, estos ideales no tienen plena realización jurídica ni política -como se puntualizará en la parte correspondiente al final de este trabajo-, sin embargo, es necesario en este planteamiento previo del tema dejar precisada la íntima vinculación entre proceso y Derecho, en lo general, y, por tanto, la determinante relación científica, jurídica y aún política de la repetida institución respecto del Derecho -- agrario, Y para este fin, es fundamental considerar la triple -misión del proceso, precisada por Alcalá-Zamora y Castillo en su "Proceso, autocomposición y autodefensa" (11), comentada certeramente por González Pérez en estos términos: "Si pensamos en la trascendental misión jurídica -como instrumento para la realización del Derecho al actuar las pretensiones-, política -como garantía del justiciable y, a fin de cuentas de la libertad- y social -al contribuir a la pacífica convivencia de los habitantes-

de un Estado y a equilibrar sus fuerzas en la empresa de obtener justicia-, que el proceso desempeña en la comunidad, y que ninguna otra institución jurídica podría cumplir en la misma medida - esta misión, habrá de concluirse afirmando la justificación indudable del proceso en la comunidad" (12).

2.- Análisis de algunos conceptos jurídicos procesales relativos al Derecho Agrario: Necesaria diferenciación entre -- procedimiento y proceso.

Buscando establecer la distinción entre proceso- y procedimiento, Eduardo Pallares (13), se remite a este conocido párrafo de Carnelutti (Sistema, IV - 2): "Una exigencia metodológica imprescindible para el estudio del procedimiento, que se resuelve, como ocurre casi siempre en una exigencia terminológica, me induce a aclarar y a observar con el mayor rigor posible la distinción entre la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio, y el orden y la sucesión de su realización; el primero de estos conceptos se denota con la palabra proceso, el segundo con la palabra procedimiento". Con el mismo fin, Fix Zamudio, al tratar de las normas instrumentales agrarias recurre a los conceptos de Guasp, quien expresa que el procedimiento está constituido por las normas que señalan los requisitos formales necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales, y que el proceso esta formado por las disposiciones instrumentales que sirven de medio para la realización del derecho, en el caso concreto, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional; concluyendo el autor primeramente citado que "para resolver cuales de las disposiciones agrarias -

tienen el carácter procesal y cuales constituyen normas puramente procedimentales, es necesario tomar en consideración que la idea del proceso responde a una contemplación teleológica y que la de procedimientos obedece a un enfoque formalista, como lo ha hecho notar Alcalá-Zamora, por lo que se pueden contraponer los tipos de proceso y las normas de procedimiento, según que pueda mediar unidad procesal y diversidad procedimental o a la inversa" (14).

Precisando la idea de proceso jurídico, Eduardo Pallares señala que "es una serie de actos jurídicos que se suceden en el tiempo y que se encuentran concatenados entre sí para el fin u objeto que se quiere realizar con ellos" (15). Este concepto general al igual que los que se citan en párrafos anteriores, son de una gran utilidad en el estudio de las normas instrumentales agrarias (16).

No puede evitarse, al tratar de distinguir los conceptos de proceso y procedimiento, el volver a la sabiduría de Carnelutti, cuando afirma que el primero "es el conjunto de todos los actos que se realizan para la solución de un litigio; procedimiento es la combinación de los diversos actos que se deben realizar para la solución de un litigio". En su sistema, el propio autor señala que proceso denota un máximo vinculado a la idea de un conjunto-, en tanto que procedimiento implica un mínimo, en relación al concepto anterior (17).

Entre los tratadistas mexicanos de la materia, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez y el Lic. Angel Caso, han dedicado capítulos especiales de sus obras al estudio del procedimiento

to agrario (18). Fix Zamudio formula observaciones críticas -- con cierta justificación-- en virtud de que el primero de los-- autores citados no precisa debidamente la distinción entre proceso y procedimiento agrarios; refiriéndose al trabajo de Caso-- hace notar la confusión en que éste incurre al calificar como-- procesos a toda la diversidad de procedimientos agrarios, que -- en su mayoría constituyen técnicamente simples procedimientos -- administrativos (19).

Con base en un concepto general de Gabino Fraga puede decirse que el procedimiento administrativo agrario es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo de carácter agrario (20). Atendiendo a las-- diversas acepciones que el Dr. Alcalá-Zamora señala para el término procedimiento (21), en relación al Derecho Agrario podría usarse esta palabra en los siguientes casos: como sinónimo de-- juicio administrativo expropiatorio de tierras y aguas; para designar una fase procesal autónoma y delimitada al respecto del proceso o procedimiento agrarios con el que esté vinculada; para referirse a diligencias, actuaciones y otras medidas administrativas de las autoridades agrarias; y para designar, en términos generales, a la tramitación o substanciación total o parcial de los llamados expedientes por las autoridades agrarias.

Brevemente, y desde luego que en forma imperfecta, permítase dejar anotada la siguiente idea sobre el proceso agrario, considerando a éste como la sucesión sistematizada de actos jurídicos tendiente a la aplicación de la legislación constitucional y reglamentaria de carácter agrario, con el fin de --

realizar ideales de justicia social en el campo.

La confusión de las diferencias técnicas procesales entre los conceptos proceso y procedimiento, ocasionaron en la práctica administrativa agraria mexicana el uso indiscriminado del término "expediente" para designar en forma general a todos los procedimientos agrarios. Por ello, se estima necesario concluir esta parte del presente estudio con determinados conceptos al respecto. En primer término y con prelación a la actualmente desarrollada doctrina administrativa, puede recurrirse a las acepciones que Escriche señala, diciendo que expediente es "la dependencia o negocio que se sigue sin juicio contradictorio en los tribunales a solicitud de algún interesado o de oficio" - o "el conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio"; pudiéndose a través del más elemental análisis concluir lo inadecuado de la expresada práctica al comprender en la repetida denominación a procesos de carácter agrario que constituyen o deberían constituirse como verdaderos juicios administrativos. Sin embargo, y de acuerdo con lo anotado al respecto por el Diccionario de la Real Academia Española -edición de 1956- se acepta primeramente la acepción propuesta por Don Joaquín Escriche, agregando que el multicitado término se aplica "señaladamente a la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también a las judiciales en los actos de jurisdicción voluntaria"; comentando esto el Dr. Raúl Augusto Badaracco (22), precisa que es improcedente denominar expediente a la serie ordenada de actuaciones procesales cuando se refieren a actos de jurisdicción contenciosa, ya sea materialmente judicial o administrativa. De to

do esto, puede concluirse que es aceptable el uso del repetido--
término, exclusivamente en los casos en que el procedimiento agra-
rio carece del carácter contencioso, por ejemplo en lo relativo-
a tramitación de traslados de dominio sobre certificado de inafec-
tabilidad agrícola, ante el Registro Agrario Nacional del D.A.A.
C.

Notas Bibliográficas del Capítulo I

- 1.- Calamandrei, Piero: "Proceso y Democracia", traducción del Lic. Héctor Fix Zamudio, Ediciones Jurídicas-América.-Buenos Aires 1960.
- 2.- Calamandrei, Piero: "Derecho Agrario y Proceso Civil", en estudios sobre el Proceso civil, página 15 a 32 incl. Ed. CEDAM, Padova, Italia.
- 3.- Fix Zamudio Héctor: "Estructuración del Proceso Agrario", en EL Pensamiento Jurídico de México - en el Derecho Administrativo. Págs. 177 y 178. - Librería Manuel Porrúa, S.A. Méx. 1962.
- 4.- Fix Zamudio, Héctor: op. cit., págs. 178 a 180.
- 5.- Alcárrega G., Luis: Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942. Pág. 320. México 1961.
- 6.- Hinojosa Ortiz, Manuel: Comentarios y Concordancias al Código Agrario de 1943.-Edic. del Departamento Agrario, México 1943.
- 7.- Mendieta y Núñez, Lucio: "Política Agraria", --- págs. 23, 199, 200, 201, 208, 209, 213, 214, 215, 216, 219 y 220.
- 8.- González Pérez, Jesús: op. cit. Tomo. I, págs. - 50 y 45.
- 9.- González Pérez, Jesús: op. cit. Tomo I, pág. 74- y sigs.
- 10.- González Pérez, J.: op. cit. Tomo I pág. 75.
- 11.- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto: op. cit. pág.- 223.
- 12.- González Pérez, J.: op. cit. Tomo I, pág. 77.
- 13.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.
- 14.- Op. cit. 187 y 188.
- 15.- Op. cit. pág. 571.
- 16.- González Pérez: op. cit. pág. 47, T. I.
- 17.- Dr. Miguel A. Berraitz. OMEBA T. VIII, pág. 83.

- 18.- El Problema Agrario de México, Capítulo VI de la Sexta Parte.- Derecho Agrario, págs. 280 a 320.
- 19.- Op. cit. pág. 189 y 190.
- 20.- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, pág. 163. Ed. Porrúa, México 1952.
- 21.- En Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Eduardo Pallares. Pág. 564.
- 22.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. .

C A P I T U L O I I

LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EN LAS PRIMERAS - LEYES REGLAMENTARIAS.

- 1.- La restitución y la dotación en la Ley de 6 de enero de 1915 y las autoridades en el procedimiento.

- 2.- Los procedimientos comunales, ejidales y - de creación de nuevos centros de población agrícola en el texto original del artículo 27 constitucional.

C A P I T U L O I I

LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN LA LEY DE
6 DE ENERO DE 1915, EN EL ARTICULO 27 --
CONSTITUCIONAL Y EN LAS PRIMERAS LEYES--
REGLAMENTARIAS

- 1.- La restitución y la dotación en la Ley de 6 de enero de 1915 y las autoridades en el procedimiento.

Nos referimos de manera principal al Ordenamiento de que se trata, pues el mismo es generalmente considerado como el primer instrumento jurídico de la reforma agraria en México, formal e históricamente hablando; no obstante, estimamos a todas luces indispensable hacer una breve mención de los precedentes ideológicos y políticos que en nuestra materia contribuyeron a estructurar los procedimientos agrarios de la Ley del 6 de enero.

En efecto, con anterioridad a la renombrada Ley Agraria habían quedado delineados los procedimientos fundamentales de restitución y dotación, así como el referente a colonización, en la mayoría de los planes políticos y programas conforme a los cuales inició a desarrollarse la fase cruenta de la Revolución Mexicana. De esta época es incuestionablemente digno de mencionarse el contenido del Manifiesto y Programa que el Partido Liberal Mexicano dió a la publicidad el año de 1906. En este documento puede claramente apreciarse la importancia que se otorg

ga a la necesaria restitución de las tierras y aguas despojadas-- a los pueblos rurales y también se toma en cuenta la colonización interior, con nacionales cuya repatriación se propone; asimismo,-- se establecen principios relativos a la función social de la propiedad privada, como puntos básicos de los cuales podría desprenderse el procedimiento expropiatorio de la misma. (23).

El Plan de Villa de Ayala que data de 1911, contiene, por su parte, la demanda de la corriente revolucionaria --zapatista señaladamente en el capítulo de restitución de tierras-- y propone, al efecto, la creación de "tribunales especiales".

Puede pues afirmarse que aun en el principio o en el surgimiento mismo de nuestro Derecho Agrario, apuntaba también el nacimiento de los procedimientos agrarios.

La Ley expedida por la facción carrancista en Veracruz, el 6 de enero de 1915, reactualizó las ideas presentadas por Cabrera a la Legislatura Maderista en 1912, en cuanto a la --llamada reconstitución de los ejidos de los pueblos rústicos. Este propósito había de vencer originalmente las situaciones jurídicas y de hecho creadas durante la Dictadura en perjuicio de numerosas comunidades agrarias: el medio jurídico para ello o el procedimiento avocado lo fue singularmente el restitutorio y supletoriamente el dotatorio, en una apreciación general de la cuestión. Lo trascendente para nuestro trabajo es dejar aquí señalada la --circunstancia de que en el multicitado ordenamiento agrario se --comprendieron de una manera bastante amplia y técnicamente adecuada, un buen número de disposiciones de carácter procesal, estableciendo con ello un correcto precedente que se ha respetado en las

sucesivas leyes reglamentarias de la materia, aunque sin llegar, hasta la fecha, a una situación óptima conforme a la ciencia y - la técnica del Derecho Procesal.

Pasando al examen concreto de la Ley de Carranza, encontramos que en materia de procedimientos y derechos agrarios contiene los puntos esenciales siguientes:

a).- Declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de indios, que hubieran sido realizadas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856.

"Artículo 1o.I.-Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas".

b).- Declaración de nulidad de todas las operaciones realizadas ilegalmente en materia de tierras por la autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1876:

"Artículo 1o. ...II.- Todas las concesiones, -- composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con - las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos -- terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".

c).- Declaración de nulidad de operaciones realizadas en materia agraria por las Compañías deslindadoras, autori

dades administrativas o judiciales de los Estados de la Federación:

"Artículo 1o. ...III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades".

d).- Confirmación de los repartos de tierras realizadas entre vecinos de comunidades agrarias que hubieren sido realizados de conformidad con las Leyes de Reforma:

"Artículo 2o. La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, rancharía, congregación o comunidad, y en la que haya habitado algún vecino, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquéllos vecinos o de sus causahabientes".

e).- Por último y con carácter supletorio a la acción restitutoria, se establece la acción dotatoria:

"Artículo 3o. Los pueblos que necesitando, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos 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".

De acuerdo con el precitado sistema jurídico el procedimiento era el siguiente: en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Entidad, adjuntando a ellas los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento debía seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes, oía el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que, en su concepto, fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de que, dice la Ley: Identificando los terrenos, deslindándolos. Estas resoluciones de los gobernadores, pues, tenían el carácter provisional, pero debían ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, una vez hecho lo cual, el expediente, con todos los documentos necesarios, se remitía a la Comisión Agraria, según los artículos siguientes:

"Artículo 6o. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultaren la ac---

ción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también-- presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Proder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación".

"Artículo 7o. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, cirá al parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda a fin de que, identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados".

La Comisión Nacional Agraria dictaminaba aprobando, rectificando o modificando las resoluciones elevadas a su conocimiento y, en vista del dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente. Si la resolución del Presidente de la República estaba de acuerdo con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara concedía tierras al núcleo que las solicitaba, se hacía la confirmación de la posesión provisional que ya se había otorgado, según el siguiente artículo:

"Artículo 9o. La Comisión Nacional Agraria dic

taminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de -- las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación-- sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectivas expidiendo los títulos respectivos".

Se daba facultad a quienes se creyeran perjudicados con las resoluciones, para acudir ante los tribunales, a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término, la acción de impugnación caducaba; en el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador solo le daba derecho a obtener del Gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el-- expropiado tenía derecho a reclamar indemnización, como dice el artículo siguiente:

"Artículo 10o. Los interesados que se creyeran -- perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida".

"En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la -- sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación-- la indemnización correspondiente."

"En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemniza--"

ciones que deban pagárseles."

El artículo 11, por último, establece que una -- ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Para los efectos de la Ley agraria, y según de-- claración expresa de acuerdo con el programa político de la Revo-- lución, el artículo cuarto del propio ordenamiento instituyó:

"Artículo 4o. ...I. Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesi-- vas le señalen; II.-Una Comisión Local Agraria, compuesta de -- cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las Leyes determinen, y III.-Los Comi-- tés Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno con las atribuciones que se les señalen".

"Artículo 5o. Los Comités Particulares Ejecuti-- vos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria res-- pectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacio-- nal Agraria".

"Artículo 12o. Los gobernadores de los Estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizados por-- el Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán des-- de luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares -- Ejecutivos" (24).

2.- Los procedimientos comunales, ejidales y de creación de nuevos centros de población agrícola en el texto original del artículo 27 constitucional.

Es pertinente observar en primer término, siguiendo la secuela historicojurídica de nuestro trabajo, que las normas procesales de la Ley de 6 de enero de 1915, al igual que el resto del propio cuerpo jurídico, influyeron notablemente en el Constituyente de 1917, al grado de que el ordenamiento en cuestión fué incorporado a la Constitución misma, con el carácter de Ley Constitucional.

En efecto, como recuerdan Palavicini y Rouaix, a la Asamblea de Querétaro presentó Carranza un proyecto de constitución, cuyo artículo 27 fue rechazado para transformarse, en un singular proceso legislativo, en lo que llegaría a constituir -- nuestro actual sistema agrario fundamental. La Ley Agraria de 1915, soslayada en el planteamiento que hiciera el Primer Jefe, readquirió su primerísima importancia en las deliberaciones legislativas, además de que, previamente, se habían incorporado al nuevo texto del repetido precepto constitucional, gran parte de sus mandatos; en estas condiciones, no solamente los importantes preceptos sustantivos sino la totalidad de las disposiciones de carácter procesal a que hemos aludido en el inciso anterior pasaron a formar parte de la estructura jurídica fundamental. Si bien el conjunto normativo integrante de la repetida Ley llegó a constituir una buena parte del artículo 27 constitucional en materia agraria, el Constituyente, por su parte, introdujo importantes modalidades de carácter procesal (25).

No sólo para efectos de carácter procesal, sino en el más amplio sentido jurídico y político, corresponde analizar inicialmente la premisa fundamental que se establece en el párrafo primero del artículo 27 constitucional.

Como puede apreciarse en la mencionada parte del repetido precepto, en ella se establece, genéricamente y sin limitación de ninguna especie la propiedad originaria que sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de su territorio, corresponde a la nación, así como el derecho de la misma para transmitir el dominio de los propios bienes a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El párrafo de referencia, ha sido interpretado en el sentido de que del mismo se desprende, en función de la soberanía, el dominio originario que el Estado Mexicano posee sobre los bienes ubicados dentro de su territorio. Ahora bien, la peculiar terminología de la referida disposición constitucional presenta problemas que exigen una aclaración: primeramente, pensamos, que el propio texto jurídico alude al ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, determinado por los artículos 42 y 43, en relación con los artículos 45 y 73 de la Constitución Federal. Pero la cuestión resulta más problemática, cuando se trata de dilucidar la titularidad originaria del referido derecho y los alcances de tal situación jurídica; tomando en cuenta que la técnicamente inconveniente atribución que a un ente histórico o sociológico como es la nación, con lo cual se llega a lamentables confusiones que siguen afectando la interpretación jurídica contemporánea. En este último aspecto, debe se

fiarse que la doctrina agraria nacional ha llegado a la conclusión expresada especialmente por el Dr. Mendieta y Núñez, de --- que ahí donde nuestro peculiar constituyente anotó "nación" debe leerse Estado. Abundando en este criterio, Felipe Tena Ramírez, sin aceptar en una rigurosa interpretación los términos Estado y Nación tengan el carácter de sinónimos, debe entenderse a que -- tanto en el artículo 27 como en otros preceptos fundamentales,-- se emplean indiscriminadamente las dos voces para aludir al mis-- mo objeto jurídico, concluyéndose en la necesidad de acudir a -- la categoría jurídica Estado para substituir al concepto nación, dado que éste es notoriamente irrelevante en el Derecho positi-- vo (26).

Mendieta y Núñez afirma, de manera sintética, -- que el verdadero alcance del párrafo primero del repetido pre--- cepto constitucional, es el de una declaración de carácter gene-- ral en materia de propiedad de tierras y aguas, establece la pri-- macía de los derechos de la colectividad sobre los de los indivi-- duos. Además, agrega el propio especialista, que el hecho de -- que los fundamentos aducidos por el Constituyente, para apoyar-- el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, no sean - exactos, de ninguna manera invalida al sentido de la propia dis-- posición que se reduce a situar en un lugar preferente los inte-- reses colectivos, en materia de propiedad de tierras y aguas.--- "Nosotros creemos -escribe Mendieta y Núñez- que el párrafo pri-- mero del artículo 27 Constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como fun--- ción social y en la teoría de los fines del Estado". Ciertamen-

te, pensamos como el propio tratadista que en los dos fundamentos teóricos de referencia se encuentra el principio superior de justicia que el Constituyente quiso encontrar en la legislación colonial. En efecto, sin necesidad de investir al Estado con un derecho absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentran dentro de los límites de su territorio, es evidente que la propia entidad jurídico-política posee sobre dichos bienes un dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, el Estado se encuentra capacitado y en mucho obligado para ejercer la vigilancia necesaria sobre la propiedad y para intervenir con objeto de que se cumpla la propia función social, en acatamiento de los fines del Estado (27).

Desde ahora conviene dejar debidamente significada la importancia que una disposición de tales alcances, representa para el procedimiento agrario. Así, por nuestra parte, considerariamos razonable desprender lógicamente de la disposición contenida en el repetido primer párrafo, la singular importancia implicada en los medios jurídicos para llevar a la práctica los derechos sustantivos que en materia agraria establece nuestro sistema fundamental; dicho en otros términos: si al Estado corresponde la titularidad originaria sobre los recursos agrarios y del mismo arranca la creación de los derechos individuales correspondientes, es aceptable afirmar que en el ámbito procesal corresponden excepcionales atribuciones y una posición privilegiada a la propia entidad pública, considerando además la trascendental función que en cuestiones agrarias desarrolla el Estado Mexicano, conforme a la citada y otras disposiciones comple-

mentarias del artículo 27 constitucional. En este capítulo, estimamos que podría hacerse una fecunda comparación entre los procedimientos civil y agrario, llegando a dilucidar las diferencias existentes entre ambos; atiéndase por ejemplo, a la mayor flexibilidad y celeridad del segundo, en relación con el primero, y a los diversos objetivos que tratan de alcanzarse en cada uno de ellos.

El párrafo segundo del multicitado artículo 27, dispone que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante expropiación. Esta disposición, constituye una consecuencia evidente del mandamiento expresado en el párrafo anterior; ahora bien, el Instituto expropiatorio-estructurado en esta norma representa un cambio importantísimo, por cuanto, a diferencia de normas anteriores, se establece la posibilidad de que la indemnización correspondiente sea posterior al acto expropiatorio. En el aspecto que nos interesa o sea en el correspondiente al procedimiento relativo, encontramos que en el texto original de la disposición fundamental que se comenta, en uno de los párrafos finales de la misma, se dispuso lo siguiente: "Las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras," (28).

Singularmente interesante, dada su extensión y contenido, resulta para el tema de nuestra tesis, el conjunto de disposiciones que abarca el párrafo tercero del artículo 27. Párrafo que a pesar de alguna reforma, no ha perdido su estructura y sentido originales.

La primera parte del expresado párrafo dice lo siguiente: "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 aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación..."

El texto citado, como el párrafo segundo se desprende necesariamente del sentido normativo que hemos determinado en relación al párrafo primero: es una consecuencia lógica-jurídica de la declaración de la fundamental categoría del interés nacional. Así, atendiendo a las consideraciones que señalamos-- al ocuparnos del párrafo primero se comprende y fundamenta jurídicamente, la potestad estatal para modelar, para configurar al derecho de propiedad conforme lo impongan las necesidades públicas. En este mismo sentido se justifica la intervención del Estado en la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y se estipula la pública intervención en la distribución equitativa y conservación de la riqueza pública. Aunque no se declara expresamente en el texto analizado, en el mismo se determina claramente a la propiedad como una función social.

Desarrollando los principios enunciados en la -- parte transcrita del propio párrafo tercero, en la frase siguiente se delinea una especie de programa agrario, en el texto que a continuación se transcribe.

"...Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola; para la creación de -- nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y pa-- ra evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños-- que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad..."

Las indicaciones contenidas en este texto normativo, como hemos señalado, obedecen a la concepción de la propie-- dad en un sentido de función social, en el cual el Estado ocupa-- un lugar decisivo no sólo por las facultades que a la propia enti-- dad pública confiere dicho sistema jurídico, sino, fundamental-- mente a nuestro juicio, en función de las responsabilidades y -- obligaciones que al propio Estado corresponden en esta materia. Por ello, después de expresar los postulados contenidos en su -- primera parte, la segunda frase del párrafo tercero del repetido precepto constitucional dispone categóricamente, primero, la ne-- cesaria redistribución de la tierra; segundo, el fomento a nue-- vas formas de explotación, como la pequeña propiedad agrícola y-- los nuevos centros de población, y, tercero la intervención esta-- tal en la conservación y protección de los recursos naturales.

Concluyendo el párrafo tercero que comentamos, -- se dispone lo siguiente:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola..."

El texto transcrito, como los dos precedentes -- del propio párrafo tercero, se encuentra íntimamente vinculado y en relación directa con los dos primeros párrafos del precepto fundamental que se estudia. De donde, en primer término, además de su interpretación gramatical se requiere tener en consideración el nexo indicado. Ya expresamos que a consecuencia del principio de función social de la propiedad, el Estado, por una parte, posee determinadas facultades para intervenir en la redistribución de la propiedad territorial y otros recursos agrarios, y por otra parte, los particulares y determinadas personas jurídicas colectivas de carácter agrario poseen frente al propio Estado, derechos relativos a la cuestión agraria. Este es el caso precisamente de la situación jurídica que se origina en la interpretación de la norma contenida en la frase que se reproduce en el párrafo precedente.

El titular del derecho de referencia es un sujeto colectivo del Derecho Agrario; ahora bien, estimamos que en un sentido estricto, la propia norma se refiere a núcleos de población de carácter agrario precisamente. La disposición que se comenta, encuentra su antecedente inmediato en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, en la cual, por primera vez, se estableció la posibilidad jurídica de solicitar y recibir en dotación o en

ampliación, las tierras y aguas de que carecieran los núcleos -- de población rural. En el texto original del precepto funda_mental que se estudia se recogió el repetido derecho y todas las -- leyes reglamentarias conocidas de 1917 a la fecha, han desarro-- llado los presupuestos de la propia norma básica. Sin embargo, -- en una primera época es de señalarse el problema que se conoce-- como el de "categoría política de los núcleos de población" en -- relación al sujeto colectivo de que se trata, problema éste que -- fue resuelto en la llamada Ley Bassols, suprimiendo prácticamen-- te los requisitos que las anteriores disposiciones reglamenta--- rias indicaban al respecto y dejando, solamente, como elementos-- necesarios para integrar al repetido sujeto colectivo, la reu--- nión en un lugar determinado y durante un lapso también determi-- nado en un centro de población, de un número no menor de 20 indi-- viduos cuya capacidad jurídica agraria e individual se determi--- nó exigiendo la nacionalidad mexicana, la dedicación al trabajo-- agrícola y una edad superior a los 18 años (29).

En relación a los procedimientos dotatorio y am-- pliatorio ejidales que se fundamentan en la norma indicada, en -- su obra "La Nueva Ley Agraria", Narciso Bassols realiza un estu-- dio comparativo entre la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y el -- artículo 27 de la Constitución de 1917. En resumen, el propio -- jurista expone las siguientes observaciones:

"En la Ley del 6 de enero de 1915, el procedi--- miento dotatorio se inicia apenas, naciendo subordinado a la res-- titución como procedimiento fundamental".

"Por lo tanto, sólo imperfectamente se organiza--

la acción dotatoria aun no depurada, sufriendo el influjo de -- los caracteres propios de la restitución".

"Sin embargo, por virtud de las exigencias inma- nentes en la dotación misma, la Ley de 6 de enero, al crear el procedimiento de dotación, asigna al fin que se persigue con la dotación y a los núcleos que habrán de recibirla, naturaleza - tal , que desliga por completo la capacidad de los núcleos a -- quienes se concede la acción, de cualquier otro elemento que no sea la existencia del poblado y su necesidad de tierras".

"...el texto Constitucional extiende, mediante un proceso revelado por los antecedentes del artículo, el derecho a la dotación, a núcleos que carezcan por completo de tie-- rras y que por lo tanto que en ningún caso pueden haberse encon- trado disfrutando propiedad comunal".

"Se llega al fin, a la conclusión de que la capacidad o personalidad de los núcleos de población en materia - ejidal, debe buscarse por caminos distintos de la propiedad comu- nal del núcleo y de su categoría política y administrativa".

"La determinación de los elementos de la perso- nalidad se logrará, buscándolos en el núcleo mismo; en sus ca- racteres intrínsecos como unidad de población; como corporación de población según los términos del texto constitucional; como poblado en una palabra (30).

Por nuestra parte, recogemos y aceptamos los -- principios delineados por Bassols en las anteriores observacio- nes, puesto que creemos que mantienen vigencia en la interpreta- ción jurídica de la norma básica de que se trata y de sus co--- rrespondientes disposiciones reglamentarias actuales. Primero,-

porque la acción dotatoria ha conservado e incrementado su independencia en relación a la restitutoria y segundo, en consideración a la difícilmente integrada pero actualmente indispensable categoría jurídica del núcleo de población ejidal, como persona jurídica específica de nuestro Derecho Agrario.

La parte final del párrafo que se analiza determina que los bienes agrarios con que se dota a los núcleos de población rural, serán tomados, aunque debió decir expropiados, de las propiedades inmediatas, "respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". El término inmediatas, de una vaguedad tal que permitiría prácticamente cualquier interpretación, ha sido delimitado por la legislación reglamentaria y subsiste en la vigente, en lo que comúnmente se conoce como "radio legal de afectación" que comprende 7 kilómetros. Sin embargo, a consecuencia de notorias deficiencias del Código de la materia, la interpretación se torna problemática cuando se trata de precisar por ejemplo, cuál es el punto del lugar donde se encuentra establecido previamente el núcleo solicitante, a partir del cual se inicia el cómputo del referido radio de afectación legal, o en otro sentido, cuando es el caso de precisar el punto con cuya coincidencia en cuanto a un predio afectable se determina la ubicación de éste dentro del repetido radio de afectación. A este respecto, la práctica administrativa, realiza una amplísima interpretación a favor de los intereses ejidales, considerando como referencia inicial para dicho cómputo, por una parte, cualquiera de los extremos del núcleo de población solicitante, o cualquiera de los extremos del predio presunto afectable.

Notas Bibliográficas del Capítulo II

- 23.- Barrera Fuentes, Florencio: Historia de la Revolución Mexicana, la etapa precursora, capítulo IX, págs. 167, 177, 179, 181, 186 y 187.
- 24.- Caso, Angel: Derecho Agrario, págs. 493 a 495.
- 25.- Palavicini, Félix: Historia de la Constitución de 1917, Tomo I, págs. 603 y sigs.
- 26.- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, págs. 182 y 183.
- 27.- Mendieta y Húñez, Lucio: El Sistema Agrario Constitucional, págs. 27 a 40, 41, 47 a 49.
- 28.- Palavicini, Félix: Obra citada, Tomo I, págs. 659 y 660.
- 29.- Bassols, Narciso: La Nueva Ley Agraria, págs. 15, 18, 85 y 157.
- 30.- Bassols, Narciso: Obra citada, págs. 33 a 35.

C A P I T U L O I I I

ESTUDIO EXEGETICO Y CRITICO DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS ESTABLECIDOS EN EL CODIGO VIGENTE.

- 1.- Relación de las normas procesales agrarias con el Sistema Agrario Constitucional vigente, comprendiendo las reformas ocurridas a partir de 1917.

- 2.- Consideraciones científicas de carácter general acerca de la estructura de los procedimientos agrarios en el Código de la Materia.

- 3.- Exégesis del Libro Cuarto del Código Agrario de 1942, sobre Procedimientos Agrarios.

C A P I T U L O I I I

ESTUDIO EXEGETICO Y CRITICO DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS ESTABLECIDOS EN EL CODIGO-VIGENTE.

- 1.- Relación de las normas procesales agrarias con el Sistema Agrario Constitucional vigente, comprendiendo las reformas ocurridas a partir de 1917.

En el inciso 2 del precedente Capítulo expusimos un somero análisis de nuestro sistema agrario fundamental, con el propósito de establecer las bases conforme a las cuales operan las normas procesales agrarias; en esa parte de nuestro trabajo el punto central de atención lo ocupó la evolución histórica de nuestra estructura jurídica, pero en dichas líneas dejamos señalada la esencia del propio sistema. Corresponde al Capítulo que aquí se inicia la revisión del actual Derecho positivo, para ello haremos inicial referencia a los aspectos procesales de las principales reformas efectuadas en el artículo 27 constitucional.

El año de 1931 pudiera ser llamado como crucial para el Derecho procesal agrario. Para esa época, las experiencias obtenidas en la ejecución del artículo 27, de la Ley Agraria y de los respectivos ordenamientos reglamentarios, había de-

mostrado algunas de las principales omisiones y deficiencias -- que tal sistema jurídico ofrecía en la práctica; en este sentido, se consideraron las cuestiones fundamentales relativas a la problemática del juicio de amparo en materia agraria y las derivadas del artículo 10 de la repetida Ley Agraria. En esas condiciones, por reforma constitucional se determinó la improcedencia radical del juicio de garantías.

Para el año de 1934, la corriente reformista -- volvió a alcanzar al artículo 27, reformado dicho año introduciendo un nuevo sistema administrativo agrario al frente del -- cual se colocó a una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias. En nuestro campo de estudio, mediante la reforma mencionada se reestructuró el aludido precepto, incorporando al mismo la mayoría de las disposiciones procesales que aparecían en la Ley -- del 6 de enero que fue abrogada; sin embargo, no puede afirmarse que en esta época hayan sido introducidas reformas fundamentales en materia procesal agraria. Los conflictos originados -- con motivo de límites de terrenos comunales, adquirieron jurisdicción federal mediante reforma constitucional relativa a la -- fracción VII del artículo 27, el año de 1937. Esta situación -- prevalece hasta la fecha y en las líneas siguientes nos ocuparemos de la expresada fracción.

Prácticamente tan importante como la reforma de 1931, puesto que tocó el mismo tema fundamental, la transformación constitucional sancionada el año de 1947, entre otros importantes aspectos, restituyó la procedibilidad del juicio de --

amparo en materia agraria, aunque en forma limitada para la pequeña propiedad inafectable amparada con certificado de inafectabilidad. Discutidísima esta reforma, por quienes consideran que nuestra máxima institución de defensa constitucional representa un obstáculo para la reforma agraria, significa una decisiva modificación que prevaleciendo hasta nuestros días ha coadyuvado, en nuestra opinión, al mantenimiento del equilibrio entre las dos principales formas de tenencia de la tierra que establece el sistema agrario constitucional mexicano.

Resumiendo: el texto vigente del artículo 27 --- constitucional recogió a grandes rasgos la estructura procesal de la Ley de 1915 y ha conservado, según nuestro criterio, prácticamente intacta la idea original del Constituyente de Querétaro -- por lo que hace a los procedimientos agrarios. La supresión en una época y el parcial restablecimiento en otra del amparo agrario, han obedecido a corrientes ideológicas y económicas aparentemente opuestas, pero a nuestro juicio reflejan un proceso de ajuste de la estructura jurídica procesal con la realidad socio-económica de México, manifestándose siempre la fundamental, la decisiva función que el procedimiento desempeña en la actualización del Derecho.

Veamos ahora pormenorizadamente las disposiciones de carácter procesal y las directamente vinculadas con esta materia que el actual texto del artículo 27 constitucional presenta:

A.- No repetiremos lo ya expuesto en cuanto a -- los párrafos primero, segundo y tercero del aludido precepto, --

sino que recordaremos simplemente la trascendental función de los mismos en el campo propio de nuestra investigación, anotando, -- además, que los aludidos párrafos mantienen en la materia procesal el texto y el sentido originalmente sancionados en 1917.

A diferencia de los repetidos párrafos, materialmente el resto del multicitado precepto constitucional ha sido objeto de reacomodos, reestructuraciones y algunas fundamentales reformas, como podrá verse en los textos jurídicos contenidos en los epígrafes siguientes.

B.- Fracción VII... "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pen---dientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestio--nes y propondrá a los interesados la resolución definitiva de -- las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamaria-- ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias";

C.- Fracción VIII.-Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención--

a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase pertenecientes a núcleos de población.

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

D .- Fracción IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuar

tas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta-- parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres-- cuartas partes de los terrenos.

E.- La fracción XI del repetido artículo creó: una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la - aplicación de las leyes agrarias; un Cuerpo Consultivo Agrario; Comisiones Agrarias Mixtas en las Entidades Federativas; Comi-- tés Particulares Ejecutivos de los núcleos solicitantes; y Comi-- sariados ejidales por cada uno de los núcleos de régimen ejidal. Las fracciones XII y XIII, establecen acerca de su actuación y- funciones las normas procesales siguientes:

"...XII.-Las solicitudes de restitución o dota-- ción de tierras o aguas, se presentarán en los Estados y Terri-- torios directamente ante los Gobernadores.

"Los Gobernadores turnarán las solicitudes a -- las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que - en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al -- Ejecutivo Federal para su resolución.

"Cuando los Gobernadores no cumplan con lo orde-- nado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fi-- je la ley, se considerará desaprobadado el dictamen de las Comi-- siones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Eje-- cutivo Federal.

"Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no-

formulen dictamen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;"

"...XIII.-La dependencia del Ejecutivo y el --- Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

F.- En la fracción XV se limitan las funciones de los citados organismos y autoridades, en la forma siguiente:

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

G.- La situación de los particulares en los procedimientos de tierras, se determina en la fracción XIV, de la manera siguiente:

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

"Los afectados con dotación, tendrán solamente-

el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar -- desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en -- el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido este término, -- ninguna reclamación será admitida.

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo fu-- turo se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria -- ilegales de sus tierras o aguas";

H.- Respecto a los bienes agrarios resultantes de procedimientos restitutorio, dotatorio o de creación de nue-- vos centros de población, se estipula en la fracción XVI que:

"...XVI.- Las tierras que deban ser objeto de -- adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en -- el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, confor-- me a las leyes reglamentarias;"

I.- Fracción XVII.- "El Congreso de la Unión y -- las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdiccio-- nes, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la pro-- piedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los -- excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a).- En cada Estado, Territorio y Distrito Fede-- ral, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser-- dueño un solo individuo o sociedad, legalmente constituida;

b).- El excedente de la extensión fijada deberá

ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en -- las condiciones que aprueben los Gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes;

c).- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación;

d).- El valor de las fracciones será pagado -- por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de -- interés que no exceda de 3% anual;

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la -- Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria;

f).- Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio;

g).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno; y

J.- "XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores -- desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el aca

paramiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios -- graves para el interés público." (31).

2.- Consideraciones científicas de carácter general --- acerca de la estructura de los procedimientos agrarios en el Código de la Materia.

Niceto Alcalá y Héctor Fix Zamudio han advertido acerca de la verdadera confusión distributiva que afecta la estructura del Código Agrario, por cuanto las normas procesales se encuentran diseminadas en el mismo ordenamiento, prácticamente en sus diversas secciones.

Por otro lado, los mencionados especialistas -- han llamado nuestra atención acerca de la existencia de verdaderos procesos agrarios y de múltiples procedimientos de la materia que asumen un carácter más bien administrativo; recuérdese al efecto la distinción entre las categorías jurídicas de proceso y procedimiento. Como proceso agrario típico podríamos citar al efecto, la dotación ejidal y el juicio de inconformidad de bienes comunales, y como procedimiento cabría mencionar al referente al otorga_miento de inafectabilidades presidenciales agrarias.

Fix Zamudio ha resumido los principios formativos referentes a la estructura del proceso agrario, en los puntos siguientes:

a) Carácter administrativo de la autoridad ante la que se promueve.

b) Carácter tutelar o proteccionista.

c) Preponderancia del principio inquisitorio -- con amplios poderes para la investigación y facultades en la dirección del proceso por la autoridad agraria. Acción de organismo impulsor en función de intereses sociales: Procuraduría Agraria.

d) En términos Carnelutianos: Composición equitativa del litigio, dando preferencia a la equidad sobre la estricta formalidad legalista. Tendencia a la igualdad real ante la ley.

e) Ausencia general de formalidades. Liberalidad en la prueba, salvo reglamentación expresa.

f) Liberalidad en la promoción tanto para las partes como para las autoridades agrarias. Los términos o plazos preclusivos, así como los términos probatorios, se prescriben excepcionalmente y sólo por disposición expresa.

El propio autor hace un análisis comparativo entre el procedimiento laboral y el procedimiento agrario, señalando similitudes en la inspiración y objetivos sociales de ambos; sin embargo, afirma, que el principio inquisitorio y la composición equitativa presentan caracteres más acentuados en el procedimiento agrario (32).

Para precisar el tema de que aquí se trata, creemos indispensable recurrir a las opiniones de Alcalá-Zamora y Castillo, quien señala que lo que caracteriza al litigio agrario es, indudablemente, su impregnación social, aclarando, el propio autor que en su concepto "cuando el calificativo de so--

cial se aplica a un ordenamiento jurídico, se quiere expresar - mediante su empleo una actuación marcada -una dosis más fuerte- diríamos de los determinantes no sólo sociales sino también casi siempre económicos en la solución de cuestiones que, de no-- mediar ellos, serían puramente jurídicos". Así, el litigio --- agrario..."sera social cuando en un medio dado se produzca en - cadena respecto de personas a quienes afectan unas mismas condi- ciones de vida". Según el propio tratadista son dos las deter- minantes sociales del litigio agrario: "protección al débil y - serie o cadena de conflictos atinentes a una categoría". Sin em- bargo, no todos los litigios calificables de agrarios presentan dicho carácter social y, como advierte el propio autor, son de un contenido muy diverso (33).

Atendiendo al carácter administrativo de las au- toridades que intervienen en el procedimiento agrario, deben te- nerse presentes las consideraciones formuladas al respecto por- los publicistas Carrillo Flores, Fraga y Serra Rojas, tanto en- lo relativo a las modalidades tradicionales del procedimiento - administrativo, como en lo que se refiere a los imperativos ju- rídicos establecidos constitucionalmente en los artículos 14 y- 16 de la Carta Magna, acerca de la garantía de audiencia, compe- tencia de la autoridad administrativa y el derecho al debido -- proceso legal.

Gabino Fraga, en su Derecho Administrativo, se- ñala que: "El procedimiento administrativo tendrá que ser, el-- que resulte de la conciliación de las exigencias del interés pú- blico y las del interés privado, y en él podrán coexistir forma

lidades que sólo tiendan a la conservación del buen orden administrativo con aquéllas establecidas como garantía de los derechos de los particulares"; así pues, el legislador ordinario -- puede organizar el procedimiento administrativo separándose de los moldes que existen en materia judicial y adaptar dicho procedimiento a los diversos actos que sean su culminación, de tal manera, que en vez de un sólo tipo de procedimientos administrativo, existan todos los que la necesidad aconseje, tal como ocurre en el mismo procedimiento judicial, pero teniendo todos --- ellos un límite único, el de que se cumplan las formalidades -- esenciales de que habla el artículo 14 Constitucional" (34). Comentando los principios marcados por el Lic. Narciso Bassols, - en su obra La Nueva Ley Agraria, el publicista Fraga, distingue los siguientes requisitos fundamentales del procedimiento agrario, así: 1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de-- prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de pre-- sentar sus defensas; 2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y - quien sostenga lo contrario pueda también comprobar su veraci-- dad; 3.- Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4.- Por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la -- forma de cumplirse (35).

3.- Exegesis del Libro Cuarto del Código Agrario de 1942, sobre Procedimientos Agrarios.

A efectos de una presentación sintética del tema comprendido en este inciso, el profesor Vázquez Alfaro recurre - al siguiente esquema:

LIBRO CUARTO: PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

Título primero: Restitución y dotación de tierras y aguas.

Capítulo I.-Disposiciones comunes a restitución y dotación de tierras y aguas. Arts. 217 al 224.

Capítulo II.-Restitución de tierras, bosques y aguas, artículos 225 al 231.

Capítulo III.-Primera instancia para dotación de tierras, artículos 232 al 249.

Capítulo IV.-Segunda instancia para dotación de tierras. Arts. 250 al 263.

Capítulo V.-Dotación de aguas, artículos 264 al 269.

Capítulo VI.-Ampliación de ejidos, artículo 270.

Capítulo VII.-Nuevos centros de población agrícola, artículos 271 al 277.

Título Segundo: Permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales.

Capítulo I. Permutas de bienes ejidales, artículos 278 al 281.

Capítulo II. Fusión y división de ejidos, artículo

los 282 al 285.

Capítulo III.-Expropiación de bienes ejidales, artículos 286 al 291.

Título Tercero: Inafectabilidades.

Capítulo I. Propiedades inafectables, artículos 292 al 294.

Capítulo II. Concesiones de inafectabilidad ganadera, artículos 295 al 301.

Título Cuarto: Nulidad de fraccionamientos.

Capítulo Unico. artículos 302 al 305.

Título Quinto: Titulación y deslinde de bienes comunales.

Capítulo I: Titulación de bienes comunales, artículos 306 al 313.

Capítulo II: Primera instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, artículos 314 al 322.

Capítulo III: Segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, artículos 323 al 333.

Título Sexto: Registro Agrario Nacional.

Capítulo Unico: artículos 334 al 340. (36).

De una observación general respecto del conjunto normativo citado, encontramos que en el mismo se organizan - diversos tipos de procesos agrarios, los que para Fix Zamudio-- son los cuatro siguientes:

a).- El proceso ejidal, clásico y original, con dos vías fundamentales: La restitutoria y la dotatoria que datan de la Época Colonial y reaparecen a partir de la Ley de 1915. --

Este tipo de proceso comprende asimismo a la ampliación y a la creación de nuevos centros de población.

b).- Conflictos individuales de privación de de rechos agrarios ejidales, regulados conforme al artículo 173 -- del Código Agrario y su Reglamento del 15 de noviembre de 1950.

c).- Conflictos por límites de bienes comunales, regulados por los artículos 314 y sigs. del Código Agrario y en forma supletoria por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

d).- Proceso relativo a conflictos laborales -- agrarios, estructurado por los artículos 190 y sigs. de la Ley-Federal del Trabajo (37).

Estamos en lo general de acuerdo, con la tipificación y clasificación que el autor citado expone en la forma expresada; ahora bien, lo que sí ha escapado completamente a la consideración del repetido especialista es materialmente todo lo relativo a procedimientos como el de organización y nombramiento de comisariados ejidales, los relativos a zonas de urbanización ejidal y los referentes a inafectabilidades agrarias, entre otros.

Con las sumarisimas observaciones anteriores, - creemos que puede entrarse de lleno al estudio exegetico del repetido Libro de Código de la materia, considerando los seis Títulos que lo integran y los respectivos Capítulos.

El Título primero comprende los procedimientos- relativos a restitución y dotación de tierras y aguas y según - puede verse en el esquema que se ha insertado en líneas anteriores, se inicia con un Capítulo de orden general que contiene --

disposiciones que abarcan a los dos procedimientos de que se trata. Conforme al propio Capítulo la restitución y la dotación se desarrollan en dos instancias, siendo la segunda de carácter forzoso en la que resuelve definitivamente la primera autoridad agraria.

Durante su primera fase, los procedimientos mencionados, se inician y desenvuelven en la misma forma: Se presenta la solicitud correspondiente ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción pertenezca el núcleo de población solicitante, sin que para ello sea necesario satisfacer más requisito que el de formular una solicitud escrita en la que cuando menos se exprese la intención de promover la acción respectiva. Artículos 217 y 218. Dichas disposiciones, como puede apreciarse, desarrollan los principios constitucionales a que ya hemos hecho alusión, por cuanto proveen la intervención de los titulares de los Ejecutivos Locales y la de las Comisiones Agrarias Mixtas. Estos órganos se avocan a la instrucción de los expedientes relativos en la primera instancia.

Mendieta y Núñez recoge en su obra "El Problema Agrario de México", la crítica originada por la relativa lentitud que ha ocasionado la intervención de los gobernadores en la primera instancia de los procedimientos indicados; pero el propio autor toma en cuenta que el Código de la materia establece determinados plazos que al fenecer, determinan la resolución tácita relativa y la prosecución forzosa del expediente en segunda instancia (38).

La solicitud de referencia, debe publicarse en el periódico o gaceta oficial de la Entidad Federativa corres-

pondiente y surte efectos a partir de dicho acto, contra los propietarios de los predios afectables ubicados en un radio legal de siete kilómetros, considerado a partir del núcleo de población solicitante. El artículo 220, en su segundo párrafo, estipula además que las Comisiones Agrarias Mixtas deben notificar a los propietarios de tierras o aguas afectables, mediante oficio que se dirija al casco de la finca. En el caso a que alude el artículo 219, la doble vía ejidal, el artículo 221 establece que se hará una nueva notificación a los presuntos afectados.

El artículo 222 establece que la tramitación de los expedientes de dotación o restitución de aguas se ajustará a lo preceptuado para las dotaciones y restituciones de tierras, si bien con las modalidades correspondientes.

Los mandamientos de los Ejecutivos Locales, dispone el artículo 224, deben señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución, precisando las condiciones que guardan conforme a lo dispuesto por el artículo 227. En caso de dotación, las resoluciones de que se trata deben señalar la extensión total y la clase de las tierras concedidas, así como la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyan y el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo, en su caso, y las superficies destinadas a usos colectivos y a la parcela escolar.

A las Comisiones Agrarias Mixtas corresponde realizar una serie de investigaciones, trabajos y estudios técnicos. En caso de restitución: identificación de linderos, e-

planificación en que aparezcan las propiedades inafectables; -- formación del Censo Agrario correspondiente; informe explicativo sobre los datos anteriores, clase de tierras, etc. El Censo lo forma una Junta Censal integrada por un representante de la Comisión Agraria Mixta y uno del núcleo de población solicitante.

En caso de dotación, el Censo es agrario y pecuario; la Junta Censal se forma con un representante de la Comisión Agraria Mixta, director de los trabajos, uno de los propietarios y otro de los solicitantes. Si no se logra el nombramiento o la concurrencia del representante de los presuntos --- afectados, puede funcionar la junta con los otros dos representantes.

La Comisión Agraria Mixta levanta un plano detallado para conocer: la zona ocupada por el caserío, la de terrenos comunales, las propiedades inafectables, los ejidos definitivos y provisionales que existan dentro del radio de afectación y las porciones de las fincas afectables, en la extensión necesaria para proyectar el ejido.

Para complementar el plano, la Comisión Agraria Mixta recaba datos sobre "ubicación y situación del núcleo petionario, extensión y calidad de las tierras planificadas, cultivos principales, producción media, condiciones agronómicas-climatológicas y económicas de la localidad. Extensión, condiciones catastrales y fiscales de las fincas afectables, comprobadas con los certificados correspondientes del Registro Público de la Propiedad" (39).

El artículo 219 estipula que aún en el caso de-

que la solicitud sea de restitución, paralelamente al expediente de esta clase se seguirá de oficio un procedimiento dotatorio, en previsión de que la restitución resulte improcedente; a esta institución procesal agraria se le llama doble vía ejidal y ha contribuido, en una larga época, a la satisfacción de las necesidades agrarias.

A.- Restitución de tierras, bosques y aguas (Capítulo II del Título Primero).

La restitución, como es evidente, presupone un acto desposesorio de los bienes correspondientes; en esa virtud, el señalamiento y la prueba de esta situación jurídica constituyen una parte fundamental en el procedimiento relativo. Para ello, se estipula el señalamiento de los predios despojados y la presentación de los títulos y otros documentos correspondientes. En los artículos 225, 226 y 227, previéndose en éste último los trabajos que al respecto desarrolla la Comisión Agraria-Mixta, tanto en materia administrativa como técnica.

La doble vía ejidal, se complementa prácticamente en el artículo 228 del Capítulo relativo a restitución.

El artículo 229 establece plazos relativos a la formulación de dictamen por la Comisión Agraria y a la expedición del mandamiento provisional por el gobernador; el propio precepto dispone que las omisiones en que incurra la autoridad de referencia o el órgano instructor citado, tendrán como resultado la resolución tácita relativa y la posibilidad de dictar resolución sin el dictamen de la Comisión, respectivamente. A este respecto, Hinojosa Ortiz observa lo siguiente: "Si la Comisión Agraria no dictamina en el plazo de cinco días, el Comité-

Ejecutivo debe pedir al gobernador que resuelva sin necesidad de ese dictamen. Si diez días después de dictaminado el expediente el gobernador no resuelve, el Comité Ejecutivo Agrario debe dirigirse al Jefe del departamento pidiendo que, con fundamento en este artículo considere el asunto resuelto negativamente en primera instancia y pida el expediente para que se tramite la segunda (40).

La segunda instancia del procedimiento que se estudia, se desarrolla primeramente en las oficinas centrales del Departamento de Asuntos Agrarios, pasando enseguida el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emite dictamen al respecto y lo somete a la consideración del Primer Magistrado de la República, para resolución definitiva, conforme al artículo 230.

Además de la llamada doble vía ejidal, cumpliendo las funciones sociales que inspiran a nuestro Derecho Agrario, el artículo 231 dispone que en el caso de insuficiencia de los bienes restituidos con relación a los beneficiarios, debe tramitarse, de oficio una dotación complementaria.

B.- Dotación y ampliación de tierras y aguas -- (Capítulos III, IV, V y VI del Título Primero).

La regulación del procedimiento dotatorio se subdivide en tres capítulos, relativos a la primera y segunda instancias correspondientes y a la dotación específica de recursos hidráulicos, respectivamente. A estos Capítulos pueda adicionárseles el estudio del Capítulo VI, porque en el mismo, en un sólo artículo se regula la ampliación ejidal, misma que es asimilable a la estructura y funcionamiento de la dotación eji-

dal, con la sola excepción del presupuesto jurídico que en la ampliación implica la existencia previa de un núcleo de pro^{bl}ación ya dotado.

Tanto la dotación como la ampliación ejidales se subdividen en dos instancias, con una segunda en la que se dicta la resolución definitiva correspondiente. En la primera de éstas, intervienen, dentro de sus correspondientes atribuciones, el gobernador del Estado y la Comisión Agraria Mixta correspondientes. El Capítulo III del Título Primero que analizamos, regula esta primera fase procesal. El artículo con que se inicia el Capítulo de referencia, artículo 232, estipula que una vez publicada la solicitud relativa, la Comisión Agraria Mixta debe proceder a efectuar los trabajos censales, topográficos e informativos, comprendiendo datos relativos a la región, fincas afectables, régimen de propiedad, condiciones agronómicas relativas, etc.

Los artículos 233, 234 y 235 desarrollan el procedimiento relativo al censo agrario y pecuario a que alude la fracción I del artículo 232.

Una situación de singular importancia se prevee en el artículo 236, en el cual se dispone que en el caso de que surja, durante la primera instancia, un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta, antes de emitir su dictamen, debe poner en conocimiento del Departamento de Asuntos Agrarios, la cuestión, proporcionando toda la información relativa, a efecto de que, previas las investigaciones del caso, el propio Departamento resuelva lo procedente. De donde, en un asunto de

tal importancia, se reducen considerablemente las facultades -- de la Comisión Agraria, dejando expresamente la decisión del ca so al Departamento del Ramo, aunque el precepto de marras, no - precisa qué oficina o dependencia del mismo es la avocada para- estas cuestiones.

Respecto de la indicada situación jurídica, re- sulta interesante el comentario expuesto por Hinojosa: "Este ar tículo se refiere a una cuestión muy importante: la afectación- de latifundios simulados que teórica y legalmente aparecen co-- mo varias pequeñas propiedades pero que, en realidad, pertene-- cen a una sola persona encuyo favor se concentran los benefi--- cios derivados de la explotación de los mismos. En estos casos la gran propiedad puede ser antigua y haberse ocultado mediante un fraccionamiento simulado en el que se titulan las fracciones de superficies inafectables a parientes, amigos, empleados, ser vidores u hombres de paja. Puede ser también una gran propie-- dad nueva porque una persona vaya adquiriendo, a nombre de ---- otras, diversas pequeñas propiedades cuyo control económico con serva. Esta es una nueva forma latifundista que desgraciadamen- te existe con mayor frecuencia de la que era de esperarse.

"El ocultamiento y la simulación es un recurso- a que han acudido y acudirán los grupos privilegiados cuando se trata de hacer efectiva una reforma social. Lo importante es - combatirlos.

"Este artículo se relaciona fundamentalmente con la última fracción del artículo 64 que plantea un problema jurí dico delicado. Por ello debe sugerirse a los campesinos que en estos casos soliciten la ayuda y el asesoramiento legal de las-

Ligas de Comunidades Agrarias o de la Confederación Nacional Campesina. Tales simulaciones pueden destruirse legalmente por medio de una sólida prueba presuncional derivada del análisis minucioso de cómo se manejan las tierras, las aguas, las máquinas y equipos, las cosechas, los peones, etc., y de una investigación minuciosa de las actividades reales de los "presta nombres" u "hombres de paja" que aparecen como propietarios de las fracciones. Debe advertirse que este artículo no puede interpretarse en el sentido de que sólo el Departamento está facultado para descubrir y desconocer un latifundio simulado. Si se le diera ese alcance, sería un precepto inconstitucional. En efecto, el artículo 27 constitucional concede a los Gobernadores facultades para resolver en primera instancia, con plena libertad y responsabilidad. El Código Agrario al reglamentar la primera instancia hace lo mismo. En consecuencia, en un fallo provisional o de primera instancia puede y debe desconocerse un latifundio y ordenarse su afectación, cuidando únicamente de dejar bien fundada la existencia de la simulación para evitar el riesgo de afectar auténticas pequeñas propiedades. Lo mismo debe hacerse en segunda instancia." (41).

Los artículos 237 a 242, se refieren a los plazos dentro de los cuales deberá resolverse o dictaminarse un expediente por el Gobernador o la Comisión Agraria Mixta, respectivamente; disponiéndose, en caso de omisión, la resolución tácita negativa o la expedición del mandamiento sin el dictamen de la Comisión Agraria.

En el artículo 243, del Capítulo indicado, se determina expresamente la posibilidad de que los propietarios pre-

suntos afectados ocurran por escrito a las Comisiones Agrarias - Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante el --- trámite de la primera instancia y hasta antes de que se rinda el dictamen relativo al Ejecutivo Local. El propio precepto dispone, además, que los alegatos y documentos que se presenten con-- posterioridad a dicha situación, serán enviados al Departamento de Asuntos Agrarios para obrar en la segunda instancia.

Una vez que se ha dictado el mandamiento provi-- sional con el que debe culminar la primera instancia, el artículo 244 dispone que el Gobernador envíe el propio mandamiento a - la Comisión Agraria Mixta, para su ejecución. En caso negativo, - la ejecución consiste únicamente en la publicación del mandamien-- to relativo en el periódico oficial del Estado y en la notifica-- ción del fallo de que se trata, al Comité Ejecutivo Agrario inte-- resado y a los propietarios presuntos afectables. En caso posi-- tivo, la Comisión Agraria Mixta designa un representante encarga-- do de las diligencias relativas; éste convoca al Comité Ejecuti-- vo Agrario, a los miembros del núcleo de población beneficiado y a los propietarios afectados. El artículo 245, dispone que la-- ejecución de un mandamiento provisional, debe hacerse citando -- previamente a todos los interesados a la diligencia en que se da-- rá a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los te-- rrenos materia de la acción y se nombrará al Comisariado Ejidal-- correspondiente. Este organo de representación y administración, recibe en el propio acto, la documentación respectiva y los bie-- nes concedidos. La parte final del artículo en cuestión, estipu-- la la ejecución del fraccionamiento provisional de las tierras - de labor recibidas.

A semejanza de lo dispuesto por el artículo --- 130, en el artículo 246, dada la naturaleza provisional de la resolución en primera instancia, se dispone que a partir de la diligencia de posesión provisional, se considera jurídicamente al núcleo de población, como poseedor de las tierras y aguas concedidas por el mandamiento respectivo.

Los artículos 248 y 249, concluyen el Capítulo III, estipulando los plazos que pueden concederse a los propietarios afectados, con referencia al levantamiento de cosechas--pendientes, usufructo de agostaderos y aprovechamiento de aguas para cultivos pendientes.

El Capítulo IV del multicitado Título, regula--lo referente a la segunda instancia para dotación de tierras. Esta se inicia, al recitar el Departamento de Asuntos Agrarios--el expediente resuelto en primera instancia, para su prosecu---ción legal. El artículo 250, dispone al efecto que, en principio, el Departamento debe complementar en la forma que el caso--requiera el expediente que entra en su conocimiento; una vez --que se ha perfeccionado el repetido expediente, se turna el mismo al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emite dicta--men al respecto. Conforme al dictamen de referencia, se formula proyecto de resolución, con el cual se dá cuenta al Presiden--te de la República, quien emite el fallo definitivo.

De manera similar a lo establecido en la prime--ra instancia, el artículo 251 establece la posibilidad jurídica de que los propietarios presuntos afectados ocurran ante el Departa--mento de Asuntos Agrarios, para presentar pruebas y alega--

tos, desde que el expediente es recibido por esta dependencia, hasta que el Cuerpo Consultivo emite su dictamen.

El contenido de las resoluciones presidenciales se estipula en el artículo 252, en las partes siguientes: los resultandos y considerandos en que se informen y funden; los datos relativos a propiedades afectables e inafectables; los puntos resolutivos, determinando las tierras y aguas que se conceden, así como la proporción en que cada una de las fincas afectadas contribuye; las unidades de dotación a constituir, las superficie para usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización; el número y nombre de los individuos dotados, así como el de aquéllos cuyos derechos quedan a salvo, y, finalmente, los planos conforme a los cuales deberá verificarse la ejecución correspondiente. En cuanto a estos últimos y a las localizaciones correspondientes, la parte final del precitado precepto, proscribire la modificación de los mismos, salvo el caso de expropiación decretada en los términos del Código de la materia. El alcance de esta disposición, en la parte indicada, ha sido convalidado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los artículos 253 a 255, inclusive, se refieren al procedimiento de ejecución del fallo presidencial definitivo que tiene lugar en la segunda instancia. El artículo 254 se refiere, en detalle, a las diligencias que debe comprender la ejecución de las resoluciones presidenciales que concedan tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo -- centro de población; entre ellas, pueden citarse las siguientes:

notificaciones a los representantes del núcleo de población beneficiado y a los propietarios afectados; determinación y localización de las superficies laborables, no laborables y de las dedicadas a la parcela escolar y zona de urbanización; determinación de las aguas concedidas; fraccionamiento de las superficies parcelables; organización, en su caso, de explotación colectiva, determinando los derechos individuales de los ejidatarios, etc.

A efecto de delimitar los bienes concedidos, evitando asimismo invasiones, el artículo 256 dispone el deslinde y cercado mediante esfuerzo conjunto de los colindantes.

En los casos en que se afectan tierras de una finca ganadera en explotación, ordena el artículo 257 que si el núcleo de población dotado carece del ganado suficiente para el debido aprovechamiento de dichos bienes, podrá concederse al propietario afectado un plazo, hasta de un año, para la desocupación conducente.

El artículo 258 dispone que ante la posibilidad de conflicto en torno a la ejecución de dos o más resoluciones presidenciales de las mencionadas, en virtud de imposibilidad material de entregar la totalidad de las tierras concedidas, la preferencia en la ejecución se determinará conforme al orden cronológico en que cada fallo haya sido dictado; el propio precepto agrega que a partir de la segunda de las resoluciones con problema, las ejecuciones se verificarán conforme a las posibilidades materiales existentes. Ahora bien, el repetido artículo indica, además, que en el caso de conflicto entre una resolución cuya ejecución ha sido concluida y otra pendiente de ejecutar, debe -

respetarse la posesión definitiva otorgada, quedando la ejecución del fallo o fallos posteriores, sujeta a las posibilidades reales correspondientes.

Los artículos 259, 260 y 261 se refieren a la adjudicación individual de bienes ejidales. El segundo de dichos artículos dispone que una vez que se ha señalado la unidad correspondiente a cada beneficiario, debe hacerse entrega material, en el terreno, levantando un acta de posesión al efecto. Estas diligencias, constituyen el antecedente con el cual el Departamento del ramo procede a expedir los títulos parcelarios correspondientes, previa inscripción de los mismos en el Registro Agrario Nacional.

El artículo 263 prevee la posible inconformidad de los beneficiarios, con la asignación parcelaria que hemos mencionado; al efecto, el precepto indicado dispone que los interesados podrán ocurrir, en un plazo de treinta días a partir de la entrega de las parcelas, ante el Departamento de Asuntos Agrarios, a efecto de que esta dependencia se avoque al problema y resuelva al respecto. Es decir que en la forma indicada se establece un recurso administrativo, podríamos llamarlo de inconformidad, si bien el mismo no ha sido merecedor de desarrollo alguno por la legislación secundaria y los ordenamientos de carácter administrativo.

La dotación de aguas, a semejanza de la de tierras, se integra en dos instancias; a ellas se dedica el Capítulo V del repetido Título primero.

El artículo 264 dispone la intervención en el pro

cedimiento indicado, de los Ejecutivos de los Estados; el artículo 265 estipula las diligencias de inspección a cargo de las Comisiones Agrarias Mixtas.

Las reglas técnicas conforme a las cuales se determinan los recursos hidráulicos que deberán dotarse, se establecen en el artículo 266.

Los artículos 267 a 269, inclusive, disponen la intervención en el propio procedimiento, de la Secretaría de Agricultura; sin embargo, en esta materia debe atenderse a lo siguiente: "en la actualidad, la competencia en materia de aguas corresponde a la Secretaría de Recursos Hidráulicos. La Secretaría de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la fracción IX del artículo 90. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sólo tiene facultades para: "programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los Municipios o los particulares". Por tanto la referencia que este artículo y los dos siguientes hacen a la Secretaría de Agricultura debe considerarse como hecha a la de Recursos Hidráulicos". (12).

Por último, en la presente sección de nuestro trabajo, cabe aludir al Capítulo VI del Título que aquí se estudia; en el mismo, conteniendo solamente un artículo, se comprendo el procedimiento dedicado a la ampliación de ejidos. Ahora bien, la aparente pobreza del Capítulo de referencia obedece a que la mayoría de las disposiciones referentes a la ampliación

ejidal, en materia de procedimiento, han sido comprendidas en -- los anteriores Capítulos del mismo Título primero, a veces en -- forma expresa y otras, de manera obscura; pero, en términos gene-- rales, debe quedar aquí señalado que la ampliación se ventila en -- dos instancias, en las cuales intervienen los mismos órganos y -- autoridades que en los procedimientos restitutorio y dotatorio.

C.- Nuevos centros de población agrícola (Capítu-- lo VII del Título primero).

El Capítulo citado, también en el Título a que -- se ha venido haciendo mención, comprende el procedimiento refe-- rente a la creación de nuevos centros de población agrícola. En-- el primer artículo del mismo Capítulo se dispone que los expe--- dientes de esta clase se inician a solicitud de los interesados, previniéndose además, que éstos declararán su conformidad expre-- sa para trasladarse al lugar en que se establezca el poblado de-- nueva creación, así como la decisión de los beneficiarios de --- arraigar en este núcleo de población.

Quando los solicitantes del procedimiento que se -- menciona, son vecinos de un núcleo que ha solicitado dotación o -- ampliación de ejidos, sin que se haya dictado resolución presi-- dencial ni se haya otorgado posesión provisional; el artículo -- 273 dispone que los interesados deberán optar entre proseguir -- "el procedimiento para la creación de un nuevo centro de pobla-- ción o el dotatorio directo" y una vez que se haya expresado una -- u otra situación, se proseguirá la acción que ha sido preferida-- y se suspenderá el otro procedimiento.

Con propósitos técnicos que no siempre se reali--

zan en su integridad, el artículo 274 dispone que el Departamento del ramo verifique estudios acerca de la ubicación que pretende dársele al nuevo poblado, así como la cantidad y calidad de tierras, bosques y aguas que debe comprender y las fincas que para ello deben afectarse; asimismo, los estudios de referencia, según el citado precepto, comprenderán los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que se requieran, y los costos de transportación e instalación de los beneficiados.

A pesar de que el procedimiento que se estudia es de instancia única, es decir que se desarrolla ante las oficinas y dependencias centrales del Departamento de Asuntos Agrarios, el artículo 275 estipula que los estudios y proyectos formulados conforme al artículo anterior, deben ser enviados al Ejecutivo local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecte el nuevo poblado, con objeto de que expresen su opinión al respecto, en un término de quince días. Por otra parte, el mismo artículo dispone que simultáneamente deberá notificarse con los datos indicados, a los propietarios presuntos afectados y a los campesinos interesados para que expresen, por escrito, lo que a sus respectivos derechos convenga.

Una vez que ha transcurrido los plazos a que alude el artículo citado en el párrafo anterior, el artículo siguiente, el 276, manda que el Departamento del ramo emita dictamen -- que será elevado a la consideración del Presidente de la República, a efecto de que esta autoridad dicte la resolución correspondiente.

D.- Permutas, fusión, división y expropiación de bienes ejidales (Capítulos I a III del Título Segundo).

El Capítulo I del Título Segundo se dedica a -- las permutas de bienes ejidales, comprende un reducido número-- de artículos en los que primeramente se estipula que este tipo de procedimiento se inicia a instancias de los núcleos de pobla-- ción ejidal interesados.

El artículo 279 del referido Capítulo dispone-- que la conformidad de los poblados permutantes o interesados en el procedimiento que se indica, debe recabarse precisamente en-- asamblea general que para el efecto se convoque por un represen-- tante del Departamento de Asuntos Agrarios quien, conforme al - propio precepto, deberá comprobar la existencia de quórum legal conforme a los censos relativos y deberá, asimismo, verificar-- si dos terceras partes, por lo menos, de los ejidatarios intere-- sados se pronuncian favorablemente a la permuta de que se tra-- te.

Una vez que se ha recabado la conformidad a que se refiere el artículo anteriormente citado, el artículo 280 -- dispone que el Departamento del ramo recabe opinión de la Secre-- taría de Agricultura y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, -- cuando alguna de estas Instituciones opere con un poblado inte-- resado, una vez hecho lo cual la primeramente citada dependen-- cia debe determinar acerca de la conveniencia de aprobar la per-- muta, expresando al efecto la extensión y calidad de tierras, - así como los volúmenes de agua que deban permutarse. La parte - final del precepto citado en último lugar, faculta al Presiden--

te de la República para dictar la resolución definitiva de este procedimiento, previo dictamen sancionado por el Cuerpo Consultivo Agrario.

Tanto de los artículos de carácter sustantivo -- referentes a la permuta de bienes ejidales, como de los preceptos de carácter adjetivo en esta misma materia, se desprende -- que el Código hace posible dos tipos de permutas: las permutas entre núcleos de población ejidal y las permutas entre éstos y particulares. En la nota relativa al artículo 280, Hinojosa Ortiz, con referencia al primer tipo citado, afirma que en las -- permutas de ejido a ejido lo fundamental es la conformidad de los núcleos permutantes; ahora bien, agrega el mismo comentarista, el Presidente de la República como autoridad agraria no se encuentra facultado para modificar los términos propuestos por los núcleos de población, éstos tienen "libertad absoluta", según el propio Hinojosa, para concertar los términos de la operación y las autoridades agrarias no estén posibilitadas legalmente para cambiar dicha situación, parcial o totalmente (43).

Por nuestra parte, creemos de indispensable necesidad manifestar nuestra crítica para la opinión del mencionado comentarista, cuyo ejidalismo radical lo lleva al grado de predicar una libertad absoluta de los núcleos de población en el procedimiento de que se trata. Es evidente, pensamos, que la naturaleza excepcional de la propiedad ejidal y las limitaciones específicas a que se encuentra sujeta no permiten de manera alguna la existencia jurídica de una libertad de dicha especie; algo bien distinto es que los ejidos que pretenden permutar en-

tre sí, deben ser escuchados y debidamente atendidos en la promoción de expedientes de esta clase, pero la última palabra corresponderá a la autoridad agraria superior que es el Primer Magistrado de la República.

El segundo tipo de permutas que puede ser realizado entre los núcleos de población y los particulares, cuenta con un sólo artículo en el Capítulo de que se trata; en dicha disposición solamente se establece que los procedimientos de esta clase se regirán "por los preceptos consignados en este Capítulo, en cuanto sean aplicables". Respecto de esta forma de la permuta ejidal, debe tomarse en cuenta la existencia de un reglamento que originalmente asignado para regular la administración y aprovechamiento del Fondo Común Ejidal, llegó al extremo de transformar y trastornar a esta clase de procedimientos. El reglamento de marras, de fecha 23 de abril de 1959, contiene a este respecto los siguientes dispositivos:

"Artículo 16. Las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares procederán y se tramitarán solamente cuando, además de cumplirse con lo dispuesto en el artículo 146 del Código Agrario en vigor, se satisfagan los siguientes requisitos:

"I. Que no haya, en su caso, compensación individual en efectivo, sino que se trate de cambio de terrenos por terrenos;

"II. Que el particular permutante, bajo la pena de rescisión automática de la permuta y pérdida de los terrenos que entregue, se obligue a destinar los terrenos ejidales que re

ciba, precisamente a fines agrícolas, y

"III. Que exista opinión del Comité Técnico y -- de Inversión de Fondos".

"Artículo 20. En los casos de permutas o expropiaciones, el derecho individual de los ejidatarios afectados se limita a recibir una nueva parcela equivalente a la que tenían.

"El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con apego estricto a las disposiciones de este Reglamento, puede --- acordar que los excedentes en efectivo, correspondientes a una - indemnización, se inviertan de preferencia en obras que benefi- cian a los núcleos de población afectados.

"Cuando las comunidades o sus miembros en parti- cular se niegan a ocupar y trabajar las tierras que por compen- sación o indemnización les correspondan, perderán todo derecho. En este caso, las tierras se adjudicarán a otros campesinos y el efectivo, en caso de que haya algún remanente o de que las tie- rras no se hayan adquirido, ingresará al Fondo Nacional de Fomen- to Ejidal para aplicarlo a la realización de sus fines".

Un comentario más que creemos conveniente agre- gar, por nuestra parte, al tema de la permuta ejidal es nuestro desacuerdo respecto de la opinión del ilustre Dr. Mendieta y Nú- ñez, cuando afirma que en esta materia, sólo hay una instancia y contra la resolución definitiva no existe recurso alguno, "pues- si las autoridades agrarias juzgan inconveniente la permuta, nin- guna otra autoridad, ni la judicial por la vía de amparo, puede- sustituir su criterio al de dichas autoridades, porque se trata- de cuestiones técnicas que obedecen a un sistema general de orga-

nización de los ejidos que no puede ser nulificado por la determinación de peritos particulares". (44).

Cierto que en el procedimiento de permuta existe una instancia única pero de ahí a que no exista ningún recurso en contra del fallo relativo, existe una distancia enorme y esto no sólo porque se trate de cuestiones de carácter técnico, ajenas a los "peritos particulares", sino en virtud de que no se encuentra una causa específica de improcedencia del amparo que, como lo exige la técnica de este medio de impugnación excepcional, exprese categóricamente la imposibilidad de acudir al propio juicio en reparaciones de violaciones constitucionales derivadas de un procedimiento de permuta irregular, deficiente o ilícitamente desarrollado por las autoridades agrarias, como suele frecuentemente ocurrir. Y qué decir, además, en nuestra opinión acerca del incuestionable derecho de los núcleos de población ejidal para atacar por la vía del amparo a las resoluciones presidenciales de permuta que indebidamente, a pesar de una apariencia legal, redunden en un virtual despojo de su patrimonio. Estimamos pues que los fallos presidenciales en esta materia, si bien definitivos en la esfera del Poder Ejecutivo o sea en el ramo estrictamente administrativo, pueden ser combatidos y, en su caso, con firmados o modificados y aún suprimidos jurídicamente en el campo judicial federal, como acertadamente observa el maestro Vázquez Alfaro en sus lecciones de Derecho Agrario, atendiendo, además, por lo que hace a nuestro juicio de garantías, a las importantes reformas en materia de amparo agrario sancionadas el año de 1963 (45).

Hemos buscado en las recopilaciones especializadas de jurisprudencia, algo que nos permitiese fundar el criterio del Dr. Mendieta y Núñez, pero no hemos encontrado base alguna al respecto; por otro lado, la improcedencia que en este---ramo ha sido estipulada a partir de la reforma constitucional de 1951 y delimitada en la reforma de 1947, no alcanza de manera alguna a este rubro del procedimiento agrario, por lo cual corroboramos nuestro punto de vista.

El Capítulo II del expresado Título Segundo, se ocupa del procedimiento en la fusión y división de bienes ejidales y de los núcleos de población sujetos a este régimen agrario. A diferencia de la división interna de los propios bienes - que tiene lugar sin que el núcleo de población pierda su unidad y su integridad patrimonial, en el caso del parcelamiento o fraccionamiento de parcelas ejidales entre los ejidatarios que integran el poblado; el procedimiento de división de ejidos si transforma al núcleo tanto como el procedimiento de fusión, pues en la primera situación se escinde un poblado y de él se desprenden dos o más núcleos de población, desapareciendo el original, en---tanto que en el segundo procedimiento surge un poblado también - nuevo, constituido con los bienes originales de dos o más nú---cleos y que se integra con los miembros de los mismos. En uno y en otro caso se organizan nuevas autoridades ejidales. La división o la fusión de ejidos, conforme al artículo 282, pueden iniciarse de oficio, por el Departamento de Asuntos Agrarios o a so---licitud de los ejidatarios interesados y también por instancias del Banco Nacional de Crédito Ejidal que se encuentre operando en

algún ejido; este artículo estipula asimismo la posibilidad de que los expedientes de que se trata se inicien a solicitud de la Secretaría de Agricultura, a este respecto conviene anotar que la propia dependencia, desterrada virtualmente de los problemas ejidales a pesar de que el Código conserva múltiples preceptos-- que a ella se refieren y establecen su intervención, no opera en estos casos ni es tomada en cuenta por las autoridades del Departamento. En este sentido, cabría anotar nuestras observaciones-- a lo asentado en el Problema Agrario de México del Dr. Mendieta- y Núñez, en donde se afirma que en los procedimientos que nos -- ocupan participa la repetida Secretaría, cuando esto ya no sucede en la práctica, ni en lo relativo a la iniciación del procedi- miento ni por lo que hace a la opinión que en el articulado rela- tivo se establece por parte de la repetida Secretaría, en el cur- so del procedimiento que se estudia.

Como la permuta y como la expropiación de bienes ejidales, la fusión y la división de núcleos de población eji--- dal se agotan en una sola instancia a cargo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con la participación de la Dele- gación Agraria correspondiente y de las Direcciones Generales de Tierras y Aguas y de Derechos Agrarios del repetido Departamen- to.

E.- Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, Conce- sión Ganadera (Capítulos I y II del Título Tercero).

El derecho de inafectabilidad agraria se subdivi- de en inafectabilidad agrícola e inafectabilidad ganadera, con- forme a lo estipulado por el artículo 27 constitucional reforma-

do. Por otra parte, el Código de la materia establece una figura más en el ramo ganadero que siendo un derecho de carácter temporal, sujeto a un término fijo de veinticinco años, recibe la criticada denominación de concesión ganadera; ésta, a diferencia de la inafectabilidad ganadera permanente a la que se refiere de manera expresa el citado precepto fundamental, si bien puede --- abarcar una superficie considerablemente mayor se encuentra sujeta a un régimen de excepcionales limitaciones que obligan a un uso adecuado de los recursos y comprenden la extrema posibilidad de la derogación parcial o total del derecho relativo, lo cual no ocurre en la inafectabilidad permanente agrícola ni en la ganadera.

Hecha la anterior advertencia acerca de las notas generales de la inafectabilidad agraria, por nuestra parte-- agregaremos que en el campo procesal no existen diferencias fundamentales en el procedimiento para alcanzar las inafectabilidades permanentes agrícola o ganadera, comprendiéndose ambos procedimientos en el Capítulo I del Título Tercero del Libro correspondiente. El artículo inicial del propio Capítulo, el 292, reproduce la posibilidad de que los propietarios de fincas afectables, agrícolas o ganaderas promuevan la localización de la superficie que deba considerarse inafectable, dentro de tales predios, iniciándose el procedimiento correspondiente con solicitud que al efecto se presente ante la Comisión Agraria Mixta respectiva, anexando a la misma los testimonios de propiedad, inscripción en el Registro Público de la Propiedad, así como un plano topográfico de la totalidad del predio afectable, señalando la -

superficie que pretende determinarse como inafectable. Enseguida, el artículo 293 dispone que la mencionada Comisión Agraria, debe emitir dictamen al respecto, dentro de un término de quince días; una vez formulado el dictamen en cuestión, el precepto aludido dispone que el expediente sea enviado al Departamento de -- Asuntos Agrarios, el cual, a su vez, debe proponer al Presidente de la República, en un plazo también de quince días, la emisión del fallo administrativo agrario o declaratoria que corresponda, la cual se enviará a publicación del Diario Oficial de la Federación y, en caso favorable para el propietario, podrá inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

El procedimiento de referencia, además de su muy primitiva estructuración en los dos artículos comentados, adolece de una gravísima falla que comparte con los demás procedimientos para la obtención de todo género de inafectabilidades agrarias. En efecto, la crítica ha señalado acertadamente los peligros y la injusticia derivados de la unilateralidad propia de estas situaciones procesales agrarias, por cuanto no se da en ---- ellas, la menor participación a los núcleos de población agraria justificadamente interesados en la satisfacción de sus necesidades agrarias, mediante la posible afectación de los predios que, mediante los procedimientos de que se trata, son apartados de manera permanente de estas finalidades sociales. En otras palabras, Mendieta y Núñez y quienes con él opinan, estiman que deben reformarse los procedimientos de las inafectabilidades agrícola y ganadera, transformándolos en un verdadero proceso, en el cual tenga el carácter de parte la representación jurídica de los nú-

cleos de población cuyos intereses pudieran resultar afectados con la declaratoria de inafectabilidad correspondiente (46).

En un terreno crítico, valorativo, pensamos con la mencionada tendencia reformista que debe constituirse un auténtico proceso de la inafectabilidad agraria; no obstante, por ahora, volveremos al terreno exegético para señalar que los actuales procedimientos de inafectabilidad agraria no participan más que el promovente, los órganos de instrucción y de carácter técnico pertenecientes al Departamento de Asuntos Agrarios y la autoridad decisoria que es el Presidente de la República, auxiliado éste por el Cuerpo Consultivo Agrario, cuya participación en estas materias, por cierto, ha escapado al ilustre Dr. Mendigta y Núñez quien en su "Problema Agrario de México" expresa la inconveniencia de la no intervención del mencionado órgano técnico (47).

Los artículos 292 y 293 regulan la situación del propietario cuyo derecho va a derivarse de una situación existente con anterioridad, merced a la expresa manifestación del interesado para que se segregue jurídicamente y cambie de régimen agrario una porción de un inmueble cuya superficie y otras características lo hacen afectable en materia agraria. A través del procedimiento comentado en líneas anteriores, se obtiene la llamada localización de pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable, dentro del predio afectable, atendiendo a las circunstancias de superficie, calidades de tierras y régimen de explotación establecidos en el artículo 27 constitucional y en los preceptos de carácter sustantivo del Código de la materia. Un origen dis-

tinto de la inafectabilidad a que se refieren los dos preceptos citados, es el correspondiente a la situación jurídica cuyo procedimiento se consagra en el artículo 294; este precepto parte de la hipótesis de la existencia de un predio que por su extensión tenga el carácter de inafectable o bien, que haya quedado reducido a la superficie inafectable, a través de un procedimiento dotatorio, ampliatorio, restitutorio o creativo de nuevo centro de población; en estas condiciones, el titular del inmueble, dedicado a explotaciones agrícolas o ganaderas, puede solicitar y obtener, en su caso, certificado de inafectabilidad presidencial agraria. La solicitud relativa, conforme al artículo 294, debe presentarse ante el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios en la Entidad Federativa donde se encuentre ubicado el predio. El propio funcionario debe requerir al interesado la presentación de las pruebas conducentes, tales como títulos de propiedad y planos relativos; con ello, el Delegado en cuestión, emprende un estudio del caso, recaba la información relativa de la Comisión Agraria Mixta y ordena una inspección en el terreno mediante su personal técnico, todo éste de conformidad con lo estipulado por el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Una vez complementada la substanciación de esta primera etapa del procedimiento, el Delegado Agrario emite opinión, favorable o negativa, fundándola jurídica o fácticamente y con ella remite el expediente al Titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Este funcionario, también conforme al repetido artículo, se avoca al conocimiento del expediente, a través de las Direcciones de Inafectabilidad Agraria y de Derechos Agrarios de

la propia Dependencia, de acuerdo con el Reglamento Interior de la misma; ahora bien, aunque el multialudido precepto no lo estipula expresamente, en este procedimiento interviene el Cuerpo--- Consultivo Agrario, el cual en auxilio de la Primera Autoridad-- Agraria, emprende una revisión final del caso y dispone, cuando es necesario, algunas diligencias complementarias, para llegar-- en esta forma a someter el expediente cuyo proyecto de resolu--- ción se estima favorable, a la consideración del Presidente de la República, para el efecto de la expedición del certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera de carácter permanente. La parte final del artículo de que se trata, dispone asimismo que el expresado título presidencial debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial de la Entidad correspondiente (48).

Entre los problemas prácticos relacionados con las inafectabilidades agrarias, no podemos omitir recoger las observaciones del Dr. Vázquez Alfaro acerca de la pretendida derogación, anulación o revocación de los certificados presidenciales de inafectabilidad agraria permanente. En principio, el --- maestro de referencia señala la distinción que en esta materia-- debe tenerse presente entre la concesión ganadera que sí es derogable, parcial o totalmente, y la inafectabilidad agrícola o ganadera permanentes, cuya anulación, revocación o derogación no se encuentran previstas en la legislación agraria ni constitucional ni reglamentariamente. No obstante ésto y teniendo pleno conocimiento de causa, en cierta época se ha dado pábulo a infun-

dadas esperanzas de grupos campesinos, abriendo innumerables expedientes por este supuesto concepto, en la vía administrativa agraria, sirviendo esta política exclusivamente como un vergonzoso pretexto para el enriquecimiento de malos funcionarios y empleados. A este respecto, a pesar de que en el ramo administrativo no existe un conducto jurídico procesal para atacar los vicios o irregularidades del derecho de inafectabilidad agraria, opinamos con el multicitado profesionista que en la vía judicial federal sí es posible promover lo conducente a los intereses de los núcleos de población agraria, cuando éstos son ilícitamente afectados por el otorgamiento de una inafectabilidad agrícola o ganadera o bien de una concesión ganadera. El Dr. Mendieta y Núñez señala al efecto que en su concepto "los certificados de inafectabilidad deben respetarse mientras no sean nulificados mediante un procedimiento ajustado a las garantías constitucionales correspondientes" (49).

El Capítulo II del indicado Título se refiere al procedimiento relativo a las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera. El artículo 295 del propio Capítulo dispone que "las inafectabilidades ganaderas se otorgarán a solicitud de los interesados ante el Departamento Agrario, mediante decretos-concesión". El texto de este precepto, como fácilmente puede apreciarse, no ha sido reformado conforme a las modificaciones introducidas en materia ganadera al artículo 27 constitucional, pues en la primera parte del texto se alude, sin distinción, a las inafectabilidades ganaderas, disponiéndose que las mismas se otorguen, sin más, mediante la aludida clase de decretos. Del

examen del texto reformado en las partes relativas del expresado precepto fundamental, se desprende que en éste se establece un tipo de inafectabilidad ganadera de carácter permanente, sin aludir para nada a las llamadas concesiones; luego existe una notoria disparidad entre el texto constitucional y las disposiciones reglamentarias, en este campo del procedimiento; ésto, sin perjuicio de la muy justificada crítica motivada por el hecho de calificar como concesión a un acto jurídico que no tiene dicho carácter.

Los artículos 296, 297 y siguientes, hasta el 300 inclusive, se refieren al procedimiento encaminado a obtener la concesión ganadera; ahora bien, toda vez que por razones políticas y en mucho jurídicas, la institución de que se trata ha caído en desuso y ha sido prácticamente desterrada de nuestro medio en virtud de decisiones políticas, no estimamos necesario entrar en mayores detalles a este respecto. Por otra parte, si resulta de un extraordinario interés atender aquéllas cuestiones que relacionadas con la concesión ganadera, se refieren al control técnico y administrativo del régimen que le es propio, así como todo lo relativo al procedimiento derogatorio correspondiente, no comprendido en el Código de la materia, pero estipulado en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. A este efecto, debe tomarse en cuenta primeramente, lo dispuesto por el artículo 301 en cuanto al contenido del decreto-concesión de inafectabilidad ganadera por veinticinco años, que es el siguiente:

"I. Las consideraciones en que se exprese la com-

probación:

a) De la personalidad y de la capacidad jurídica del solicitante.

b) De que la finca, materia de la solicitud, tiene como objeto principal la explotación ganadera.

c) De la propiedad de terrenos y semovientes, para los efectos de la fracción II del artículo 115.

d) De la existencia del número necesario de cabezas de ganado.

e) Del modo como las necesidades agrarias hayan quedado satisfechas, de acuerdo con lo establecido por la fracción IV del artículo 115 y por las fracciones II, III y IV del artículo 116, en sus respectivos casos;

II. La declaratoria de inafectabilidad por veinticinco años, de la extensión que proceda, y

III. Las obligaciones a que el concesionario quede sujeto, de acuerdo con las disposiciones de este Código.

"Si se trata de concesión provisional, el decreto deberá contener, además de las consideraciones a que se refieren las fracciones a) y e), de la fracción I, aquellas otras en que se diga cómo se ha comprobado la propiedad de los terrenos, su valor, la solvencia del solicitante y la posibilidad de establecer la explotación ganadera en el término de un año."

"Además, expresará las obras, mejoras y demás inversiones de capital que el propietario deba realizar, el número de cabezas que deba adquirir para explotación fija; hará la declaratoria de inafectabilidad provisional por un año improrrogable y señalará las obligaciones generales y especiales a que el

concesionario queda sujeto y las sanciones que le corresponden en caso de incumplimiento."

F.-Nulidad de fraccionamientos de tierras (Capítulo único del Título Cuarto).

En la parte relativa a los dispositivos procesales comprendidos en el artículo 27 constitucional, hemos hecho alusión a la fracción IX del propio precepto, según la cual es jurídicamente posible nulificar la división o reparto que a pesar de su apariencia legítima, se hubiere hecho entre los vecinos de un núcleo de población, mediando error o vicio; cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que se encuentren en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o cuando lo soliciten una cuarta parte de los mismos vecinos siempre que éstos estén en posesión de por lo menos las tres cuartas partes de los terrenos. Esta norma fundamental se desarrolla en el Capítulo único del Título Cuarto del Libro que se analiza.

El artículo 302, inicial del precitado Capítulo, se fundamenta en la disposición constitucional aludida y estipula que la solicitud correspondiente debe dirigirse al Delegado Agrario de la entidad respectiva, comprendiendo lo siguiente: nombre de los solicitantes y proporción del área comunal que posean; nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate, expresando su ubicación; a la solicitud se acompañarán los títulos relativos a la propiedad agraria de los terrenos en cuestión.

Iniciado el procedimiento con la presentación de la solicitud indicada, el Delegado Agrario, conforme al artí

culo 303, debe proceder a convocar a una junta o asamblea de adjudicatarios y poseedores de los terrenos cuyo fraccionamiento pretende nulificarse; en dicho acto, el aludido funcionario debe escuchar a los solicitantes de la nulidad, por una parte, y por la otra, deberá también atenderse a los razonamientos o inconformidades que presenten quienes estimen que se les afecta indebidamente con el aludido procedimiento; asimismo, se estipula que en la mencionada asamblea deben recibirse todas las pruebas que las diversas partes interesadas presenten.

A partir de la fecha en que se ha verificado la asamblea a que alude el artículo anterior, las partes disponen de un período de noventa días, conforme al artículo 304, para el efecto de presentar nuevas pruebas y formular los alegatos que a sus intereses convengan. Una vez que ha fenecido el término de referencia, el artículo 305 estipula que el Departamento del ramo dará cuenta con el expediente respectivo al Presidente de la República, para que éste resuelva si es de declararse o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento en cuestión, así como, en su caso, la forma en que debe procederse para la nueva adjudicación de los terrenos controvertidos. Ahora bien, a pesar de que en los artículos del Capítulo indicado no se prevee al efecto, en la actual práctica administrativa seguida por las autoridades agrarias, corresponde inicialmente al Delegado Agrario la subsanciación fundamental del expediente relativo, una vez completada ésta se remite el expediente a oficinas centrales de la dependencia aludida, practicándose en ellas una revisión del caso, finalmente el asunto pasa al conocimiento del Cuerpo Consultivo Agrario y éste sanciona técnicamente el expediente que va a ser -

puesto a consideración de la primera autoridad agraria de la República.

G.- Titulación y deslinde de bienes comunales -- (Capítulo I del Título Quinto).

El artículo 306 del Capítulo de referencia dispone que los procedimientos para reconocer y titular adecuadamente los derechos sobre bienes comunales a núcleos de población, pueden iniciados de oficio o a petición de parte por el Departamento de Asuntos Agrarios, en aquellos casos que no exista conflicto de linderos. La parte final del mismo precepto dispone que en las mismas condiciones deberán dilucidarse los derechos que individualmente correspondan a los comuneros, tomando en debida cuenta lo establecido por el artículo 66 del Código de la materia.

Hinojosa Ortiz formula respecto de estos procedimientos las siguientes observaciones:

"Las resoluciones confirmatorias deben referirse a bienes comunales y debe ordenarse su trámite en torno de dos ideas fundamentales: la. Notificación y amplia oportunidad de defensa a todos los colindantes; y 2a. Planificación correcta que permita localizar y medir con precisión los terrenos.

"Hay que tener en cuenta que la confirmación presupone una posesión pacífica, reconocida y respetada. Por lo tanto no vale la pena tramitar confirmaciones si no hay la base técnica de un buen plano y una información bien hecha. De lo contrario se corre el riesgo de que la confirmación sea contraproducente y provoque problemas y conflictos." (50).

Ahora bien, el aludido autor estima "injustificada legalmente", la prevención que las resoluciones presidenciales confirmatorias comprenden generalmente en acatamiento de lo dispuesto por la parte final del artículo 306, en relación con lo que estipula el artículo 66 también del Código de la materia; fundando esta apreciación en la ubicación del artículo 66 en el Título referente a dotaciones de tierras y aguas, y, señaladamente, atendiendo a las irregularidades que las autoridades agrarias cometen aprovechando como una verdadera "válvula de escape", al dispositivo combinado por los artículos 306 y 66. A este respecto, consideramos, con el profesor Vázquez Alfaro, que en una estricta técnica jurídica el comentarista invocado carece en absoluto de razón, puesto que la mera colocación de un precepto no constituye un elemento suficiente para calificarlo esencialmente, atendiendo además a la indiscriminada dispersión de preceptos que afecta al Código Agrario; en suma que no puede confiarse definitivamente en el lugar en donde el legislador ha colocado un artículo para de ello desprender determinados razonamientos; por otro lado, la existencia de innumerables vicios y verdaderos delitos en éste como en otros campos del procedimiento agrario, tampoco nos autoriza para impugnar la pureza jurídica de la situación procesal que analizamos, toda vez que de aceptar la pretendida justificación de Hinojosa Ortiz, tendríamos que concluir que materialmente todos los procedimientos agrarios son "injustificados legalmente", porque en torno a ellos se realizan un torbellino de conductas ilícitas especialmente por parte del personal agrario.

Con referencia a los problemas que hemos comentado en torno a la localización y respeto de pequeñas propiedades en explotación, conforme a lo mandado en el artículo 66 del Código de que se trata, debe atenderse a lo dispuesto en el Reglamento relativo, publicado en el Diario Oficial del 15 de febrero de 1958 (51).

La fundamentación expresa del procedimiento que se estudia se encuentra en los artículos 306 del Código de la materia y 4º. del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. Iniciado el procedimiento mediante la solicitud relativa o el acuerdo de iniciación de oficio, el poblado interesado, en asamblea general, elige dos representantes, uno propietario y otro suplente, con facultades para intervenir en nombre del pueblo interesado, en la tramitación del expediente respectivo, en el cual, deberán presentar los títulos de propiedad correspondientes y todas aquellas pruebas para fundar el derecho que representan.

El artículo 308, dispone que la substanciación del procedimiento indicado se verifica por el Departamento de Asuntos Agrarios, recabando las pruebas necesarias acerca de la exactitud de los títulos correspondientes y verificando los trabajos que lleven a la localización de las tierras respectivas y la determinación de su área; en caso de que el derecho a que aluden los títulos presentados y las superficies respectivas, concuerden fehacientemente con la pretensión de los interesados, deberá procederse a la inscripción de los bienes comunales de que se trate en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad del lugar.

En el caso de que el núcleo de población que promueve la acción indicada, carezca de títulos legítimos o no los tenga en absoluto, o cuando existan dificultades para precisar - el área de localización de los bienes comunales, el artículo 309 dispone que el Departamento del ramo debe proceder a recabar los datos necesarios para levantar la planificación correspondiente- y recabar las pruebas conducentes. Con estos elementos, la propia dependencia pone a la vista el expediente a los interesados, por un plazo de diez días, a efecto de que expongan lo que a sus intereses convenga. Una vez fenecido el plazo anterior, el artículo 310 ordena que el Cuerpo Consultivo Agrario dictamine el expediente relativo, pasando éste posteriormente, en su caso, al Departamento de Asuntos Agrarios para la formulación del proyecto de resolución presidencial correspondiente.

En el texto que aún se conserva, el artículo 311 dispone que la ejecución de las resoluciones presidenciales en-- el procedimiento de que se trata, corresponde al Departamento de Asuntos Indígenas y debe llevarse a cabo deslindando los terrenos reconocidos, señalando las fracciones que posean los individuos en forma particular y efectuando la organización de Comisariado de Bienes Comunales. La parte final del propio precepto, - agrega que el Departamento de Asuntos Indígenas puede ocurrir al Departamento de Asuntos Agrarios, en demanda de personal técnico para estos trabajos. A pesar de ello, en la actual práctica administrativa agraria la ejecución de referencia se realiza en -- forma unilateral por el Departamento de Asuntos Agrarios, máxi- me que el Departamento de Asuntos Indígenas desapareció hace muchos años.

El procedimiento de titulación de bienes comunales que se comprende en el Capítulo I del Título Quinto, contempla la posibilidad de que el reconocimiento y la titulación jurídica de los bienes materia del mismo, tenga lugar sin controversia o conflicto; ahora bien, puede ocurrir que durante la tramitación del expediente indicado surgan conflictos de límites, derivados de situaciones posesorias o de derechos consignados en títulos diversos, con referencia a los bienes comunales cuyo reconocimiento se pretende; en esta hipótesis, el artículo 312 dispone la suspensión del procedimiento en la vía confirmatoria de titulación de bienes comunales. En el caso de que el conflicto resulte entre un núcleo de población solicitante y un particular, el procedimiento deberá proseguirse por la vía de restitución; cuando el conflicto surga entre dos núcleos de población de régimen ejidal o comunal, el propio artículo 312 dispone que el expediente prosiga en la vía de conflicto por límites de bienes comunales, a la que se refiere el Capítulo II del mismo Título.

En la tramitación del procedimiento de referencia, en la vía confirmatoria, el artículo 313 dispone que el Departamento del ramo proceda de oficio a la elaboración de estudios relativos a los bienes comunales, en las materias siguientes: económico-social de la comunidad de que se trate, incluyendo avalúo de sus bienes, para efectos fiscales; sobre conflictos por límites entre los núcleos de población comprendidos en los terrenos comunales o con los colindantes de los mismos; determinación de las superficies necesarias para efectuar dotaciones complementarias conforme a las necesidades del núcleo solicitante; demarcación y calificación de los fraccionamientos ubicados dentro de

los terrenos comunales, señalando las pequeñas propiedades; y -- estudios acerca de las zonas necesarias para urbanización del --- poblado.

H.- Primera instancia para los conflictos por límites de bienes comunales.

Hemos dicho, al analizar el artículo 312, que en el curso del procedimiento confirmatorio y titulatorio, pueden - surgir conflictos acerca de los derechos que en él se dilucidan, ante lo cual debe proseguirse el expediente en la vía a que se - refiere el Capítulo II del Título Quinto, cuando el problema ten ga lugar entre núcleos de población agraria. Pero también puede suceder que el conflicto en cuestión se presente fuera del proce dimiento confirmatorio; esto es que no se requiere de la previa- iniciación de éste, para que se esté en el caso de iniciar el -- procedimiento relativo a conflictos por límites de bienes comuna les. Esta vía procesal se inicia, conforme a lo ordenado por el artículo 314, a petición de parte o de oficio por el Departamen- to de Asuntos Agrarios; éste, de acuerdo con el precitado artícu lo, se avoca al conocimiento de los conflictos de hecho o de de- recho por límites entre terrenos comunales o entre terrenos comu nales y ejidos. Esto, en acatamiento de lo dispuesto por la pri mera parte del párrafo segundo que figura en la fracción VII del artículo 27 constitucional, que dice: "Son de jurisdicción fede- ral todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, - cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo-- Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propon drá a los interesados la resolución definitiva de las mismas"...

No puede escapar a nuestro análisis la notoria - deficiencia entre la concordancia que debiera haberse mantenido - entre el precepto fundamental y la norma reglamentaria a que he- mos hecho referencia. En efecto, ésta alude a conflictos entre - "terrenos" de tal o cual especie y, por nuestra parte estimamos - imposible, lógica y técnicamente la existencia de conflictos ju- rídicos entre "terrenos"; el precepto fundamental mencionado, -- fué adecuado en su terminología al referirse a "cuestiones que - por límites de terrenos comunales, se susciten entre núcleos de - población". Evidentemente que tales problemas tienen lugar en- - tre entes jurídicos y no entre los bienes respectivos.

Asimismo, nuestra estimación crítica del mismo - artículo 314 nos lleva a la observación del Dr. Mendieta y Núñez acerca de la referencia a conflictos de hecho o de derecho que - textualmente se contiene en el propio precepto; por nuestra par- te, consideramos que ello se debe al reconocimiento constitucio- nal que a los núcleos de población que de hecho o de derecho --- guarden el estado comunal, se hace expresamente en el artículo - 27 de nuestra Ley Fundamental.

Ya por instancias de los interesados o de oficio por el Departamento del ramo, una vez iniciado el procedimiento, como en el procedimiento confirmatorio, el artículo 315 dispone que los núcleos de población interesados elijan dos representa- tes, uno propietario y otro suplente, quienes deben presentar -- los títulos y otros documentos, así como toda clase de pruebas-- que a los intereses de su representado convengan. La parte fi-- nal de este precepto, dispone asimismo que los representantes de que se trata podrán celebrar convenios acerca de los derechos --

cuestionados en este procedimiento.

El artículo 316 manda que el Departamento del --
 ramo proceda a la elaboración de los estudios a que se refiere--
 el artículo 313 y dispone además, que se realice levantamiento -
 topográfico de los terrenos pertenecientes a los poblados en con-
 flicto. Cuando se ha concluido con las diligencias anteriores,-
 el Departamento del ramo fija a las partes un término de sesenta
 días, para aportar pruebas, según lo dispuesto en el artículo --
 317. El artículo 318, ordena que al finalizar el precitado pe--
 ríodo de pruebas, la aludida dependencia federal, en un término-
 de cinco días, debe formular, previo dictamen del Cuerpo Consul-
 tivo Agrario, un proyecto de resolución definitiva que será so
metido a la decisión del Presidente de la República. La parte fi-
 nal de este artículo prevee que el fallo en cuestión se someta,-
 para opinión, al Departamento de Asuntos Indígenas, el cual no --
 existe en la actual estructura administrativa, de donde ha pre--
 tendido interpretarse que carece de toda aplicación o que cuando
 mucho, puede referirse a la Dirección General de Asuntos Indíge-
 nas que a la fecha funciona dentro de la Secretaría de Educación
 Pública.

La resolución presidencial que recae en el proce-
 dimiento que se estudia, conforme al artículo 319, debe determi-
 nar lo siguiente: la extensión y localización de las tierras, --
 pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en li
tigio y las superficies dedicadas a fundos legales o zonas de ur
banización; los volúmenes de agua que correspondan a cada pobla-
 do y su forma de aprovechamiento; y la compensación que en caso-

de ser procedente, se otorgue. El artículo 320 establece que si los núcleos de población interesados se conforman con el respectivo fallo presidencial, éste adquiere el carácter de irrevocable y debe ser inscrito en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad; ahora bien, la parte final del mismo artículo indica que a pesar de la inconformidad que se suscite, el propio fallo será ejecutado y notificado a los ejecutivos locales. Dada la muy compleja índole de las cuestiones que se ventilan en el procedimiento que ahora se estudia, esta parte final del aludido precepto ha sido justificadamente criticada, por estimarse que violenta prácticamente la ejecución de un fallo que todavía va a quedar sujeto a un nuevo proceso como es el juicio de inconformidad.

El artículo 321 indica la posibilidad de que intervenga el personal del actualmente llamado Departamento de Asuntos Agrarios, en la ejecución de las resoluciones presidenciales relativas a conflictos de límites; la ejecución de que se trata, conforme a la disposición invocada, comprende la posesión de los bienes que reconoce a cada poblado la resolución, procediendo al efecto la localización y deslinde de las tierras respectivas, -- así como la determinación de los correspondientes volúmenes de agua. En el curso de la ejecución de la repetida resolución presidencial, el artículo 322 manda la celebración de asamblea general de miembros de poblado, para determinar la relación de cabezas de ganado que estén en condiciones de aprovechar los recursos pastales del pueblo, debiéndose fijar además las características de los terrenos ocupados por recursos forestales y su explotación.

I.- Segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales o juicio de inconformidad.

El Código Agrario, regula el procedimiento del juicio de inconformidad, en su Capítulo III, que denomina "Segunda Instancia para los Conflictos por Límites de Bienes Comunales", siendo los artículos 323 a 333, los que mencionan el procedimiento que debe seguir el aludido juicio, por ante la autoridad competente, que tiene conocimiento del juicio mencionado, competencia que le corresponde a nuestro Máximo Tribunal de la República, o sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por haberla establecido así el Legislador, en el artículo 27 Constitucional, en el segundo párrafo de la fracción VII, que dice:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias".

Tramitada la reclamación se resuelve en Tribunal

en Pleno ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con las facultades que le establece el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dice al respecto:

Artículo 11.-"Corresponde a la Suprema Corte conocer en Pleno:

Fracción XII.-"De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas de la misma, por disposición expresa de la Ley".

El Juicio de Inconformidad, se interpone contra la Resolución Presidencial dictada en la primera instancia de los conflictos por límites de bienes comunales, por el poblado que resulto afectado por ésta, el cual se inicia por demanda que por escrito presentarán los representantes del poblado conforme, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del término de quince días siguientes a la fecha en que se les hubiere notificado la resolución en forma legal, haciendo constar en ésta los puntos de inconformidad y las razones en que la fundan, acompañando a la misma, las copias de traslado para las contrapartes y para el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Si el poblado afectado, no recurre la resolución presidencial que le afecta, dentro del término antes mencionado, la aludida resolución, causa ejecutoria.

Presentada la demanda ante la Oficialía de Partes de la H. Suprema Corte, y realizados los trámites administrativos correspondientes, hasta llegar a la Oficina Auxiliar del Pleno de la misma, ante la cual se hacen todos los trámites

del mencionado juicio; se dicta auto admitiendo la demanda, si ésta reúne los requisitos formales que señala el artículo 322, - del Código Federal de Procedimientos Civiles y que se aplica supletoriamente a esta materia, los cuales son los siguientes: a). -El Tribunal de Justicia ante el cual se promueve el juicio, o sea la Suprema Corte de Justicia; b).-El nombre del poblado actor, y el de sus representantes, los documentos con que acreditan su personalidad, su domicilio para oír notificaciones en esta Ciudad; el nombre del poblado demandado, y el de sus representantes, así como su domicilio donde deberán ser notificados; c). -Los hechos en que expresa su inconformidad y las razones en que se funde, expresándolos con claridad y precisión, de tal manera que los demandados puedan producir su contestación y defensa; -- d).-Los fundamentos de derecho en que apoya su demanda de inconformidad, y e).-Los puntos petitorios correspondientes; o que mande prevenir al poblado actor para que la aclare o corrija, -- dentro de un término prudente que al efecto le señalen.

Acceptada la demanda, se manda emplazar a la contraparte o contrapartes del poblado actor, por conducto del C. - Juez de Distrito en cuya jurisdicción se encuentren, para que, - dentro del término de quince días siguientes al emplazamiento, - más los que se le concedan por razón de la distancia, conteste - la demanda de inconformidad, en la que deberá negar, confesar u oponer las excepciones en los términos que a su derecho convenga, pudiendo solicitar en la misma contestación que se abra el juicio a prueba; se emplaza también al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con la copia simple de la demanda y demás documentos que se acompañen, para que en nombre del Ejecutivo la con

teste dentro del término de quince días siguientes a la fecha en que reciba dicha demanda, la que podrá negar, confesar u oponer las excepciones que tenga que hacer valer, así como podrá solicitar en la misma contestación que se abra el juicio a prueba; así mismo deberá remitir a la H. Suprema Corte de Justicia el expediente original y demás documentos, que se tramitaron en la primera instancia por ante ese Departamento.

Una vez contestada la demanda de inconformidad por la contraparte o contrapartes del poblado actor, así como por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en nombre del Ejecutivo, y si en autos quedó comprobada la personalidad de los representantes de los poblados en litigio, la Suprema Corte mandará abrir a prueba el juicio por un término improrrogable de veinte días, si alguno de los poblados lo hubiere solicitado en la demanda o en su contestación, observándose las siguientes reglas en relación con las pruebas: las diligencias practicadas en la primera instancia harán prueba plena, salvo que fueren redarguidas de falsedad por alguno de los poblados, y solamente dentro del término antes mencionado, se recibirán pruebas que se refirieran a hechos supervenientes o que, ofrecidas ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hubieren sido indebidamente desechadas, o no hubieren podido recibirse en todo o en parte, por motivos no imputables a quien las ofreció. La Corte, antes de pronunciar sentencia en el juicio de inconformidad, si lo estima necesario, podrá mandar practicar las diligencias que crea convenientes para mejor proveer; concluido el término de prueba se fijará a las partes un plazo de cinco días para que --

por escrito presenten sus alegatos en los cuales expresarán lo que a sus intereses convenga. Concluido lo anterior, la Corte deberá pronunciar sentencia dentro de los quince días siguientes a la expiración del término de alegatos, o a la práctica de diligencias a que se refiere el artículo 327 y 329 de la Legislación Agraria. La sentencia expresará cuáles son los puntos de la resolución presidencial que se confirman, revocan o modifican y causará ejecutoria, desde luego. La aludida sentencia será notificada a las partes, y se remitirá copia certificada de la misma al Juzgado de Distrito respectivo, y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para que este último se encargue de ejecutarla, así como de efectuar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la misma, en auxilio del Juzgado de Distrito, el que, una vez ejecutada la sentencia, la mandará inscribir en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y en el Registro Agrario Nacional. En el momento de ejecutarse la sentencia de la Suprema Corte, los núcleos de población contendientes, con la intervención de un representante del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, designarán sus Comisariados de Bienes Comunales y sus Consejos de Vigilancia. Al procedimiento de este juicio, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en la materia de que se trata (artículo 333 del Código Agrario).

Notas Bibliográficas del Capítulo III

- 31.- Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, págs. 825 y sigs.
- 32.- Fix Zamudio, Héctor: "Estructuración del Proceso Agrario", en El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo, págs. 184 a 187, Librería Manuel Porrúa, S.A. México, D.F., 1962.
- 33.- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto: "Delimitación del Proceso Agrario: litigio, jurisdicción y procedimiento", epígrafes números 11 y 12. Estudio presentado en Florencia el año de 1963.
- 34.- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, págs. 174 y 199.
- 35.- Fraga, Gabino: Obra citada, pág. 199.
- 36.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes tomados en las lecciones de Derecho Agrario impartidas el año de 1968.
- 37.- Fix Zamudio, Héctor: Obra citada, pág. 171.
- 38.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, pág. 354.
- 39.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, págs. 355 y 356.
- 40.- Hinojosa Ortiz, Manuel: Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Edic. de la Cámara de Diputados, pág. 201.
- 41.- Hinojosa Ortiz, Manuel: Obra citada, págs. 205 y 206.
- 42.- Hinojosa Ortiz, Manuel: Obra citada, pág. 220.
- 43.- Hinojosa Ortiz, Manuel: Obra citada, pág. 228.
- 44.- Mendieta y Núñez, Lucio: El Problema Agrario de México, pág. 366.
- 45.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes tomados de la cátedra de Derecho Agrario impartida en la Facultad de Derecho, el año de 1968.
- 46.- Mendieta y Núñez, Lucio: Política Agraria, págs. 87, 90 y sigs.

- 47.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, pág. 359.
- 48.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes tomados de la cátedra de Derecho Agrario impartida en 1968.
- 49.- Mendieta y Núñez, Lucio: Obra citada, pág. 359.
- 50.- Hinojosa Ortiz, Manuel: Obra citada, pág. 251.
- 51.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes de la cátedra de Derecho Agrario, impartida el año de 1968.

C A P I T U L O I V

PROPOSICIONES DE REFORMA AL PROCEDIMIENTO --
AGRARIO Y CREACION DE TRIBUNALES AGRARIOS ES
PECIALIZADOS.

- 1.- Opiniones del Dr. Vázquez Alfaro en la mate--
ria y bases para un anteproyecto creativo del
sistema jurisdiccional agrario

- 2.- Necesidad de la creación de tribunales agra--
rios, según el Dr. Raúl Cervantes Ahumada.

C A P I T U L O I V

PROPOSICIONES DE REFORMA AL PROCEDIMIENTO AGRARIO
Y CREACION DE TRIBUNALES AGRARIOS ESPECIALIZADOS.

- 1.- Opiniones del Dr. Vázquez Alfaro en la materia y bases para un anteproyecto creativo del sistema jurisdiccional agrario.

En nuestro medio jurídico, el precursor de estas ideas, sin lugar a dudas, es el Dr. Mendieta y Núñez; ahora bien, sus opiniones, expuestas hace muchos años, no han llegado, a --- nuestro juicio, a la necesaria sistematización y a la precisión de aspectos que se requieren en tan importante asunto. No obstante, del propio maestro recogemos la fundamental apreciación crítica de que las condiciones actuales en que se resuelven los diversos conflictos de derechos agrarios, son plenamente insatisfactorias y redundan en una considerable injusticia; de esta premisa el precitado especialista ha llegado a la afirmación de la imprescindible necesidad del establecimiento de tribunales especializados que se avoquen al conocimiento y resolución de los expresados litigios jurídico agrarios.

En épocas más recientes, un experimentado profesor de la facultad de derecho, el Dr. Guillermo Vázquez Alfaro ha venido exponiendo, en una forma más jurídica y técnica, sus opiniones y proposiciones que por considerarlas necesarias y convenientes a efecto de complementar nuestro trabajo, analizamos--

enseguida.

En materia agraria existen múltiples casos en que los órganos y autoridades administrativos dejan la decisión efectiva de las controversias legales agrarias en manos de insignificantes e incapacitados empleados que proceden sin la menor limitación, toda vez que las normas procesales agrarias se reducen a la regulación de las acciones tendientes a la redistribución de tierras, bosques y aguas, salvo contadísimas excepciones como la relativa a privación de derechos agrarios ejidales. Veamos lo que a este respecto expresa el Dr. Vázquez Alfaro: "El desarrollo y la aplicación de la Reforma Agraria Mexicana, han tenido y tienen múltiples y complejos problemas en relación con asuntos de naturaleza contenciosa que se presentan a las autoridades agrarias acerca de los derechos creados por la legislación agraria en vigor."

"Constitucionalmente se establece una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución". Precisándose también en el mismo orden, la categoría constitucional del Presidente de la República, como primera autoridad agraria de la nación.

"Dentro de este orden de ideas, el citado organismo ha venido conociendo y resolviendo los conflictos que se presentan en la aplicación de la legislación de la materia, apeándose al procedimiento embrionario que, en algunos casos, establece el requisito de un juicio de carácter administrativo, sin que dicho proceso sea instruido y resuelto por organismos con estructura propiamente jurisdiccional; por el contrario, en

casos como en el llamado "Juicio de Privación de Derechos Agrarios", que establece la garantía, -teórica por cierto-, que solamente el Presidente de la República puede privar de sus derechos a un ejidatario, la realidad es que, con excepción del Cuerpo Consultivo Agrario, casi todos los demás organismos o personal administrativo y autoridades ejidales y comunales que interviene en estos casos, cometen frecuentemente una serie de irregularidades, que en la práctica redundan en vicios graves que hacen nugatoria la citada garantía.

En el capítulo de derechos ya definidos a favor de los núcleos de población ejidales y comunales, o de los ejidatarios y comuneros, en su carácter de integrantes de dichas entidades, el actual sistema resulta casi inoperante y teórico, ya que se carece de un procedimiento sencillo, eficaz y enérgico, para hacer respetar los expresados derechos. Sin perjuicio de la intervención de autoridades judiciales o penales del Fuero Federal, se estima imprescindible contar con un sistema jurisdiccional administrativo, ante cuyos organismos puedan campesinos y núcleos de población, obtener una garantía real e inmediata en los derechos que les conceden las leyes del país.

Dentro del marco constitucional mexicano y aún dentro de la actual legislación agraria, con determinadas adaptaciones de forma, se estima posible establecer la jurisdicción o fuero federal agrario. Aprovechando la importante experiencia obtenida en más de 50 años de aplicación de las leyes relativas y las experiencias mexicanas en materia de Justicia Fiscal y Justicia del Trabajo; fueros especiales existentes al amparo de nuestra ley máxima, que al presente han conseguido im-

portantes realizaciones.

El malestar y la desconfianza creciente a causa de las injusticias que se siguen cometiendo en el campo, a pesar de la voluntad y el esfuerzo de las autoridades agrarias, debennos meditar seriamente, en la necesidad de descentralizar-- la atención de estos problemas creando un sistema o fuero, cuyos organismos debidamente estructurados y reglamentados tengan las facultades, autoridad y solvencia moral necesarias, para resolver en forma inmediata dichas controversias, estableciendo, si para ello fuera necesario, un sistema de justicia delegada, tanto en representación del Primer Magistrado de la nación como del Jefe del DAAC, en las respectivas competencias que la ley les señale; asimismo, un sistema conciliatorio sencillo sería muy útil para buscar la solución oportuna o, por lo menos, una adecuada-- información sobre multitud de problemas que a diario se presentan".

En desarrollo de las referidas ideas, Vázquez Alfaro expresa que la legislación agraria de carácter ordinario debe ser reformada (52).

En la parte relativa a procedimientos agrarios del actual Código de la materia, se requiere, en opinión del maestro Vázquez Alfaro, agregar al Libro Cuarto un Título que se denomine "DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO O CONTENCIOSO ANTE LOS TRIBUNALES FEDERALES AGRARIOS", con los Capítulos siguientes:

I.- Disposiciones Generales; II.- Estructura de los Tribunales Federales Agrarios; III.- Competencia de los Citados Organos; y IV.- Procedimientos ante los Tribunales Federales Agrarios. Ade

más, previendo una segunda instancia en el procedimiento relativo, dentro del propio libro se agregaría un título más referente a la revisión de los fallos de los Tribunales Federales Agrarios por el Cuerpo Consultivo Agrario o por un Tribunal Central de Segunda Instancia.

Las ideas que sobre la materia sustente el maestro Vázquez Alfaro, se contienen en las proposiciones referentes a la materia y organización de los nuevos Capítulos que sugieren para el Código Agrario. Enseguida reproducimos la parte relativa al anteproyecto del citado autor.

"El capítulo relativo a disposiciones generales podrá contener las siguientes:

- a) En auxilio del Presidente de la República, -suprema autoridad agraria de la nación y del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; en los casos expresamente señalados por la ley en que se presenten quejas, inconformidades o controversias acerca de la aplicación de la legislación agraria - en relación a los derechos, responsabilidades y obligaciones que establezca el presente Código, se ejercerá, en la esfera administrativa, la jurisdicción federal agraria a través de los Tribunales Agrarios del propio Departamento.
- b) En el ejercicio de la jurisdicción federal - agraria los funcionarios de los Tribunales - del ramo deberán ser acatados en las decisio

nes legales que expidan; asimismo, son acredres al respeto y colaboración tanto por los--particulares como de parte de otras autoridades federales, estatales y municipales. Correlativamente, los citados funcionarios están--singularmente obligados a poner toda su capacidad en la rápida, eficiente y honesta administración de la justicia agraria.

El capítulo II, relativo a la naturaleza, estructura y jurisdicción de los Tribunales Agrarios, podrá' contener--las siguientes materias:

- a) Los Tribunales Federales Agrarios, son los--organismos jurisdiccionales administrativos, competentes en la esfera indicada, para conocer y resolver en los términos que la Ley señala, de asuntos de naturaleza contenciosa--que se susciten en relación a derechos establecidos por el presente Código.
- b) Respetando la naturaleza jurisdiccional de --los Tribunales Federales Agrarios, con las --atribuciones, facultades y garantías que la--ley otorgue a dichos organismos y a sus integrantes, formarán parte del Poder Ejecutivo--Federal, dentro de la dependencia del mismo, encargada constitucionalmente de la aplica--ción y ejecución de la legislación agraria.
- c) Para una mejor y más equitativa administra--

ción de la justicia agraria, encargada a -- los Tribunales del ramo, éstos tendrán estructura paritaria, comprendiéndose dentro de los mismos la representación de autoridades y sectores, interesados o afectados social y económicamente en los asuntos de que conozcan los citados organismos. Los vocales representativos de las expresadas entidades, tendrán las funciones que la Ley les señale.

- d) En la misma adscripción de las Delegaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización radicará un Tribunal Federal Agrario, abarcando su jurisdicción a la entidad federativa correspondiente, con excepción de aquellos casos de Delegaciones del ramo que operen en una parte del territorio de uno o varios Estados de la República; debiéndose observar lo dispuesto al principio del presente artículo, con la salvedad de que la jurisdicción del correspondiente Tribunal abarcará la circunstancia territorial asignada a la respectiva Delegación.

Adscrito permanente y especialmente a cada Tribunal Federal Agrario, colaborará un Procurador de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos que ocurran a dichos organismos; debiendo prestar-

servicios gratuitamente y sin distinción alguna política o religiosa, a ejidatarios, comuneros o colonos que demanden su intervención.

- e) Los Tribunales Federales Agrarios serán reglamentados por una ley orgánica correspondiente.

El capítulo III.- del Título que nos ocupa, se refiere a la competencia de los repetidos organismos jurisdiccionales, podrá contener el articulado referente a los siguientes:

- a) Los Tribunales Federales Agrarios son competentes para conocer en los casos que expresamente les señale la ley, de los asuntos de naturaleza contenciosa que se susciten en relación con derechos establecidos por este Código a consecuencia de fallos provisionales o resoluciones presidenciales a beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal y colonias agrícolas, o en favor de los ejidatarios, comuneros o colonos, en lo individual, como integrantes de dichas entidades.
- b) Además de los casos en que expresamente las faculte la ley, los Tribunales Federales Agrarios podrán intervenir por delegación expresa de los CC. Presidente de la República o Je fe del Departamento de Asuntos Agrarios y Co-

lonización, en las controversias que en materia agraria se presenten directamente a dichos funcionarios; actuando en funciones conciliatorias o como Tribunal de instrucción, según delegación expresa.

El capítulo IV se referirá al procedimiento ante los Tribunales Federales Agrarios, proponiéndose el siguiente articulado:

- a) Los Tribunales Federales Agrarios conocerán y resolverán en su caso, en los asuntos de su competencia, actuando como organismo conciliatorio o desarrollando las fases conciliatorio y contenciosa del procedimiento agrario, en los casos marcados por la ley. Asimismo, podrán actuar como organismos procesales de instrucción en los asuntos en que sean expresamente requeridos para ello, por los CC. Presidente de la República, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o Gobernadores de los Estados, dentro de sus respectivas atribuciones.
- b) En todo caso, el procedimiento tendrá el carácter de sumario, los términos serán fijados por el Reglamento relativo, en lo general será oral; en los casos en que se requieran formalidades, las mismas serán llenadas a través del respectivo Procurador Agrario,-

si así lo aceptan las partes, o por ellas -- mismas o los representantes que ellas designen.

c) El procedimiento conciliatorio tendrá las siguientes características:

1.- Podrá iniciarse a petición de parte interesada en lo particular o a promoción de las Dependencias competentes del DAAC o de otras autoridades federales o estatales, dentro de sus respectivas atribuciones agrarias.

2.- Dentro de los términos que la ley señale, se citará a las partes a una audiencia para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, recibiendo los alegatos de las partes.

3.- En la misma audiencia el Tribunal calificará alegatos y pruebas, pronunciando su resolución según el caso.

4.- En los casos en que los Tribunales Agrarios intervengan por mandato expreso de la ley, en forma conciliatoria, con base en los antecedentes del caso que recabarán de las autoridades que conozcan o hayan intervenido en el mismo, citarán a las partes para audiencia que deberá celebrarse en fecha tal que materialmente posibilite a éstas, estén en condiciones de presentar sus alegatos y pruebas; el Presidente del Tribunal procura-

rá avenir a las partes, para cuyo efecto y - de conformidad con las mismas, podrá fijar - una nueva fecha para continuar la audiencia. De llegar a un acuerdo, se levantará formalmente el convenio respectivo, que será remitido a la autoridad correspondiente para --- efectos ejecutivos.

El procedimiento contencioso se ajustará a las - siguientes normas:

- 1.- Se iniciará por petición verbal o promoción - escrita de parte legalmente interesada, en am - bos casos el C. Secretario del Tribunal acreditará la personalidad de la parte actora y - requisitará su promoción.
- 2.- Previamente se desahogará la fase conciliato - ria, en los términos ya señalados.
- 3.- En el caso de que no sea posible llegar a un - convenio que ponga término al conflicto, se - levantará acta haciéndolo constar, pasando de inmediato a la fase contenciosa propiamente - dicha, debiendo señalarse fecha para la au--- diencia de pruebas, alegatos y resolución, en un plazo perentorio, pudiéndose desahogar di - cha audiencia en la propia fecha de estimarse que el Tribunal cuenta con los suficientes -- elementos de conocimiento para determinar el - caso.

d) Los Tribunales Federales Agrarios están facultados para solicitar y obtener de las autoridades federales, estatales y municipales, así como, de los particulares, la información o documentación que estimen necesarias en relación con los casos que conozcan conforme a la competencia que les concede la ley". (53).

2.- Necesidad de la creación de tribunales agrarios, según el Dr. Raúl Cervantes Ahumada.

Reconociendo también la primacía del maestro Mendieta y Núñez en este campo, Cervantes Ahumada se pronuncia por la creación de un sistema de justicia ejidal, partiendo de la consideración de las innumerables irregularidades y de la incapacidad técnica jurídica de que adolecen los actuales órganos agrarios que conocen de estas cuestiones. Consecuentemente, se pone en evidencia el requerimiento de una organización adecuada que controle jurisdiccionalmente la actividad de las autoridades administrativas.

Con las ideas anotadas, Cervantes Ahumada propone una reforma constitucional que establezca los lineamientos generales para la creación y organización de tribunales de justicia ejidal; la propia reforma deberá seguirse por una Ley de justicia ejidal. Los órganos jurisdiccionales de que se trata, estima el jurista citado, deben tener la categoría federal atendiendo a la precariedad de la administración de justicia en el ámbito estatal.

Respecto de los lineamientos generales que deberían desarrollarse en la Ley orgánica del sistema de justicia ejidal a que alude Cervantes Ahumada, éste propone los siguientes:

A) COMPETENCIA:

Los tribunales ejidales conocerían todas las cuestiones que se suscitaren entre ejidatarios en relación con la tenencia de las tierras ejidales; de las reclamaciones que los ejidatarios presentasen en contra de las decisiones administrativas, y de todo conflicto que se suscitase sobre tierras ejidales.

B) ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES:

Quizá sería conveniente establecer tribunales inferiores regionales, que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente, y tribunales estatales de apelación.

La estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería ser reformada para agregarle la Sala de Asuntos Agrarios, que funcionaría en forma similar a las otras salas.

Los tribunales de zona deberán ser colegiados y se integrarían por un árbitro que designase cada una de las partes y un juez ejidal designado por el Departamento de Asuntos Agrarios.

En cada capital de Estado podría instalarse un tribunal ejidal de apelaciones, que quizás convendría fuese unitario.

C) PROCEDIMIENTOS:

El procedimiento ante los tribunales de zona no

debería sujetarse a forma alguna.

No se permitiría que los interesados fuesen --- asistidos por abogados o asesores, y el tribunal tendría las -- más amplias facultades para allegarse las pruebas que estimase- convenientes.

Después de oír a las partes y recibidas las - pruebas, se expediría una resolución sin más trámite y sin suje- ción a formalidades específicas.

En cada caso, se haría saber a las partes su de- recho de acudir al tribunal de apelaciones.

Las apelaciones podrían ser formuladas verbalmen- te y el tribunal de apelaciones revisaría con la mayor libertad- la resolución del tribunal de zona, la que confirmaría, revoca- ría o modificaría.

Ante el tribunal de apelaciones podría permitir- se la presentación de escritos formulados con asistencia de abo- gados.

El tribunal podría, si lo estimase pertinente, - allegarse nuevas pruebas.

El fallo sería recurrible por vía de amparo di- recto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No se requeriría especial formulismo para la de- manda de amparo.

La Suprema Corte podría, en todo caso, suplir -- cualesquiera deficiencias de la queja.

Habría un plazo perentorio para que los tribuna- les dictasen sus resoluciones.

La idea general orientadora del sistema sería la

de que la impartición de la justicia debería ser pronta y expedita(54).

Desafortunadamente, el proyecto de que se trata ha soslayado los muy numerosos conflictos que en la vida diaria se suscitan entre ejidatarios y pequeños propietarios o entre aquéllos y colonos o con relación a núcleos de población sujetos al régimen comunal agrario, cuya naturaleza jurídica es diversa de los núcleos de población ejidal. No obstante, pensamos la preocupación del destacado maestro será un aliciente más para que en alguna ocasión nuestros legisladores lleguen a responsabilizarse en la organización de un verdadero sistema de justicia agraria, no sólo ejidal, sino comprensivo de la totalidad de los conflictos que en esta materia se presenta.

Notas Bibliográficas del Capítulo IV

- 52.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Estudios Agrarios Mexicanos, págs. 76 y 77.
- 53.- Vázquez Alfaro, Guillermo: Obra citada, págs. 78 a-85.
- 54.- Cervantes Ahumada, Raúl: Los Tribunales Agrarios -- (necesidad de su creación). Artículo en la Revista de Estudios Agrarios.

CONCLUSIONES

I.- En las modestas líneas de este trabajo, --merced a la inspiración de los especialistas que a este tema -- se han dedicado y conforme a nuestro propósito central, queda-evidenciada la fundamental función de las normas adjetivas en-relación al Derecho Agrario en México. En pocas palabras, va-le decir que sin procedimientos adecuados y eficientes resul--tan negativos los ideales jurídicos expresados en las normas --sustantivas.

II.- La anterior afirmación resulta particular-mente importante, considerando la gran dinámica de nuestro De-recho Agrario y la importancia nacional de los problemas que --tiende a resolver, en consideración, por otra parte, a las de-ficiencias que sigue arrastrando el capítulo procesal de nues-tros ordenamientos agrarios.

III.- Desde la iniciación formal que en México tiene nuestra disciplina especializada, en la Ley Agraria del-6 de enero de 1915, se encuentran presentes las normas del pro-cedimiento, si bien en la expresión incipiente propia de la --época. Empero, en el ordenamiento citado destacan las notas pe-culiares del procedimiento agrario en cuanto a su sencillez o-relativa liberalidad de forma, celeridad y eficacia y especia-lidad determinada por el propósito de atender una singular pro-blema económica, social y política.

IV.- Las características señaladas anteriormen-te, aunque no expresadas ni conocidas en la forma sintética y-

científica a que aludimos en la conclusión precedente, inspiran y motivan el procedimiento agrario que en sus principales rubros, se consagra en el Constituyente de Querétaro, a través del artículo 27 constitucional, quedando en él establecidos los procedimientos restitutorio, confirmatorio, dotatorio y de creación de nuevos centros de población, así como el de fraccionamiento de latifundios, en el texto original del propio precepto fundamental.

V.- Los procedimientos originales y principales de referencia, se desarrollan en las primeras leyes reglamentarias de la materia, con ciertas fluctuaciones, hasta llegar a un notorio perfeccionamiento en la ley Bassols. Por otro lado, a las ramas procesales iniciales, se agregan en la legislación reglamentaria vías procedimentales como la referente a la delimitación y reconocimiento de la propiedad agraria inafectable; ahora bien, la práctica administrativa, mas empírica que jurídicamente, comienza a llenar las lagunas de los ordenamientos reglamentarios y surgen así múltiples procedimientos menores, de carácter administrativo, ante la necesidad de resolver cuestiones imprevistas que van presentándose, en estas condiciones aparecen normas referentes a la solución de conflictos parcelarios, integración de órganos de representación de los núcleos de población, privación y adjudicación de derechos ejidales y otras cuestiones no previstas ni constitucionalmente, ni en los primeros ordenamientos reglamentarios.

VI.- Precisada la importantísima jerarquía instrumental y funcional de las normas del procedimiento en el De-

recho Agrario de México, hemos señalado algunas de las mas graves deficiencias de nuestra legislación, con base en el análisis del Código de la materia; ahora bien, como conclusión final que complementa nuestras observaciones y proposiciones, estimamos que es fundamental la institución de un sistema de justicia agraria que complemente las reformas que en este renglón son in dispensables, con la creación de verdaderos organismos jurisdic cionales que atiendan y resuelvan los conflictos jurídicos agra rios.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ALCALA-ZAMORA y CASTILLO, NICETO: "Proceso, Autocomposición y -- Autodefensa". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1942.

ALCALA-ZAMORA y CASTILLO, NICETO: "Delimitación del proceso agrario: litigio, jurisdicción, procedimiento". Estudio presentado en el Congreso de Derecho Procesal en Florencia, el año de 1963.

BASSOLS, NARCISO: "La Nueva Ley Agraria". (Antecedentes).- México D. F. 1927.

CALAMANDREI, PIERO: "Proceso y Democracia". Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1960.

CARRILLO FLORES, ANTONIO: "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México". Librería Porrúa, S.A.- México, D. F. 1939.

CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE y RAFAEL DEPINA: "Instituciones de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición.- México, D. F. 1961.

GERRILLO F. y MENDIETA, L.: "Derecho Agrario". Bosch. Editorial. Barcelona, España. 1952.

CORTES, ROLANDO: "Apuntes de Tramitación Agraria". México, D. F.

GHAVEZ PADRON, MARTHA: "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S. A. México, D.F. 1964.

DE LA PEÑA, MOISES: "El Pueblo y su Tierra".- Mito y realidad de la Reforma agraria en México. Cuadernos Americanos.- México, D. F. 1964.

EDICION DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION: "Manual de Tramitación Agraria".- México, D.F. 1964.

MENDIETA y NUÑEZ, LUCIO y otros: "Estudios Agrarios. Año III. -- Septiembre-Diciembre de 1964. Núm. 9.- Estudio comparativo entre el Código Agrario vigente y un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario.

FABILA, MANUEL: "Cinco Siglos de Legislación Agraria".-(1493-1940)
Tomo I. Banco Nacional de Crédito Agrícola.-México, D.F. 1941.

FERRER MENDIOLEA, GABRIEL: "Historia del Congreso Constituyente
de 1916-1917". Impreso en Talleres Gráficos de la Nación. Bi-
blioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Re-
volución Mexicana. México, D.F. 1957.

FIX ZANUDIO, HECTOR: "Estructuración del Proceso Agrario", pu-
blicado en "El Pensamiento Jurídico de México, en el Derecho Ad-
ministrativo". Editorial Librería Manuel Porrúa, S.A. México, -
D. F. 1962..

HERNANDEZ GARCIA, RAUL: "Critica gramatical de algunos artícu-
los de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
.-Correcciones gramaticales a la Constitución Política de los -
Estados Unidos Mexicanos".- Primera Edición.- México, D.F. 1965.

MENDIETA y NUÑEZ, LUCIO: "El Derecho Social".- Editorial Porrúa,
S. A.- México, D.F. 1953.

MENDIETA y NUÑEZ, LUCIO: "El Problema Agrario de México".- Edit-
rial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1954.

MENDIETA y NUÑEZ, LUCIO: "El Sistema Agrario Constitucional". -
Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1966..

MENDIETA y NUÑEZ, LUCIO y LUIS G. ALCERRECA: "Un Anteproyecto--
de Nuevo Código Agrario".- Primera Edición.- Centro de Investi-
gaciones Agrarias.- México, D.F. 1964.

MORENO, DANIEL: "El Congreso Constituyente de 1916-1917".- Uni-
versidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Pu-
blicaciones. Primera Edición. México, D.F. 1967.

NAVA NEGRETE, ALFONSO: "Derecho Procesal Administrativo".- Edi-
torial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1959.

PALLARES, EDUARDO: "Diccionario de Derecho Procesal Civil".-Ter-
cera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1960..

PINÁ, RAFAEL DE: "Principios de Derecho Procesal Civil".- Ediciones Jurídicas Hispano Americanas.- México, D.F. 1940.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL: "Introducción al Estudio del Derecho".- Segunda Edición.- Editorial Porrúa,S.A.- México,D.F. 1967.

ROUAIX, PASTOR: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917".- Gobierno del Estado de Puebla.- Puebla, Pue. 1945.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION: "Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la S.C.J.N. de los Fallos Pronunciados de 1917 a 1965. Volúmenes relativos a las CUATRO SALAS y el PLENO. Imprenta Munguía.- México,D.F. 1965.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana".- Imprenta "La artística".- México,D.F. 1953.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO: "Estudios Agrarios Mexicanos".- Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, - organizado por la O.E.A. y el I. I.C. A., San José de Costa Rica, 1962.

ZULUETA MANUEL, MARIA DE.: "Derecho Agrario".- Editores Salvat.- Barcelona-Madrid. 1955.

INDICE GENERAL

	Págs.
DEDICATORIAS.-	
PROLOGO.-	
CAPITULO I.-	9
INTRODUCCION.-	
1.- La importancia de las normas jurídicas procesales en el Derecho Agrario.	
2.- Análisis de algunos conceptos jurídicos procesales relativos al Derecho Agrario: Necesaria diferenciación entre procedimiento y proceso. Notas bibliográficas del capítulo.	
CAPITULO II.-	24
LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EN LAS PRIMERAS LEYES REGLAMENTARIAS.	
1.- La restitución y la dotación en la Ley de 6 de enero de 1915 y las autoridades en el procedimiento.	
2.- Los procedimientos comunales, ejidales y de creación de nuevos centros de población agrícola en el texto original del artículo 27 constitucional. Notas bibliográficas del capítulo.	
CAPITULO III.-	45
ESTUDIO EXEGETICO Y CRITICO DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS ESTABLECIDOS EN EL CODIGO VIGENTE.	
1.- Relación de las normas procesales agrarias con el sistema agrario constitucional vigente, comprendiendo las reformas ocurridas a partir de 1917.	
2.- Consideraciones científicas de carácter general -- acerca de la estructura de los procedimientos agrarios en el Código de la Materia.	
3.- Exégesis del Libro Cuarto del Código Agrario de -- 1942, sobre Procedimientos Agrarios. Notas bibliográficas del capítulo.	

CAPITULO IV.- 111

PROPOSICIONES DE REFORMA AL PROCEDIMIENTO AGRARIO Y
CREACION DE TRIBUNALES AGRARIOS ESPECIALIZADOS.

- 1.- Opiniones del Dr. Vázquez Alfaro en la materia y bases para un anteproyecto creativo del sistema - jurisdiccional agrario.
- 2.- Necesidad de la creación de tribunales agrarios, - según el Dr. Raúl Cervantes Ahumada.
Notas bibliográficas del capítulo.

CONCLUSIONES.- 1

BIBLIOGRAFIA GENERAL.-

INDICE GENERAL.-