

423
24



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

" LA PERDIDA DE DERECHOS AGRARIOS DEL
NUCLEO A LAS TIERRAS "

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

FERNANDO JIMENEZ VAZQUEZ

Ciudad Universitaria, México, D. F., 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PROLOGO

INDICE

Página

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS AGRARIOS	1
1. En la búsqueda de los pasos perdidos.	1
2. De la impotencia a la autoridad.	3
3. El ascurantismo colonial y la luz dieciochesca.	6
4. La redención del espíritu nacionalista.	7
5. La incipiente nación mexicana.	8
6. Nacimiento de la Reforma Agraria.	10
7. La recepción de la propiedad social.	11
8. Régimen jurídico de la propiedad ejidal.	13

CAPITULO II

LA PERDIDA DE DERECHOS DEL NUCLEO A LAS TIERRAS.	20
1. Planteamiento del problema.	20
2. Naturaleza jurídica de las resoluciones presidenciales.	22
3. La privación de derechos agrarios.	28
4. La pérdida "colectiva" de derechos agrarios.	44
4.1. La reforma de enero de 1984.	55
4.2. El "nuevo" artículo 64 de la LFRA	62

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

"La tierra ha sido dada en común a todos los hombres, nadie puede llamarse propietario de lo que le queda después de haber satisfecho sus necesidades naturales. Lo sacó del fondo común, y sólo la violencia puede conservárselo". San Ambrosio (Serm. 64 in. Luc. Cap. XVI).

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS AGRARIOS

Sumario: 1. En la búsqueda de los pasos perdidos.- 2. De la impotencia a la autoridad.- 3. El oscurantismo colonial y la luz dieciochesca.- 4. La redención del espíritu nacionalista.- 5. La incipiente nación mexicana.- 6. Nacimiento de la Reforma Agraria.- 7. La recepción de la propiedad social.- 8. Régimen jurídico de la propiedad ejidal.

1. EN LA BUSQUEDA DE LOS PASOS PERDIDOS. Al emprender la mirada retrospectiva a la era de los descubrimientos en el afán obligado por descubrir las hondas raíces de nuestro régimen de tierras, encontramos en la estampa del Valle Anáhuac una vegetación arisca, pero heráldica, en la que destacan como flora emblemática los discos del nopal y el maguey: flor de la tierra; la mazorca que aflora del esbelto tallo de la planta del maíz, alimento imprescindible de nuestro pueblo, se articula en milpas armoniosas con la atmósfera luminosa de la región más transparente del aire. En el centro, la región lacustre en que emergen, como flor de piedra, la metrópoli; y como lirios, las chinampas creadas en hábil conjugación paralela para acrecentar el terreno cultivable del islote.

Se hallan en la ciudad, tres sitios en que se concentra su vida: la casa de los dioses, el mercado y el palacio del emperador, todos ellos con un elemento en común: fortalecer el cultivo de la tierra.

Esta forma tripartita de unidad municipal sostiene estrecho vínculo con la organización socio-política de los mexicas; a saber existían dos clases claramente diferenciadas: los pipiltin que ejercían los mas altos-cargos públicos y religiosos y dentro de los cuales podía elegirse al tla toani o rey; y los macehualtin o gente del pueblo que se integra en calpullis constituidos por grupos de familias emparentados que desempeñan la misma actividad.

En cuanto a la tenencia de la tierra, los pipiltin gozaron del privilegio de poseer tierras en forma individual, en que se avisan ya los albores de la idea de la propiedad privada, en tanto prerrogativa que impone al resto de la colectividad serias restricciones para su uso, goce y disfrute. Por su parte, los macehualtin agricultores detentaron la tierra en forma comunal aunque, no obstante, las cosechas se asignaban siempre a aquel que trabajaba sus parcelas o chinampas.

La diferencia de clases evidenciaba, a decir de Mendieta: "la distribución de la tierra: el Monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey". (1)

El emperador portaba en la diestra el cetro de la soberanía del pueblo mexicana entero: nadie, sino él, disponía discrecionalmente de las propiedades; en actos de verdadera bondad recompensaba a los nobles los

(1). Mendieta y Núñez. "El problema agrario de México". México, 1986. p.14.

servicios prestados; no obstante, condicionaba estas transmisiones por medio de modalidades, tales como la prohibición de enajenarlo bajo cualquier título a los macehualtín y prestar el vasallaje, entre otras, en cuyo caso dichos bienes volvían al patrimonio del Rey.

En el caso de los calpullis, la nuda propiedad recae en éste sin identificarse con ninguno de los individuos que le integran, perteneciendo, desde luego, "... el usufructo a las familias que las poseían (...) - sujeto a dos condiciones esenciales: era la primera, cultivar la tierra - sin interrupción (...). Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada..."(2)

La Conquista nos sorprendería en comunidad, arrojando la última semilla y abriendo el último surco.

2. DE LA IMPOTENCIA A LA AUTORIDAD. El descubrimiento, conquista y colonización del Nuevo Continente abre a la Corona española un mundo - pletórico en riquezas que, aunado al vendaval conquistador, habría de convertirla en una nación poderosa y de recursos financieros sin parangón. El control y administración efectivos sobre sus "nuevas propiedades" constituirán el quid de la Colonia.

Al desaparecer el dominio indígena sobre la propiedad territorial, - los monarcas españoles apuran el reconocimiento de su "derecho de conquista" para poder, legalmente, ejercer soberanía sobre las tierras recién halladas. Así, sobre la base de la doctrina canónica medieval, los españoles invocaron la participación del Papa Alejandro VI para que, en nombre del dador de la tierra y dueño del universo, les concediera la "plena, libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción" de las tierras america

(2). Mendieta y Núñez. Op. cit. p. 17.

canas con la única obligación de cristianizar a los aborígenes.

Esta concesión pontificia señala el inicio del ejercicio de la soberanía hispana en nuestras tierras: el dominio de la tierra corresponde a la Corona quien puede derivarlo por gracia o merced real a los particular res. La merced real era, a decir de Solano, la donación graciosa que - hacía el monarca de determinado bien realengo, la tierra en este caso, - con un fin determinado: desde premiar la gestión ejemplar de un vasallo-relevante hasta el pago de un compromiso. Las mercedes de tierra eran - el medio de obtención de la propiedad rural⁽³⁾. En este sentido, las - mercedes constituyen verdaderos títulos que avalan la propiedad privada- en favor de quien son expresamente concedidas.

Existen, no obstante, ciertas modalidades condicionantes que tutelan el principio de la propiedad individual, a saber: la función social de - la tierra mercedada; su explotación por cuatro años previa a la declara - ción de dominio privado; la prohibición de enajenarla durante un lapso - de tiempo y, la propiedad originaria de la Corona que se reservan los mo narcas para disponer de ella en el momento en que así lo consideren con- veniente.

Paralelo al repartimiento efectuado a los conquistadores, la Iglesia comienza a concentrar en sus "manos muertas" extensas propiedades que au mentan a prorata su fuerza política y económica: las mercedes, donacio- nes, obras pías, bienes de cofradía y demás formas de avenirse la propie dad territorial ayudarían a conformar el inmenso patrimonio rústico que hasta pasados mas de tres siglos fuera impugnado por el espíritu reform- ista que se condensa en la ley de desamortización de bienes civiles y - eclesiásticos del 25 de junio de 1856. El caudal de ordenanzas reales,-

(3). Solano, Francisco de. "Cedulario de tierras". UNAM, 1984. p. 16

incentivos a la colonización y el surgimiento de la encomienda y el mayorazgo, constituyeron el terreno fértil en que germinarían los "hijos de hidalgo de solar conocido" que, armados de caballeros, poblarían las nuevas tierras, tal como reza la real cédula fechada el 15 de enero del año de 1529 enviada al obispo Sebastián Ramírez de Fuenleal.

Al margen, la vida indígena inmersa toda ella en su ahora mutilada tierra y reducida a una forma comunal de propiedad que los salvaguardaría de su extinción: sus pastos, montes y aguas fueron declarados bienes de la comunidad. "El ejido, los fundos legales y tierras de repartimiento -- significaron, por la garantía legal que representaron (sic), la posibilidad de defender parte del antiguo patrimonio indígena". (4)

El episodio de interdicción histórica que se conoce como la Colonia proseguiría la política basada en el desmedido beneficio y enriquecimiento de los peninsulares en detrimento de los mas elementales derechos humanos del pueblo indígena: creábase el horno genitor de la esperanza en la inmudicia de la vida del agricultor, horno del que emanaría, en un alarde de anarquía vital, el grito de la Independencia. Del virrey Antonio de Mendoza al nuncio O'Donoju y de éste a Porfirio Díaz parecé correr la consigna de convertir al indígena en un apero mas de labranza.

A manera de resumen, puede decirse que las tierras adquiridas por los conquistadores, vía merced, venta o composición, constituyen el germen institucional de la propiedad privada, y se amparan con títulos otorgados por el monarca o, como sucede comunmente, en su nombre. La tierra del indio, en principio comunal y posteriormente respaldada por la Legislación de Indias, paulatinamente fue siendo absorbida por el insaciable ape

(4). Torre Villar, Ernesto de la. "Epoca Colonial. Siglos XVI-XVII" en historia documental de México, Tomo I. UAM, 1984. p. 169.

tito hacendista. Para decirlo en otras palabras: Toda la tierra del in -
 dio, del cacique y de las comunidades, fue incorporada a las estructuras -
 españolas para encubrir el despojo; vg. la instalación del fundo legal en
 el sistema de propiedad rural novohispano creado ex professo para "reubi -
 car" a las poblaciones aborígenes en tierras para vivir y sembrar.

Nos une con la raza de ayer, — para decirlo de una vez con las pa -
 labras de Alfonso Reyes —, sin hablar de sangres, la comunidad del es -
 fuerzo por domeñar nuestra naturaleza brava y fragosa (...y) la comuni -
 dad, mucho mas profunda, de la emoción cotidiana ante el mismo objeto. ⁽⁵⁾

3. EL OSCURANTISMO COLONIAL Y LA LUZ DIECIOCHESCA. El asentamiento
 y consolidación de la religión cristiana y la práctica de la teoría aris -
 totélica de la servidumbre natural, acusan su presencia constante durante
 los siglos XVI y XVII, en el afán de dar solución al planteamiento resul -
 tante de la conquista: el uso de la fuerza para sostener el dominio sobre
 los "bárbaros americanos" en extraña convivencia con el cristianismo, ase -
 guran la sumisión e ignominia del nativo americano.

El Siglo de las luces y la filosofía de la ilustración engendran nue -
 vas ideas con respecto a la igualdad y libertad humanas. La convicción -
 dieciochesca que concede la calidad de racional al indio llamará profunda -
 mente la atención del hostil pensamiento europeo y librará de la imagen -
 grotesca del indio los atavismos de incapacidad, ignorancia y malicia que
 le imputaran, para considerarle, en un deslíz filantrópico, parte de la -
 especie humana.

El siglo de la Independencia asoma ya el promontorio iluminista per -

(5). Reyes, Alfonso. "Visión de Anáhuac". UNAM. 1960. p.12

trecho de fermentos favorables a la libertad americana.

4. LA REDENCION DEL ESPIRITU NACIONALISTA. Cuando Juan Jacobo - Rousseau afirma en su obra "El Contrato Social" la idea de que la soberanía reside en el pueblo, niega la existencia del derecho divino de los reyes para gobernar y abre en la historia universal el capítulo del estado-contemporáneo: la utopía de la democracia en que todos los hombres son iguales los unos de los otros, en que deciden libremente — aportando su voluntad individual — crear un ente soberano que los gobierne, en la que todo poder público dimana del pueblo; define el derrotero de los pueblos-desvalidos que elevan en su proclama el principio supremo de la voluntad-general.

La fórmula rousoniana que establece el imprescriptible e inalienable derecho del pueblo para alterar o modificar la forma de su gobierno, inspira el mas puro pensamiento revolucionario, evoca el plebiscito y enardece al derrocamiento de la monarquía.

La Revolución de Independencia sintetiza la doctrina de Juan Jacobo: devolver al hombre americano su dignidad, restituírle en el goce de esta tierra suya y democratizar su vida social. La idea de justicia social -- robustece el pensamiento de Morelos y lo encamina a combatir la miseria, repartir la tierra, entregar parcelas a los campesinos y dividir las grandes propiedades rústicas para aplicarlas en fracciones menores a los pobres. Morelos, el efímero prócer, habría de soportar el martirio sin ver consolidado su ideario.

El sentido de esta revolución abandona su esencia popular y adopta la vertiente de una real lucha por el poder: es su efecto normal la constante pugna entre centralistas y federales (conservadores y liberales) que en cuntra escenario en el siglo pasado.

El resultado de la revuelta independentista, afirma el maestro De la Cueva, se resume a tres logros: la adopción de la forma republicana de gobierno, el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, - anuncio de la protección a los derechos del hombre, separación de poderes y el sistema federal.⁽⁶⁾ Quedan vivas las contradicciones sociales y económicas de la Colonia.

La visión de los vencidos presencia tan solo un cambio de estafeta: - la Nación subroga a la Corona española en la titularidad de la propiedad originaria.

5. LA INCIPIENTE NACION MEXICANA. Al libertarse del yugo impuesto por la Corona hispánica, la nación mexicana abre sus ojos a la vida llevando a costas la pesada carga del problema agrario: las grandes propiedades provenientes de mercedes y composiciones concedidas indiscriminadamente en la Colonia, aunada a la gran propiedad amortizada por la Iglesia, plantean al incipiente gobierno mexicano un panorama de desigual distribución de la riqueza territorial. Se contemplan al consumarse la Independencia, dos aspectos en el deficiente reparto agrario: 1o. la defectuosa distribución de las tierras; 2o. la defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.⁽⁷⁾ El gobierno independiente lejos de atender al reparto equitativo de la tierra incurre en la práctica de una política colonizadora sobre los terrenos baldíos y públicos en favor de los ciudadanos que los requieran.

Resulta aberrante la actividad legislativa emprendida entonces por el aprendiz de jefe político: se critica a las leyes de colonización, -

(6). De la Cueva, Mario. "La Constitución Política" en Derechos del Pueblo Mexicano, Vol. I Doctrina. 3a. ed. México, 1985. p. 19.
 (7). Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 99.

además de su ineffectividad, la deplorable técnica jurídica que acusa su elaboración, así como la tibia y sumisa actitud adoptada ante la gran propiedad latifundista. (8)

El sentido individualista en la tenencia de la tierra predominante en el siglo pasado, halla su germen y explicación en la sensualidad del liberalismo que causó furor en el espíritu de la sociedad decimonónica. La era de la Reforma se presentó ante el pueblo en la fórmula de la ex - presión exacerbada del mas ferviente amante de un liberalismo anticler - siástico, pero ajena a su esperanza de ser provistos de tierras propias para la labranza.

"El objetivo económico preponderante de las Leyes de Desamortiza - ción y Nacionalización, — a decir de Reyes Heróles — fue el de apro - vechar los bienes de la Iglesia como recursos para financiar una revolu - ción política y subsidiariamente (...) obtener la circulación de la ri - queza (...sin) abordar la reestructuración de las clases sociales ni la desconcentración de la propiedad laica". (9)

La Constitución de 1856, compendio feliz del ideario reformista, - adopta en su entera dimensión la filosofía liberal e individualista: el derecho de usar, disfrutar, disponer y abusar de las cosas aún en perjui - cio de la colectividad facilitaría la práctica del derecho a la libre - empresa y afianzaría la supremacía de la sociedad civil.

La evolución y práctica generalizada del liberalismo en una socie - dad en que, como en la nuestra en las postrimerías del siglo pasado, - abundan los hombres para quienes — como dice el Constituyente Castillo

(8). Sobre el contenido de las leyes de colonización dictadas durante el período que abar - ca del año 1821 al año 1854, consúltese a Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 101

(9). Reyes Heróles, Jesús. "El liberalismo mexicano". Tomo III. México, 1974. p.632

Velasco ——"la libertad es una quimera y tal vez un absurdo," recrudecería la cuestión social contribuyendo, paradójicamente, a la germinación de un nuevo orden normativo: el constitucionalismo social destila emanaciones embriagadoras de igualdad y de justicia que exaltan la exigua voluntad del pueblo desvalido en pos de su consecución.

El apotegma pronunciado por Arriaga en su célebre voto particular — alcanza los oídos campesinos y se hunde en las entrañas de los hijos de la tierra para arrancarles al unísono una exclamación, mezcla de dolor y deseo, casi lamento y grito de guerra." ... el pueblo siente ya que nacen y mueren constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan y se intrican los códigos, que van y vienen pronunciamientos y planes, y que, después de tantas mutaciones y trastornos, de tanta inquietud y tantos sacrificios, nada de positivo para el pueblo, nada de provechoso para esas clases infelices, de donde salen siempre los que derraman su sangre, los que dan su contingente para los ejércitos, que pueblan las cárceles y trabajan en las obras públicas, y para los cuales se hicieron, en suma, todos los males de la sociedad, ninguno de sus bienes". Y pese a todo, de entre los rencores y el miedo, de entre sus vacilaciones y miseria, de entre la desilusión y la modorra, alza su brazo el indio menesteroso empuñando el azadón para acompañar la proclama de que la tierra debe pertenecer a todos los hombres,

La nueva Constitución — sentencia Arriaga — debiera ser la ley de la tierra.

6. NACIMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA. Ante la dolorosa experiencia que provocaron las nuevas leyes de colonización⁽¹⁰⁾ y la pérdida de la

(10). Ley de 31 de mayo de 1875; Ley de 15 de diciembre de 1883; y Ley sobre Ocupación y enajenación de Terrenos Baldíos de 18 de diciembre de 1893. Para precisar el contenido de estas disposiciones, ver el libro VI "La Dictadura" en Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Fabila. México, 1981. pp.181 a 205.

personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales al acelerar la decadencia de la pequeña propiedad y contribuir a la formación de extensos latifundios, la nación mexicana emprende el gran viraje que habrá de encauzarle, a decir de Sayeg Helú, en la ruta de nuestro constitucionalismo social.

La idea de la Reforma Agraria conmina a sus simpatizantes a impulsar el reparto agrario y a solicitar la restitución de sus tierras: el programa magonista y el Plan de Ayala en conjugación con la Ley del 6 de enero, ofrecen seguro respaldo al movimiento agrarista al postular el principio de justicia social que yace en la reivindicación de la propiedad. Se anuncia aquí la vinculación de la propiedad rústica a la satisfacción de necesidades agrarias, como principio rector en la tenencia de la tierra.

El concepto de función social que se adhiere al de propiedad destierra del problema agrario a la figura del peonismo y del hacendismo y se planta ante nosotros como la simiente de la pequeña propiedad rural. Al restablecerse la paz en nuestro suelo este principio cejará el sufrimiento de "los de abajo" y engendrará en ellos la esperanza de tener en propiedad tierras suficientes para satisfacer sus necesidades mediante la reconstitución de sus ejidos.

7. LA RECEPCION DE LA PROPIEDAD SOCIAL. El pregón generalizado a principios de esta centuria y que abraza el regazo de la nación, incita la idea de lucha por devolver a los núcleos agrarios la personalidad jurídica, y con ella, la redistribución del patrimonio rústico imbuido por la novedosa fórmula revolucionaria que prescribe el que éste sea inalienable, inembargable e imprescriptible. Estas tres modalidades impuestas a la tenencia de la tierra ejidal vendrán a ser en la posteridad el nimbo de la propiedad social.

En efecto, las ideas precedentes definen el bizantino debate sostenido por el Constituyente de 1916-17 al presentarse el proyecto del artículo 27 que concibe, como ha dicho Pastor Rouaix, "... un Estado (...que) tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes (... y que) ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares".⁽¹¹⁾

"..El ejercicio del derecho de propiedad — continúa diciendo — no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo".⁽¹²⁾

La concepción especial del derecho de propiedad en nuestro régimen constitucional en tanto es condicionado por el interés social, en meri-diana armonía con el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, la creación de nuevos centros de población - ejidal, los procedimientos restitutorio y dotatorio de tierras, la declara-ción de falta de capacidad jurídica de las sociedades eclesiásticas pa-ra adquirir propiedades rústicas y la limitada de las corporaciones civiles, constituyen el andamiaje de la Reforma Agraria.

"Sin los artículos 27 y 123, explica el maestro Lombardo, la Consti

(11). Rouaix, Pastor. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de - 1917". Gobierno del Estado de Puebla, 1945. p. 144.

(12). Rouaix, Pastor. en "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917". - Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la - proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución - Mexicana. México, 1960. Tomo II. p. 1071.

tución de Querétaro es la misma que la de la Reforma; pero sin esos preceptos el pueblo perdería de un sólo golpe el producto de sus esfuerzos y la República Mexicana su carácter de persona entre las naciones del mundo".⁽¹³⁾

La presencia de la propiedad social en la Constitución es resultado del incesante peregrinar del pueblo en la búsqueda de su libertad e independencia y de la lucha por el rescate del derecho del Estado para determinar el modo de ser de la propiedad en México.

La propiedad social arriba a nuestro supremo orden normativo como una forma "exclusiva" de tenencia de la tierra, es decir, intuitu personae respecto de entes de derecho social, a saber, los núcleos de población ejidales y comunales, y los sindicatos, cooperativas, etc., y de cuya vigencia devendrá el óptimo uso de la tierra en tanto que, a más de satisfacer necesidades individuales, colmará los requerimientos de la sociedad toda, reduciendo en consecuencia el papel del Estado al de un tutor del bienestar social.

Queda claro — advierte Madrazo — que nuestra Constitución reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo; pero no — en su sentido clásico individualista, no con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada por el interés colectivo, precaria, sui generis.⁽¹⁴⁾

La propiedad no es ya un privilegio intocable de quien posee algo.

8. REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD RURAL. La revolución agraria -

(13). Lombardo Toledano, Vicente. "En torno al problema agrario". CNC-PPS, México, 1974. p.18.

(14). Madrazo, Jorge. "La propiedad en la Constitución" en Derechos del Pueblo Mexicano", - Vol. I Doctrina. 3a. ed. México, 1985. p.219.

produjo cambios sustanciales en el régimen económico que hasta entonces prevaleciera en el campo: La "socialización" de la tierra demandó el advenimiento del derecho agrario y del ejido⁽¹⁵⁾ como respuesta necesaria - al clamor de la democracia política y económica.

Es hasta el año de 1925 cuando en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal— primera ley de fraccionamiento ejidal— se legisla sobre la forma en que se distribuirán entre los habitantes las tierras y la naturaleza jurídica de una propiedad ejidal limitada por las modalidades que la reducen a ser inalienable e inembargable y explotada por su titular bajo la sanción de su pérdida si la dejare ociosa por mas de un año; en este caso, los lotes inexplorados previa declaración de su pérdida eran adjudicados a los nuevos jefes de familia. Se advierte en el curso del procedimiento aludido la nuda propiedad del ejido sobre el patrimonio rústico.

Nueve años después se expide el primer Código Agrario que, en materia de propiedad ejidal, prescribe con impecable técnica su naturaleza jurídica. Este ordenamiento diferencia, para decirlo como Mendieta, entre derechos proporcionales y derechos concretos, en otras palabras, clasifica los bienes que integran el patrimonio ejidal de acuerdo a su destino: bienes indivisibles o de uso común y bienes fraccionables (parcelas).

(15). Una acertada definición del ejido — en tanto que engloba y unifica las diversas acepciones con que indiscriminadamente le emplea la Ley Federal de Reforma Agraria es aquella que lo radica en "la persona moral que habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución agraria, está sujeta a un régimen protector especial". Concepto éste al que nos adherimos y, en consecuencia, aludiremos implícitamente al referirnos a tan socorrida expresión. Vid. Hinojosa Ortíz, José. "El ejido en México". CEHAW. México, 1983. p. 16

El Código de septiembre de 1940, intento plausible para alentar la-
exigua industria ganadera, aporta tan solo la estructuración sistemática
de la materia agraria en tres apartados: Autoridades, Derechos y Procedi-
mientos agrarios.

Por su parte, el Código de 1942 establece en su artículo 130 que -
los núcleos de población ejidal, a partir de las diligencias de posesión
definitiva, son propietarios y poseedores, con las limitaciones y modali-
dades que el mismo Código establece, de las tierras y aguas que se les -
entreguen de acuerdo con la resolución presidencial que haya ordenado la
dotación o la restitución.

Correlativamente, el artículo 51 de la Ley de Reforma Agraria de -
1971 (16) dispone que es a partir de la publicación de la resolución pre-
sidencial en el Diario Oficial de la Federación, cuando el núcleo de po-
blación ejidal es propietario de los bienes que en la misma se consignen.

Ambos preceptos señalan en común como nudo propietario de los bie-
nes ejidales al núcleo de población ejidal, aún cuando establecen momen-
tos diversos para determinar el nacimiento de este derecho real. (17)

Llegamos aquí al quid juris de nuestro primer capítulo: emprender -
la tarea por descifrar la naturaleza jurídica del derecho del ejido sobre
el patrimonio ejidal.

De acuerdo con la Ley, los bienes que integran el patrimonio rústico
son: a) tierras de cultivo (susceptibles de adjudicación individual);

(16). Correlativo del artículo 51 de la Ley en vigor.

(17). Sobre las ventajas que aporta la Ley Agraria de 1971 al señalar como origen de la -
propiedad la publicación de la resolución presidencial, ver Mendieta, op. cit. -
pp.344 a 347.

b) tierras de uso común; c) zona de urbanización; d) parcela escolar, y e) unidad agrícola industrial para la mujer.

Es muy importante señalar — apunta Jorge Madrazo — que la propiedad de las tierras, aguas y bosques, corresponde al núcleo de población, es decir, a esa persona moral de derecho social. De este modo — añade —, queda claro que los ejidatarios no son propietarios ni siquiera de su parcela o unidad individual de dotación, sobre las que sólo adquieren derechos de aprovechamiento. (18)

A mayor abundamiento, el derecho del ejido sobre sus bienes es el de propiedad toda vez que se constituye en un verdadero poder jurídico — que ejerce aquél sobre su patrimonio; las limitaciones y condicionantes que le han sido impuestas a este derecho (art. 52 LFRA) y que consisten en que es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, — constituyen la actualización del poder jurídico que tiene el Estado para imponer a la propiedad modalidades a fin de asegurar su función social⁽¹⁹⁾ e impedir su reconcentración en pocas manos.

No resulta ocioso o innecesario agregar que en el artículo 27 constitucional se establece inmejorablemente el régimen de propiedad de las tierras y el de las aguas al prescribir, respectivamente, en su párrafo primero la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas — comprendidas dentro del territorio nacional y el derecho correlativo que posee sobre aquellas para constituir la propiedad privada; y en los párrafos quinto y sexto, en que otorga la calidad de nacionales a las aguas, además de imponer coto a su uso o aprovechamiento por los particulares o sociedades, el cual sólo podrá realizarse mediante concesiones —

(18). Madrazo, Jorge. Op. cit. p.241.

(19). Vid. párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en vigor.

otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Al respecto, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que el núcleo de población es propietario de las tierras y bienes concedidos por resolución presidencial (artículo 51) aún cuando puede adjudicarlos individualmente entre sus miembros para su explotación sin perjuicio del derecho real que sobre ellos detenta (artículo 52).⁽²⁰⁾ A contrario sensu, este mismo ordenamiento establece que los derechos de uso y aprovechamiento sobre las aguas corresponden directamente al núcleo de población (artículos 56 y 57) el cual solo adquiere sobre aquellas el carácter de concesionario (artículo 58).

Las aseveraciones anteriores fundamentan el ejercicio del vasto poder jurídico que tiene el ejido sobre sus tierras quien, por medio de sus autoridades internas, dosifica su uso y disfrute, y dispone de éstas para la satisfacción cabal de sus necesidades.

En contravención a la tesis que precede estas líneas, algunos autores, atendiendo a que por ministerio de ley el núcleo de población encuentra limitaciones para disponer de los bienes, sostienen que el ejido ejerce un derecho real que, lejos de identificarse con el de propiedad, se asimila al de usufructo, entendido éste como el derecho real de goce, permanente pero revocable en determinadas circunstancias, que la Nación por medio del Ejecutivo Federal concede a un núcleo de campesinos sobre terrenos rústicos, cuyo dominio corresponderá siempre a la Nación y--

(20). Este mismo precepto, en su párrafo final, evidencia la nuda propiedad del núcleo de población sobre su patrimonio rústico al establecer que "Las unidades de dotación -- y solares (...) vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a (su) disposición".

su posesión revierte a ésta al cesar el disfrute.⁽²¹⁾ Los que así piensan, creen encontrar el fundamento de su criterio en el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dispone cuando un núcleo de población pierda su derecho a las tierras o aguas que se le asignaron, que éstas quedan a disposición del Ejecutivo Federal quien las destinará al acodo de campesinos con derechos a salvo.

Se procura, en otras palabras, establecer al Estado como nudo propietario que tan sólo otorga al ejido el usufructo de las tierras.

Por nuestra parte consideramos poco sólida la postura de estos autores ante los argumentos que, para afirmar el derecho de propiedad del ejido, hemos venido sosteniendo.

Sin embargo, resulta menester reforzar nuestra tesis con las consideraciones siguientes:

la) Nuestro ordenamiento constitucional, a diferencia del de 1857- que sostiene el concepto clásico del dominio inminente del Estado, consagra en favor de éste un dominio amplísimo sobre la propiedad privada - sujeto a la idea del interés público, esto es, orientando siempre su actuación sobre lineamientos⁽²²⁾ que redunden en el beneficio social y en la distribución equitativa de la riqueza pública.

2a) La Ley Federal de Reforma Agraria admite la permuta de bienes-

(21). En este sentido se pronuncian la Teoría patrimonialista del Edo. (Molina Enriquez);- la Teoría de la integración del elemento físico al Estado (Burgoa) y la Teoría de -- la noción tradicional de la propiedad. Vid. in. Madrazo. Op. cit. pp.217-218.

(22). En la especie, se refiere al régimen jurídico protector de los bienes ejidales que - se traducen en la vigencia de las modalidades que limitan o restringen los atributos de la propiedad (usar, disfrutar y disponer) al considerarlos inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

ejidales (artículos 63, 79, 336, 337 y 338), lo que implica el ejercicio del atributo esencial del derecho real de propiedad: el ius abutendi. - Paralelamente diremos que el derecho de usufructo carece de tal prerrogativa, y

3a) En el caso de expropiación de bienes ejidales (que sí implica un cambio de fin y de nudo propietario) resultaría inaplicable el párrafo segundo del artículo 27 constitucional que dispone la indemnización - si el ejido no fuera el titular del derecho de propiedad.

A reserva de tratar en las páginas siguientes el problema que plantea el artículo 64 de la multicitada ley y que soporta la antítesis de - nuestros planteamientos, concluiremos afirmando que el derecho que los - núcleos de población tienen sobre las tierras es el real de propiedad, - en tanto que el que poseen sobre las aguas es el de uso. (23)

(23). Aún cuando no resulta trascendente para los fines de este trabajo la disquisición de la naturaleza jurídica del derecho de los ejidatarios, apuntamos (VER SUPRA 8) que - éste se reduce al de usufructo inbúido por la modalidad de permanencia, esto es, - susceptible de ser heredado.

La paz ha abandonado la conciencia de los hombres,
¡La Nación tiene miedo!

CAPITULO II

LA PERDIDA DE DERECHOS DEL NUCLEO A LAS TIERRAS

Sumario: 1. Planteamiento del problema.- 2. Naturaleza jurídica de las resoluciones presidenciales.- 3. La privación de derechos agrarios.- 4. La pérdida "colectiva" de derechos agrarios. —
4.1. La reforma de enero de 1984.- 4.2. El "nuevo" artículo 64- de la LFRA.

1. **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.** El estudio exhaustivo de la evolución y de los resultados de la Reforma Agraria en materia de justicia, su repercusión en la práctica de una democracia social que busca garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como los procedimientos administrativos y judiciales para dirimir los conflictos derivados de su aplicación, determinan el marco jurídico agrario de lo que se ha dado en llamar "la reforma agraria integral".

Nos preocupa en este capítulo analizar, a la luz del criterio que aporta el principio de la seguridad jurídica, el problema que ofrece la sustanciación de las resoluciones presidenciales sobre la pérdida de derechos del núcleo a las tierras en sus aspectos administrativo y judicial.

En el ámbito administrativo la integración de los expedientes de pérdida de derechos del núcleo resulta incoherente y difusa, tanto por omitir la actuación de autoridades competentes, vg: el Gobernador del Estado no es considerado en ninguna parte de la resolución presidencial; como por la ambigüedad de los principios que la rigen y que frecuentemente se identifican con la privación individual de derechos, institución ésta que, como veremos, es completamente diversa a la que estudiamos. Esto es, ante el nulo o insuficiente contenido de la ley al respecto (solamente alude la pérdida de derechos del núcleo en su artículo 64), la actividad administrativa emplea criterios distintos para determinar la autoridad que debe iniciarlo, o, en su caso, la persona que debe ejercitar la acción; la autoridad que ha de sustanciarlo, la forma de notificar, los términos para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos, así como los organismos que habrán de intervenir en el trámite, entre otros.

Asimismo, ponemos en cuestión la práctica unánime y generalmente aceptada de aplicar el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria en los supuestos en que "desaparezca o se ausente el noventa por ciento o mas de los integrantes del núcleo", toda vez que la presunción de abandono deberá constar en un acta de inspección ocular que al efecto disponga realizar el Delegado Agrario para fundamentar su solicitud, y en otra de comprobación de hechos ordenada por la Comisión Agraria Mixta, mismas en las que generalmente se asienta la afirmación de que las tierras son explotadas por personas diferentes a las consignadas en el censo original, por lo que se infiere que los originalmente beneficiados abandonaron la explotación de sus tierras. A lo anterior, cabe observar que la gran mayoría (por no decir que todos) de los expedientes que se encuentran en proyecto para decretar la pérdida de derechos del núcleo corresponden a resoluciones presidenciales otorgadas entre las postrimerías de la etapa revolucionaria y los principios de la era institucional, lo cual hace suponer que los campesinos censados originalmente son extintos, o bien, incapaces de cultivar personalmente la tierra; en consecuencia, creemos -

que se trata de un problema provocado por la negligencia de las autoridades ejidales competentes en materia de depuración censal.

Es también cuestionable la hipótesis que sanciona con pérdida de derechos al núcleo que manifiestare al momento de la ejecución que no quiere recibir los bienes objeto de la resolución presidencial por decisión tomada en Asamblea, ya que, de implementarse procedimentalmente el mandamiento provisional del Gobernador en que conceda, en su caso, la posesión provisional sobre las tierras, el argumento aludido dejaría de tener razón de ser.

Basten por ahora las ideas que preceden para erigir la atalaya desde la cual atisbaremos con discernimiento las aristas de esta "rara avis" - jurídica, con la pretensión de apartarla de apreciaciones erróneas y contribuir al acervo de quienes tienen en sus manos la noble tarea de proveer de justicia al campo.

2. NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES. Cuando en los prolegómenos de nuestra historia constitucional se debatía la legitimidad del predominio del imperio español sobre las tierras americanas, las autoridades de la metrópoli alentadas por las bulas alejandrinas, disponían ya de nuestro suelo para compensar la empresa de los conquistadores, avalando su actividad en las "mercedes de tierra", que era la forma graciosa con que discrecionalmente donaba bienes rústicos el monarca hispánico. Tres siglos después, en los albores del constitucionalismo, Iturbide veía mologrado el sueño de convertirse en el primer "monarca moderado" de una república (sic) ante los constantes embates de un federalismo incipiente que auguraba el surgimiento de un poder legislativo poderoso, en contrapeso al autoritarismo imperial.

La biografía del poder ejecutivo resume en su líneas — en marcha —

paralela — la historia de la injusticia y miseria en el agro.

Nuestra Constitución "federal" — la de 1917 — sienta las bases para que germine y se fortalezca un predominio del poder ejecutivo ca -- si tan absoluto, que nos hace evocar la utopía iturbidista: vivimos sin duda en nuestros días una monarquía constitucional que permite a nuestro Presidente desde la facultad para nombrar y remover a todos los "trabajadores de confianza" del gobierno federal (artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado), celebrar empréstitos, disponer de la fuerza armada;⁽²⁴⁾ hasta el lograr convertirse en heredero del principio absolutista de la autoridad del rey en la materia agraria. La "suprema autoridad agraria", concederá a sus súbditos bienes rústicos imbu dos por el carácter de precarios. La evidencia rebasa la imaginación; y el espíritu de nuestras leyes revela el padecimiento de un inveterado síndrome nobiliario.

En este orden de ideas, resulta fácil asimilar las mercedes reales de tierras dictadas por la Corona española "en el nombre del dios todo poderoso, autor y supremo legislador de la sociedad", a las resoluciones presidenciales "inmodificables" concedidas por el Ejecutivo Federal con idéntico objeto, en ejercicio del poder soberano que dimana del pueblo. Sin embargo, la identidad que existe entre ambas instituciones no resuelve del todo nuestro problema: definir el origen legal del acto administrativo, es tarea que abordaremos en las líneas siguientes.

Inicialmente, diremos que nos encontramos ante la expresión práctica del principio de separación de poderes, que en la especie confrontan el

(24). Sobre el estudio mesurado de las atribuciones del Ejecutivo Federal, vid. "El Sistema Federal Mexicano"; "El Sistema Representativo en México"; "El Presidencialismo -- Mexicano", y otros en Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales UNAM. México, 1983.

el ejecutivo y el judicial, y que permite la existencia de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto producto de la autoridad administrativa y, presuntamente, sometido al solo control de ésta. Conviene ilustrar lo anterior refiriendo la parte inicial de la fracción XIV del multicitado artículo 27 constitucional, misma que a la letra dice:

"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".

Sin embargo, en aparente oposición el precepto antes citado menciona en el último párrafo de su fracción IV que:

"El ejercicio de las acciones (25) que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo*, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento (...) las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".

Se distinguen en sendos párrafos dos procedimientos diferentes; si bien aquél niega el derecho al propietario para pronunciarse jurisdiccionalmente en contra de la afectación, esto responde a la necesidad de estabilizar la propiedad rústica y agilizar la entrega de tierras a los ejidatarios; en éste, parece limitarse la actividad administrativa a la realización de hechos previos o provisionales, carentes de consisten

(25). Entiéndase el término acción como sinónimo de facultad o atribución.

* Vid. párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

cia judicial, esto es, la competencia de la administración se reduce a la aplicación de reglamentos gubernativos.

Ahora bien, considerando que cada órgano debe su competencia a su naturaleza "formal" e indelegable, salvo los casos expresamente señalados en la misma Constitución, cabe mencionar que la autoridad administrativa (Ejecutivo de la Unión) al dictar resoluciones sobre dotación o restitución de tierras que deciden discrecionalmente la situación jurídica del súbdito, ejerce funciones "materialmente" jurisdiccionales, es decir, el Ejecutivo emite "sentencias" inmutables e imperativas que dan a esta clase de resoluciones el carácter de cosa juzgada, según se advierte en la fracción XIV antes citada.

Diverso es el caso en que el Ejecutivo "propone la resolución definitiva" en los conflictos por límites de terrenos comunales que, por ministerio constitucional, podrán ser conocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la resolución presidencial, y que se encuadran en la hipótesis mencionada por la fracción VI suscrita con anterioridad.

La diferencia entre una y otra es tanta como el significado de las palabras "decidir y opinar", o bien "constituir y declarar". Sería pueril dejar de mencionar los fundamentos y motivos de sendas resoluciones, pues mientras aquellas detentan el carácter de inmodificables para evitar el retraso en la entrega de la tierra al campesino y, concomitantemente, garantizar la efectiva tenencia de la tierra; éstas refieren solamente problemas limítrofes en tierras que ya se disfrutaban generados por la imprecisión en los cotos impuestos por los títulos originales, o bien por la atomización y crecimiento de los núcleos comunales, sin ahondar en las particularidades de este régimen de propiedad.

Esta "dualidad" de las resoluciones presidenciales pretende, mas -

bien, mostrar en forma clara — por no decir que didáctica — la génesis y orientación política de ambos actos jurídicos, pues en realidad la hipótesis planteada se resume, para así decirlo, en la metáfora del an - verso y reverso de una moneda, que en sí no vienen a ser mas que arista y sustancia de ésta.

Recopilando, las resoluciones presidenciales — sea cual fuere su objeto — dirimen controversias y pretenden ser auténticas sentencias no solo en el aspecto formal (artículo 305 LFRA) sino también en el as - pecto material que lleva aparejado el poder coactivo que expresa la or - den de ejecución, con la salvedad que, según se apunta adelante, le impone la inmodificable decisión del Presidente.

La resolución presidencial es, a decir de Martha Chávez, la culmina ción de los actos procesales desarrollados ante el Presidente de la Repú blica y la dependencia que lo representa, que decide el fondo de un asun to. (26)

Se advierte en lo precedente la figura de un acto unilateral de voluntad por ser éste el que, en los términos del artículo 51 de la LFRA, - concede al núcleo de población la propiedad de las tierras y bienes que - en el se señalen; no obstante, pudiera pensarse que las actuaciones y dicta - menes realizados y emitidos en la primera instancia o "instancia local" (27) determinan el sentido positivo o negativo de la resolución presidencial-

(26). Chávez Padrón, Martha. "El proceso social agrario". México, 1986, p. 115.

(27). En tanto la Ley contempla dos instancias como regla general para la sustanciación de - los expedientes agrarios y, como caso excepcional de única instancia, la creación - de los nuevos centros de población ejidal.

y que, por tanto, se esta frente a un acto colegiado o colectivo. (28) Lo anterior, si bien es frecuente en la práctica, no resulta del todo exacto toda vez que la totalidad del procedimiento hasta antes de llegar a la resolución del Ejecutivo puede cambiar su sentido, si éste así lo resuelve. La resolución del Presidente se encuadra de esta forma en el cartabón del acto administrativo, entendido éste como la declaración unilateral de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional que el artículo 27 constitucional le confiere para sustanciar el problema de la redistribución de la propiedad agraria.

Encarado así, es evidente que el procedimiento administrativo, sus trámites y formalidades, se recurre solamente para dar tintes de legalidad al acto de resolución presidencial que implica privación de la propiedad, posesiones o derechos, y que requiere en consecuencia de la observancia de las formalidades prescritas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Concluiremos este apartado, recordando aquél principio de derecho que sentencia que un acto jurídico, cualesquiera que sea su especie, no cesa en sus efectos sino por la superveniencia de otro acto emanado de autoridad competente que, con igual o superior rango jerárquico, disponga su derogación parcial o totalmente; o bien, por contravenir un precepto constitucional. De consiguiente, puede adelantarse que en la especie ninguna resolución presidencial podrá perder la plenitud de sus efectos si no es por la emisión de otra de la misma naturaleza que se dicte en este sentido y, en el caso del conflicto por límites, por sentencia ejecutoriada que disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(28). Es notable la diferencia entre una sentencia — propiamente dicha — y la resolución presidencial toda vez que, en tanto la sentencia se dicta invariablemente en el sentido que deviene del curso del procedimiento y se pronuncia de oficio; esta puede abandonar los principios judiciales citados.

3. LA PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS. Hemos mencionado con anterioridad que desde la época prehispánica era condición para usufructuar la tierra el explotarla personalmente y sin interrupción, salvo aquellos casos en que hubiere mediado la fuerza mayor o el caso fortuito, según aplicación fiel de aquel adagio romanista que dice que nadie está obligado a realizar lo imposible.

Conviene asimismo, reflexionar sobre la aparente paradoja que por lo arriba apuntado se plantea ante nosotros: Primeramente, al escudriñar la historia patria encontramos en sus anales vestigios de sangre, sudor y hierro en conjunción con el lema de "tierra para todos"; desde el ave agraria que prometió a nuestros antecesores tierras para seguro asilo y cultivo, hasta la última ley agraria que permite el "arrendamiento parcelario" camuflado burdamente por el ropaje del financiamiento privado "para impulsar el desarrollo regional y la productividad agrícola" (artículo 147 LFRA); pasando por la ignominia virreinal, la inocua Independencia y la panacea revolucionaria; nuestro pueblo ha intentado con escarnio el -- oficio de espartaco en el campo en aras de recobrar la propiedad de la -- tierra y la seguridad para mantenerla y explotarla. Contrariamente, y -- en un segundo plano, el abandono de parcelas por los beneficiados con -- ellas. ¿Cómo explicarnos la negación de lo que ha sido el germen revolucionario?; ¿En qué forma entender el desprecio al botín, recompensa del -- esfuerzo de nuestra raza?

En una primera apreciación, ligera y superficial, parecería encontrarse la respuesta en la estampilla del labriego perezoso y alcoholizado que, dormido al pie de un cacto, disfruta el solaz de su vida inútil. En otra perspectiva, más profunda y exhaustiva, nos enfrentamos a la cuestión real de la tierra, que por agraz todos reunimos: de 1915 a 1982 se ha repartido tres veces y media la superficie cultivable de México provocando indefectiblemente la inseguridad en la tenencia de la tierra en el campo y la proliferación del incosteable minifundio; las otras tierras que --

se reparten —" el cuarto piso de la reforma agraria" — se localizan en el desierto de Sonora; en el renglón del crédito, el Banco Nacional de -- Crédito Rural (que muchos llaman Bandidal) funciona como un auténtico -- servicio de usura al campesino al distraer los recursos financieros ofi - ciales hacia el intermediarismo en flagrante menoscabo de la explotación ejidal... En tanto, las ubres de la tierra — nodriza nuestra durante -- siglos — comienzan a secarse, y el hijo ávido de alimento abandona el -- pecho que le amamanta para apurar un mordizco al "hot dog" en añoranza -- del taco.

El problema agrario en nuestros días se entiende, sin perjuicio de lo que precede, en una fórmula única: nuestros gobernantes le han concebido como instrumento político que les permite ejercer un control sobre las masas - campesinas: la tierra a cambio de la paz social y el apoyo político.

La tecnología en el campo, subvenciones hacendarias, financiamiento, preferencia en la comercialización de productos y, en general, la práctica de un comercio liberal, son privilegio exclusivo de aquellos que ante la ley se conocen como "pequeños propietarios" pero que en realidad son - "grandes cuates" o, en aplicación plena de la propiedad conmutativa, de - los que de facto se conocen como grandes propietarios y no muy buenos ami - gos.

La gran historia sin fin, o lo que es lo mismo, el evangelio del reparto agrario, debe abatirse para emprender — en un intento de lo que na die ha intentado — la consolidación del régimen ejidal hasta lograr concederle la inmunidad que ante la constante redistribución de la propiedad ejidal requiere, y por tanto asimilarle a la propiedad comunal que, como más adelante anotamos, está exenta de la pérdida o privación colectiva de sus derechos declarada por cualquier autoridad agraria. En términos masllanos, agótese la práctica del reparto agrario y comiencese la etapa de la organización y el desarrollo ejidal.

Retornando al punto total de esta sección, decíamos que la privación de derechos ocurre cuando, sin motivo justificado, se abandona la tierra; no es éste, desde luego, el único supuesto que la ley vigente contempla para fincar al ejidatario la responsabilidad y sanción correspondientes. En efecto, la ley dispone en su artículo 85 que el ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación, y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que se le hubiere adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

- I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia; durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar - por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva.
- II. Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total o permanente que dependían del ejidatario fallecido.
- III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos.
- IV. Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común;
- V. Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros;
- VI. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre - en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Es necesario observar que el contenido del precepto que se enuncia, comprende y/o establece reglas comunes en la tutela del patrimonio rústico, tanto ejidal como comunal, lo cual resulta acertado toda vez que - el esfuerzo del legislador pretende aproximar a ambas instituciones has-

ta lograr asimilar el ejido a la comunidad y establecer en un sólo capítulo las disposiciones que les son comunes.

Si exploramos la naturaleza jurídica de ambos sistemas de explotación de la tierra, encontraremos una amplia gama de similitudes y, en especial, la identidad del régimen legal de protección que les ampara; las dos han sido concebidas, cada una en su tiempo y en diversidad de apreciación de las modalidades, en un concepto de propiedad limitado: son inalienables, intransmisibles e imprescriptibles.⁽²⁹⁾

Existen, sin embargo, grandes diferencias impuestas por el grado de evolución alcanzado por el sistema comunal en relación con el ejidal. Si en la mente de algún gobernante llegara a engendrarse la idea de resolver a favor del desconocimiento de la propiedad comunal mediante alguno de los supuestos que señala el artículo 64 de la Ley, a ella convergerían consecuentemente la sangre y la existencia de un gobierno despótico y totalitario; la tierra comunal tiene vínculos étnicos y culturales cuya raigambre rebasa los alcances de la crónica del conquistador anónimo. El ejido, impreciso desde su definición, nació moribundo y crece en vida vegetativa mientras espera el hálito vivificador que lo consolide, en el lecho de muerte de la múltiplemente reformada reforma agraria.

Las pretendidas discrepancias doctrinales que comunmente se establecen entre el régimen jurídico de los ejidos y el de las comunidades se limitan a sostener que la personalidad de los primeros surge con la entrega de las tierras, ya en forma provisional o en definitiva; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos y por ello la ley les reconoce capacidad para disfrutarlas en común.⁽³⁰⁾

(29). En el sentido de inalienable, consúltese la "Real Cédula para que nadie compre de los indios ni aguas ni tierras", en Solano, Francisco de. op. cit. p. 156.

(30). Hinojosa Ortiz, José. Op. cit. p. 20

Lo anterior, si bien resulta verdadero, se reduce a proporcionar el sustento jurídico de la diferencia procedimental entre la dotación y ampliación de ejidos y la restitución y confirmación de bienes comunales - pues, como ya ha quedado asentado, el régimen de propiedad de estos sistemas de organización de la tierra es semejante.

Efectuada la observación antecedente, intentaremos la disección del precepto en cita; en una primera hipótesis se sostiene como causa de privación el dejar ociosa la tierra durante dos años consecutivos, haciendo omisa la mención del caso fortuito y de la fuerza mayor como elementos para dispensar justificadamente la falta de explotación; ⁽³¹⁾ ambas circunstancias excluyentes de responsabilidad son contempladas por el artículo 87 de la Ley, lo que induce a pensar en la conveniencia de adicionar con una fracción VII al artículo 85, para implementar la suspensión-provisional como requisito procedimental para poder privar al ejidatario de sus derechos, o bien, que se establezca la privación como sanción a la reincidencia en las causales de suspensión, por determinado número de ocasiones.

En cuanto al segundo supuesto de privación que se anota, es necesario mencionar que los derechos del ejidatario o comunero forman parte del patrimonio de familia ⁽³²⁾ constituido de conformidad con lo dispuesto con el artículo 27 constitucional en su fracción XVII, inciso g), y cuya principal característica reside en que los bienes a él afectos, son inalienables. En consecuencia, la facultad consignada en el artículo 81 de

(31). Es necesario apuntar aquí que el derecho de que se priva al ejidatario o comunero corresponde al de usufructo. Al respecto, el Código Civil dispone en su artículo 1045 que "El impedimento temporal por caso fortuito o fuerza mayor, no extingue el usufructo..."

(32). La fracción II del artículo 723 contenido en el Código Civil Federal establece como objeto del patrimonio de familia la parcela cultivable; y como causa de su extinción la declaración de privación de derechos por in explotación (art. 741, frac. II, in fine). A mayor abundamiento, el precepto 740 del ordenamiento citado permite que el patrimonio de familia sea objeto de arrendamiento o aparcería.

la Ley consistente en la libertad que tiene el ejidatario para designar-- al heredero de sus derechos, se encuentra limitada a escoger al sucesor - de entre su esposa e hijos o, en su defecto, la concubina y demás perso-- nas. Debe hacerse notar el orden de prelación con que el citado precepto hace mención de los sucesores probables, para estar en condiciones de ad-- vertir que en la especie se siguen las reglas del intestado que contem-- pla el artículo 82 de la Ley, y en el cual se nombra en el primer orden-- de preferencia al cónyuge supérstite.

Con base en estos razonamientos, resulta obligación reflexionar so-- bre la amplia posibilidad que tiene la sucesora preferente para poder ce-- lebrar contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que im-- plíquen la explotación indirecta o por terceros, o el empleo del trabajo-- asalariado, según se desprende del contenido del artículo 76 interpretado a contrario sensu, los que en todo caso habrán de reeditarle ingresos su-- ficientes para subvenir las necesidades de su hogar.

La fracción tercera, por su parte, parece comprender los tipos des-- critos en las fracciones quinta y sexta al emplear el término "fines il-- citos", toda vez que las conductas apuntadas en ambas fracciones corres-- ponden a hechos celebrados al margen de la ley; lo apuntado es válido, -- salvo interpretación del verbo "destinar" en el sentido de considerarlo - delito de mera conducta, o en su caso, elemento subjetivo (o del iter cri-- minis) en un delito de resultado material; y establecer como elemento ob-- jetivo las acciones de "enajenar; realizar; autorizar; permitir y sem-- brar", para el caso de este último supuesto.

Para finalizar, la fracción cuarta establece como conducta típica el acaparar la posesión o el beneficio (usufructo) de mas de una unidad de - dotación; al efecto, baste recordar aquí lo dispuesto en el artículo 78 - de la Ley en la parte en que menciona que cuando un ejidatario contraiga matrimonio o haga vida marital con una mujer que disfrute de unidad de -

dotación, se respetará la que corresponda a cada uno.

El criterio empleado por la Ley para determinar las causales de privación y suspensión de derechos agrarios —aún cuando ésta pretende considerarlas por separado en su parte sustantiva— se depura al incoarse el -- procedimiento respectivo, toda vez que en los términos del artículo 427 -- de la Ley se enuncia como requisito de procedencia el que se incurra "en alguna de las causas de suspensión de derechos agrarios" previstas en -- la Ley; lo cual no deja lugar a dudas sobre la propuesta que hemos efec-- tuado al comentar la fracción primera del artículo 85.

Se advierte, en consecuencia, la obligación a cargo de quien solicita la privación de derechos de comprobar, previa a la presentación de la solicitud ante la Comisión Agraria Mixta, la veracidad de los hechos típicos que ameritan la suspensión de derechos, misma que habrá de constar -- en los resultandos de la resolución presidencial que al efecto se emita.

Conviene apuntar que, al igual que en la fase conciliatoria de la legislación laboral, es necesario agotar la instancia a nivel Asamblea General implementando para la resolución de los conflictos internos (vg. la suspensión de derechos) el uso de las figuras autocompositivas, tanto por -- economía procesal como por el ejercicio pleno de las facultades que el -- carácter de propietario concede al ejido.

Al respecto, la Ley de 1971 introduce un novedoso procedimiento conciliatorio para resolver controversias sobre la posesión y goce de las -- unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de -- uso común, facultando al Comisariado Ejidal para conocer de estos conflic-- tos.

Estimamos plausible el esfuerzo emprendido por el legislador para -- proveer a la expedita impartición de la justicia en el agro, la cual, co-

mo lo concibe acertadamente, no es necesariamente alcanzable a través del proceso heterocompositivo. Sin embargo, es necesario comentar la imprecisión que acusa el procedimiento conciliatorio al considerar competente al Comisariado en el conocimiento y sustanciación de estas controversias, en perjuicio de las atribuciones prescritas por los artículos 23 y 47, fracción IX (y VI, inclusive), en favor de la Asamblea General.

En resumen, el Capítulo Primero correspondiente al Título Séptimo de la Ley ha de contemplar como autoridad competente a la Asamblea General, en el entendido de que, de no existir el avenimiento entre las partes, -- está facultada para conocer las solicitudes de suspensión y privación de derechos de los miembros del ejido, así como para darles -- previo conocimiento -- trámite ante la Comisión Agraria Mixta. Deben también, en adelante, disponerse con precisión en el artículo 434 los casos específicos en que procede la conciliación.

De lo anterior se desprende que únicamente desahogada la etapa conciliatoria pueden iniciarse los juicios de suspensión y de privación de derechos agrarios, los cuales deberán apegarse a lo establecido en los artículos 420 a 436 de la Ley, para su desahogo.

Al efecto, el análisis al procedimiento privativo de derechos se realiza bajo el criterio de respetar el orden de prelación con que se suceden las diversas etapas procesales. Sirva lo que precede como explicación y justificación del esquema con que se intenta abordar el estudio del procedimiento referido.

I. LA SOLICITUD. En las líneas que anteceden se apuntaba ya la amplitud de las facultades que en el procedimiento privativo de derechos individuales se concede a la Asamblea General, sin embargo, el artículo 426 de la Ley faculta también al Delegado Agrario correspondiente para solicitar la iniciación de este procedimiento; criterio por-

demás acertado, pues son de imaginarse los abusos en que el "líder-campesino" — presidente del comisariado ejidal — incurriría cuando, por ejemplo, un ejidatario haya tenido el valor de reclamarle su conducta inmoral o su actuación indebida; situación ésta en la que la autoridad del Delegado haría las veces de contrapeso, en tanto ejerce las atribuciones que la ley le confiere para resolver sobre la remoción de los miembros del Comisariado (artículo 42, segundo párrafo).

En su aspecto formal, la solicitud deberá realizarse por escrito dirigido a la Comisión Agraria Mixta en el que se expongan con claridad los fundamentos de hecho y de derecho en que se respalde la pretensión, documento éste al que se acompañará el acta de Asamblea correspondiente (artículo 422); las pruebas en que funde su derecho (artículo 427); y los oficios citatorios (artículo 435), así como el acta de exhorto a la conciliación, suscrita en los términos del artículo 436 de la Ley.

- II. INSTAURACION DEL EXPEDIENTE. Abordar el estudio de la primera etapa procesal — propiamente dicha — de una materia tan "sui generis" como lo es la agraria, implica ya en sí un gran problema para el estudioso del derecho; en la especie, la cuestión radica en determinar el momento en que se instaura el procedimiento: por una parte se establece el inicio del procedimiento con la presentación de la solicitud ante la Comisión Agraria Mixta (artículo 422 y 426); contrariamente, en el artículo 428 de la Ley se dispone que "Si del estudio del expediente y de las pruebas aportadas resulta cuando menos la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, la Comisión Agraria Mixta citará al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los ejidatarios afectados con la posible privación de derechos..."; con lo cual se conceden efectos jurídicos a la solicitud sólo después de considerarse "presuntamente fun

dada". Cabría desde luego preguntarse sobre el destino de la solicitud cuando es rechazada por carecer de fundamentos; luego entonces - ¿Cuál de los dos criterios es el correcto?

Al respecto, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal menciona en su parte relativa al procedimiento ordinario que - "los efectos de la presentación de la demanda son: interrumpir la - prescripción (...), señalar el principio de la instancia y determinar el valor de las prestaciones exigidas..." (artículo 258); es decir que, en nuestro caso, la sola presentación de la solicitud original efectos procesales semejantes a los apuntados en el segundo supuesto. Diversos son los efectos jurídicos emanados del auto de - procedencia de la demanda (solicitud) que devienen de la instauración de la pretensión, y entre los cuales se encuentra el emplazamiento a los interesados y el correr traslado al documento, entre - otros.

Por otra parte, la Ley ordena que previa comprobación de los requisitos de procedencia, se publicará la solicitud de restitución y dotación en el periódico oficial de la entidad y se turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie el expediente (artículo 272); asimismo apunta que basta la solicitud para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria y se proceda a la instauración del expediente respectivo (artículo 273).

Creemos por lo que antecede, que la Ley emplea indiscriminadamente los términos iniciación e instauración, salvo en el último precepto citado, en el cual se advierte claramente la prelación lógica de ambos.

En consecuencia, debe tenerse por instaurado un expediente de - privación de derechos cuando la Comisión Agraria Mixta declare la -

procedencia de la solicitud y, consiguientemente, emplace a los interesados.

III. AUDIENCIA. Instaurado el expediente, la Comisión Agraria Mixta citará mediante oficios a las autoridades ejidales internas y a los ejidatarios presuntos perjudicados (artículos 428 y 429) para que asistan el día y hora señalados a la audiencia en donde podrán presentar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga (artículo 423). Si el o los ejidatarios emplazados se encuentran ausentes, se procederá a levantar acta ante cuatro testigos donde se haga constar este hecho, a efecto de que se les notifique a través de avisos fijados en la oficina municipal del lugar y en los lugares mas visibles del poblado (artículo 429).

La recepción de las pruebas se hará el día y hora señalados, en el lugar que para tal efecto determine la Comisión Agraria Mixta, procediéndose desde luego a escuchar los alegatos de los interesados, mismos que se asentarán en un acta que dará cuenta del desahogo de esta diligencia (artículos 424 y 430). La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios (artículo 431), misma que podrá recurrirse ante el Cuerpo Consultivo Agrario a través del recurso de inconformidad (artículo 432).

Hasta aquí, no hemos hecho sino transcribir casi literalmente el contenido de la Ley. Procedamos pues en este momento a expresar algunas consideraciones de derecho al respecto.

En primer lugar, la notificación mediante oficios dispuesta en el artículo 429 de la Ley, se aparta del cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento toda vez que éstas deberán efectuar

tuarse personalmente y/o en tratándose de personas cuyo domicilio se ignora, por edictos; según se desprende de lo prescrito por los artículos 111 y 122, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles - para el Distrito Federal, respectivamente.

En cuanto al desahogo y valorización de las pruebas no se establece criterio alguno que restrinja y/o condicione el valor probatorio de éstas por la Comisión Agraria Mixta, lo que en el mayor de los casos provoca el ejercicio arbitrario de estas atribuciones. A lo anterior se suma la inexistencia de un auto de admisión de pruebas y la ausencia de mención específica sobre el valor probatorio de los diversos tipos de pruebas que pueden ofrecerse.

Se agrega a lo anterior, la falta de idoneidad del juez a quo, dado que existe identidad entre la parte actora - Delegado Agrario - y la máxima autoridad de la Comisión Agraria Mixta - idem - (artículo 13, fracción III); situación por demás desfavorable al campesino sujeto a este procedimiento, pues solamente habría que recordar que la idea de controversia supone la existencia de una litis y de un órgano no imparcial y suprapartes.

- IV. RESOLUCIÓN. Hemos determinado con anterioridad la naturaleza jurídica de las resoluciones presidenciales (vid. infra 2. cap. II), encuadrándola dentro de los actos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales. Toca en esta ocasión, analizar con escrúpulo legal la resolución dictada por la Comisión Agraria Mixta en el ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 12, fracciones I y II; y 431, de la Ley; cuyo texto a continuación se transcribe:

artículo 12.- Son atribuciones de la Comisiones Agrarias Mixtas:

- I. Sustanciar (...) los juicios privativos de derechos - agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;
- II. ... resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alega -- tos valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá - su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos - agrarios...

La redacción de estos preceptos motiva y suscita una serie de dudas sobre la naturaleza y competencia de la Comisión Agraria Mixta: ¿Son tribunales especializados o solo comités administrativos? ¿Poseen - el poder coactivo suficiente para hacer cumplir sus resoluciones?

Las Comisiones Agrarias Mixtas, creadas el 10 de enero de 1934 por - reformas al artículo 27 Constitucional, además de explicarse en su - origen como base necesaria para activar la tramitación de los expedientes agrarios y abatir los estorbos burocráticos que otrora contribuyeran a prolongar un estado de intranquilidad y de insatisfacción de las necesidades agrarias, responden actualmente a la categoría de verdaderos órganos jurisdiccionales, en tanto la Ley les fa culta para su aplicación. En este último sentido, creemos que el espí ritu del constituyente permanente adoptó como ejemplo las fracciones XX y XXI del original artículo 123 constitucional, en las cuales se establece la organización y competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En la legislación agraria vigente no se aseguran las garantías judi ciales que son esenciales para el funcionamiento de los tribunales administrativos: la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales en materia agraria se restringe ante la égida de la "Su-

prema Autoridad Agraria".

Poco merece pues, hablar de tribunales especializados o contencio -- so -- administrativos ante la presencia del omnímodo Ejecutivo Federal. No obstante, limitémonos a clasificar a las Comisiones Agra-- rias Mixtas, a la luz de los criterios doctrinarios mas aceptables.

El maestro Fix -- Zamudio, en su interesante ensayo sobre los tribu-- nales administrativos,⁽³³⁾ establece diversos sistemas o categorías-- en las que puede comprenderse la actividad jurisdiccional de la admi-- nistración, y a las cuales nos apegamos:

- a). Tribunales administrativos de jurisdicción retenida, que son aquellos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de estado para la resolución definitiva;
- b). Tribunales administrativos de jurisdicción delegada, - que son aquellos encuadrados formalmente dentro de la admi-- nistración, tienen plena autonomía para dictar sus resolucio-- nes aunque existen algunas limitaciones para la ejecución de las mismas; y,
- c). Tribunales administrativos que son completamente inde-- pendientes de la administración, y que pueden adoptar las - tres siguientes modalidades:
 - i). el sistema angloamericano: los conflictos adminis-- trativos se someten en último grado a la revisión del - poder judicial ordinario;
 - ii). el sistema español: los conflictos administrativos se someten a la revisión del poder judicial ordinario - pero a través de jueces especializados, y
 - iii). el sistema germánico: los conflictos administrati-- vos son competencia de tribunales que no dependen de la

(33). Fix-Zamudio, Héctor, "Organización de los tribunales administrativos", Revista del - Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1971. pp. 101-104.

Administración de la jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios sino por tribunales supremos administrativos.

La evolución experimentada en la trayectoria de las Comisiones Agrarias Mixtas nos lleva necesariamente a considerarle en la categoría de los impropriamente denominados tribunales carentes de autonomía - que infringen el principio de imparcialidad de la justicia, puesto - que inclusive el recurso de inconformidad en contra de las privaciones individuales deberá ser sustanciado por el Cuerpo Consultivo --- Agrario, que al efecto se erige en remedo de tribunal contencioso - administrativo al carecer de los atributos que la Constitución instituye en favor de dichos tribunales; por lo que resulta evidente que nos encontramos ante un órgano administrativo formal, y eventualmente de jurisdicción retenida al que preocupa mas la aplicación de crite--rios políticos que jurídicos en la solución de las controversias derivadas de la actualización de los derechos agrarios.

Concluyendo, las resoluciones emanadas de la Comisión Agraria Mixta encuentran sustento en la exposición de motivos de las reformas presentadas para su aprobación al Congreso de la Unión en diciembre de 1983, en las cuales se introduce a la Ley Federal de Reforma Agraria el criterio de "desconcentración de atribuciones", merced al cual el Secretario de la Reforma Agraria es competente para resolver en última instancia la privación de derechos individuales, y dicho sea de -paso, la cancelación de certificados de inafectabilidad; y la Comi--sión Agraria Mixta para ejecutar sus resoluciones, salvo el caso en que sean impugnadas mediante el recurso de inconformidad.

- V. INCONFORMIDAD. De la amplia gama de medios legales que ofrece la --doctrina administrativa al particular afectado en sus derechos o in--tereses para obtener de la autoridad administrativa una revisión de-

su actuación, a efecto de que ésta revoque, anule o reforme el sentido de sus resoluciones; la legislación agraria solamente permite la interposición del recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario que, como se dijo en el apartado anterior, se constituye en un tribunal de jurisdicción retenida competente para conocer de la contención entre el ejidatario y la Comisión Agraria Mixta.

Desde luego, es necesario apuntar que el acto mediante el cual la autoridad administrativa (Cuerpo Consultivo Agrario) resuelve la inconformidad del ejidatario presunto afectado es también materialmente jurisdiccional, atento a que, dada la existencia de una controversia entre el derecho afectado y la resolución de la autoridad agraria (C.A.M.), la decisión de ese cuerpo colegiado determina fatalmente si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley. A mayor abundar, consideramos que en la especie el ejidatario no puede optar entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que el primero supera al último⁽³⁴⁾.

En consecuencia la interposición del recurso de inconformidad y su sustanciación, no constituyen un verdadero juicio según puede advertirse en el artículo 432; es mas bien una revisión que de sus actos efectúa la propia Secretaría de la Reforma Agraria, y cuyo proveído no corresponde en forma alguna al resultado de la controversia y discusión entre las partes (que de hecho no existe), sino que corresponde de mas bien a la presencia de un acto unilateral y discrecional.

VI. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL. Para finalizar esta -

(34). En este sentido se pronuncia Cabino Fraga al establecer la diferencia entre el criterio formal y material, aplicado a la actividad administrativa. Vid. en "Derecho Administrativo". México, 1980. pp. 26 a 37; y 45 a 53.

sección, apuntaremos que, publicadas en el Diario Oficial y en el periódico también oficial de la Entidad correspondiente, las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias competentes deberán remitirse al Registro Agrario Nacional para los efectos de la inscripción y expedición de los certificados de derechos provenientes de la nueva adjudicación. Al ejecutarse la resolución se notificará al Comisariado Ejidal para los efectos de ley ha que haya lugar.

4. LA PERDIDA "COLECTIVA" DE DERECHOS AGRARIOS. Prescindiendo de consideraciones históricas y doctrinarias de carácter general - apuntadas en las líneas que preceden -, intentaremos el estudio pormenorizado de lo que en la jerga agraria se ha dado en nombrar "la pérdida de derechos del núcleo a las tierras", y que consiste en el "procedimiento" mediante el cual se declaran perdidos los derechos del ejido propietario como resultado de la aplicación del artículo 64 de la Ley.

El incipiente o nulo contenido del precepto antes referido, ha originado en la práctica el empleo indiscriminado de esta institución, asimilándole generalmente a la privación individual de derechos agrarios - que, como concluiremos, resulta formalmente diferente al problema que -- nos ocupa.

Han sido, en consecuencia, diversas las apreciaciones sometidas al conocimiento del Cuerpo Consultivo Agrario con el fin de que éste establezca un criterio único, indispensable para la integración de los expedientes y emisión de los dictámenes relativos, a efecto de adecuarlos al contenido de las reformas a la ley, publicadas el 17 de enero de 1984 y, correlativamente, al nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Vale la pena pues, detenernos en este espacio para hacer el examen-

somero de la "pérdida de derechos del núcleo" a la luz de su evolución - legislativa.

En una primera concepción de este procedimiento, el Código Agrario - de 1940 establece que:

artículo 124.- Los núcleos de población perderán sus derechos sobre tierras, bosques y aguas que se les hayan concedido por resolución presidencial, en los siguientes casos:

I. Cuando abandone el ejido un número de ejidatarios tal, que el núcleo de población se reduzca a menos de diez capacitados; y,

II. Cuando manifieste su libertad de no recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa - de cuando menos el noventa por ciento de sus componentes.

En estos casos, la tierra, bosques y aguas, volverán - al dominio de la Nación para su inmediato destino o acomodamiento de ejidatarios que carezcan de tierras en otros ejidos o a la constitución de un nuevo centro de población ejidal.

La pérdida de derechos del núcleo de población sobre - el ejido, se declarará por resolución presidencial fundada - en la comprobación, por el Departamento Agrario, de las causas señaladas.

En el contenido de la parte conducente del precepto antecedente, se dispone que su aplicación afecta a los "núcleos de población", término - éste que comprende tanto a los ejidales como a los comunales lo que, de nuestro punto de vista, incurre en una gran imprecisión toda vez que los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal no pueden desmembrarse por una simple resolución administrativa, - ya que de así pretenderlo, se atentaría contra la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En estos casos, la resolución presidencial - que restituye y/o reconoce y titula bienes comunales debe considerarse - meramente declarativa pues, como la naturaleza de estas acciones lo evi-

dencia, sólo se limita a reivindicar la propiedad en favor del original-propietario, esto es, con o sin resolución del Ejecutivo Federal los comuneros son propietarios desde tiempo inmemorial de sus bienes.

En este orden de ideas, resulta inconcuso que la declaratoria de pérdida de derechos del núcleo debe limitarse al sistema ejidal que apenas se configura en nuestro país, dada la naturaleza constitutiva (artículo-51) de la resolución presidencial que le dá origen.

La aseveración anterior respalda la tesis expuesta líneas atrás, en el sentido de que debe ser el ejido la institución que tienda a igualarse a la comunidad (en cuanto al concepto de propiedad y seguridad jurídica) y no viceversa, como pretende el legislador al facultar a los núcleos comunales para cambiar su régimen de organización.

El aspecto laudable de esta parte conducente, se resume a considerar además de las tierras, a los bosques y aguas sobre los cuales detente derechos el ejido.

Con desafortunada suerte, la fracción primera sanciona el abandono (inexplotación) del ejido al reducirse el núcleo de población a menos de diez capacitados. Si fijamos como presupuesto que el ejido es una persona moral cuya personalidad jurídica es ajena a la de los miembros que lo integran, comenzaremos por decir que, si la reducción del núcleo es gradual, debe procederse a la depuración del censo original y/o, en su caso, a la adjudicación de parcelas, previa privación individual. Si el abandono fuere espontáneo, deberá practicarse una investigación general sobre el usufructo parcelario y proceder desde luego, a la expedición de los certificados de derechos correspondientes en favor de los campesinos que se encuentren en posesión.

En otras palabras, la personalidad del ejido no se extingue paralela

a la de sus miembros, por el contrario, subsiste y los derechos de propiedad que sobre el patrimonio rústico ejerce esta persona moral se fortalecen ante el principio de imprescriptibilidad de los bienes ejidales.

En cuanto a la fracción segunda, cabe decir que los derechos sociales — tanto agrarios como laborales —, son irrenunciables, por lo que al repudiar el núcleo ejidal los bienes objeto de la resolución presidencial emitida en su favor, no renuncia a sus derechos sino que, por el contrario, se inconforma ante los términos en que se resolvió su petición de tierras, dado que es muy común que éstas no correspondan a las originalmente solicitadas; razones por demás suficientes para pensar en la procedencia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 308 de la Ley, y no en la instauración del procedimiento privativo colectivo como se pretende.

Asimismo, el párrafo segundo de la fracción en cita se apoya en la idea decimonónica de la propiedad absoluta de la Nación — criterio que resulta anacrónico al enfrentarlo al concepto de la propiedad social — al disponer que los bienes ejidales vuelvan a su propiedad, lo cual resulta inexacto si tomamos en consideración que para desvincularles de su afectación tendiente "a la satisfacción de necesidades agrarias", no es suficiente que la ley reglamentaria así lo disponga, sino que es menester que se decrete el cambio de destino "vía expropiación" por el Ejecutivo Federal.

En resumen, queda claro que el Código de 1940 es omiso en cuanto al procedimiento administrativo que ha de observarse en tratándose de la pérdida de derechos del núcleo, quedando en el aire la determinación de:

1o. El sujeto que deba ejercitar la acción; 2o. La autoridad competente para instaurarlo; 3o. Las formalidades para el emplazamiento; 4o. Los términos para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos; y, en general, las autoridades competentes para intervenir en el trámite.

En una primera apreciación, puede adelantarse que en el fondo del procedimiento de pérdida de derechos del núcleo se encuentra la facultad del Ejecutivo Federal para acomodar en los bienes abandonados a campesinos con derechos a salvo, sugiriendo en lugar de aquél la aplicación del procedimiento que la Ley reserva para el acomodo, previa investigación - usufructuaria.

Por su parte, el Código Agrario de 1942 implementa algunos cambios - en la figura original de la "pérdida colectiva", para reglamentarla en - la forma que sigue:

artículo 147.- Los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido:

I. Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, - por decisión expresa, cuando menos, del 90% de sus componentes;

II. Cuando desaparezcan totalmente, y

III. Cuando después de la entrega de las tierras desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo un número de ejidatarios tal, que aquél quede reducido a menos de diez capacitados.

En estos casos, el Ejecutivo Federal considerará esas tierras como vinculadas a la realización de finalidades agrarias y las destinará preferentemente al acomodo de campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho, o a la creación de nuevos centros de población.

La pérdida de los derechos del núcleo de población se determinará por resolución presidencial fundada en la comprobación de la existencia de alguna de las causas señaladas, en un procedimiento que seguirá el Departamento Agrario, con las formalidades necesarias para no incurrir en violación - de garantías.

Cualquiera que sea el fin a que se dediquen las tie -
rras, bosques o aguas, participarán de preferencia en su -
disfrute los ejidatarios que no se hayan negado a aceptar -
las, o que hayan permanecido en el núcleo.

A diferencia del artículo 124 del Código de 1940, la parte conducente del artículo 147 del Código en cita establece con precisión el ámbito de aplicación de la pérdida de derechos al proscribir como presuntos sujetos de este procedimiento a los núcleos comunales, toda vez que resulta evidente la intención del legislador al disponer que solo los núcleos de población ejidal perderán sus derechos cuando incurran en la actualización de cualquiera de las hipótesis que ameriten tal sanción.

Cabe señalar que tanto el Código Agrario de 1940 como el de 1942, en -
tenden que los campesinos beneficiados adquieren sus derechos como ejid -
atarios en el momento de la adjudicación de las tierras que se les han -
concedido (artículo 172, C.A., 1942); siendo a partir del fraccionamiento -
de las tierras de cultivo que la propiedad de éstas pasará, con las -
limitaciones que por ministerio de ley se establecen, a los ejidatarios -
en cuyo favor se adjudiquen las parcelas (artículo 152, C.A., 1942); en -
consecuencia, si el ejidatario era considerado propietario (con las moda -
lidades que dicta el interés público) de su parcela o unidad individual -
de dotación, el Código de 1942 habría necesariamente de disponer que "la -
privación de derechos de un ejidatario, tratése de un ejido fraccionado o -
no, sólo podrá decretarse por el Presidente de la República, previo jui -
cio seguido por el Departamento Agrario en que se cumplan con las forma -
lidades del procedimiento ..." (artículo 173); queda claro que, en aten -
ción a lo anterior, al determinarse al ejidatario como el nudo propieta -
rio de los bienes ejidales susceptibles de adjudicación individual, debe -
seguirse el procedimiento correspondiente a la privación individual de -
derechos agrarios, tal y como se ha dicho; y correspondiendo la proceden -
cia de la "pérdida colectiva", sólo respecto de aquellos derechos propor -
cionales o no susceptibles de apropiación individual.

Si bien es cierto que ambos Códigos, aún cuando emplean fórmulas diferentes, reglamentan la "pérdida colectiva" en función del abandono o in explotación que de las tierras se haga, lo es también el que el Código de 1942, a diferencia del que le precede, no dispone que declarada la pérdida de derechos del núcleo a sus bienes éstos vuelvan al dominio de la Nación, sino que establece su vinculación a la satisfacción de necesidades agrarias para dejarlas intactas dentro del régimen de la propiedad social ejidal, en tanto se encontraran abandonadas, procediendo el Ejecutivo Federal desde luego, a proveer el acomodo de campesinos o la creación de un nuevo centro de población, previa resolución presidencial privativa de derechos individuales.

Asimismo, el citado ordenamiento establece en líneas generales que para sustanciar la pérdida de derechos del núcleo habrán de observarse "las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías" en clara alusión a los artículos 14 y 16 constitucionales, sin que haya reglamentado en forma alguna dicho procedimiento.

Se implementa también en el artículo que se comenta, el respeto a los derechos agrarios que sobre las superficies aceptadas o poseídas en explotación ~~de~~ la minoría de ejidatarios que de hecho o por derecho demuestran así haberlo convenido.

En resumen, el Código Agrario de 1942 tampoco acierta a diferenciar el procedimiento que deberá seguirse en los casos de privación individual y de pérdida colectiva de derechos; y sí deja en cambio elementos suficientes para pensar en la intrascendencia de ésta última frente a la posible sustitución de los sujetos individuales, a través del acomodo.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 vuelve a tocar la materia con casi idéntico sentido que el Código de 1942, salvo que por reformas al artículo 51 (correlativo del 130 del C.A., 1942) se dispone que los -

núcleos de población son propietarios de los bienes que les concede la -- resolución presidencial respectiva a partir de la fecha de su publica - ción en el Diario Oficial de la Federación, en el entendido de que la - ejecución de ésta le otorgará al ejido propietario beneficiado el carác - ter de poseedor, o se lo confirmará si disfrutaba de una posesión provi - sional.

A decir de Mendieta Núñez y Alcéreca "en este precepto se introdujo un cambio sustancial sobre la legislación anterior (el Código de 1942), - pues señala como origen de la posesión la ejecución provisional o la de - finitiva y de la propiedad la resolución presidencial que le sirve de título". (35)

Vale también añadir aquí, que es esta nueva Ley la que concibe al nú - cleo de población como el nudo propietario de las tierras y bienes que - la resolución presidencial consigne, los que en ninguno de los casos - — aún cuando se adjudiquen individualmente — dejarán de ser de su pro - piedad; a partir de este momento la ley concede al ejidatario el sólo - carácter de usufructuario.

En cuanto a la conveniencia de las reformas sufridas por la legisla - ción agraria, los autores en cita continúan diciendo: "Esto tiene por ob - jeto impedir que los propietarios afectados obstaculicen la práctica de - la diligencia de ejecución de la resolución presidencial, porque si el - núcleo de población entra en propiedad de las tierras desde el momento - en que firma la resolución definitiva que se las dota el Presidente de - la República, resulta inútil que los afectados quieran retardar la dili - gencia por procesos legales, pues cuanto hagan en dichas tierras ya se - rán actos realizados en un predio ajeno". (36)

(35). Vid. in, Luna Arroyo, Antonio. "Derecho Agrario Mexicano", México, 1a.ed., pp.75 y 76
 (36). idem.

Convendría cuestionar a los mencionados autores a qué "procesos legales" se refieren, toda vez que por ministerio constitucional se niegan derecho, recurso legal ordinario, o la promoción del juicio de amparo, en favor de los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que beneficien a los pueblos.

De lo anterior, se desprende como única relevancia para los fines de nuestro estudio el cambio de titularidad del patrimonio rústico, ahora en mano del núcleo de población, y el cual al encuadrarse en cualquiera de los supuestos marcados por el artículo 64 que a continuación se transcribe, sufre no la extinción de su personalidad — ni por consiguiente menoscabo alguno en su patrimonio que es, entre otras cosas, imprescriptible — sino que, al prever la ley sanción por el abandono de los bienes o por su in explotación, opera la substitución de sus miembros en favor de aquellos que poseen las tierras vía acomodo y previa privación individual de los derechos de usufructo de los originalmente beneficiados.

En otras palabras la ley únicamente sanciona con pérdida de derechos al núcleo que abandone la explotación de las tierras, situación que debe comprobarse en el transcurso del procedimiento, lo que en la práctica resulta falaz al encontrarse las tierras explotadas por otros campesinos, debiendo estarse a lo dispuesto por las reglas generales del acomodo y las nuevas adjudicaciones que estabilizan mas rápidamente la situación jurídica del campesino y evitan que la tierra permanezca ociosa durante el engorroso trámite de un proceso no reglamentado por la ley.

Atentos a las consideraciones precedentes, analicemos con escrúpulo lo dispuesto por la ley de 1971 en su:

artículo 64.- Cuando los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiesten en Asamblea General que no quieren recibir los bienes objeto de dicha resolución, por decisión expresa cuando menos del noventa por ciento de sus componentes, tales bienes quedarán a disposición del Ejecutivo Federal sólo con el fin de que en ellos se acomode a los ejidatarios con derecho a salvo. Para llevar a cabo este acomodo se preferirá a quienes quedaron sin tierras en los ejidos de la entidad federativa correspondiente y entre ellos, a los que habiten en los núcleos de población más cercanos.

Lo mismo se observará cuando después de la entrega de las tierras, desaparezca o se ausente parte de la totalidad del grupo beneficiado, previa comprobación de los hechos por la Comisión Agraria Mixta.

En estos casos se organizará, con los nuevos beneficiados, el régimen ejidal en los términos de esta Ley, respetando las superficies de la minoría que sí aceptó las tierras.

Esta disposición no es aplicable en los casos de ejecución de resoluciones presidenciales en los que haya inconformidad de los campesinos beneficiados, conforme al artículo 308 de esta Ley.

Conclúyase pues, que al observarse los supuestos que el precepto anterior enuncia, el ejido "persona moral" ya está configurado y que el hecho de repudiar las tierras no extingue la personalidad jurídica que la ley le reconoce dado que, de considerarse en sentido contrario, carecería inclusive de capacidad para inconformarse con la resolución que pretende beneficiarle al desaparecer ipso facto con su negativa para recibir los bienes concedidos.

Se desvirtúa así el criterio sostenido por algunos Consejeros Agrarios vertido en el sentido de que debe pensarse en la desaparición o no-nacimiento del titular de dichos derechos y/o la extinción de la persona

lidad o capacidad del sujeto⁽³⁷⁾, toda vez que — afirman — se asimila al caso de la muerte de una persona física en que su patrimonio no se extingue, sino que ipso iure, al momento del deceso se transmite a sus sucesores (sic); así — continúan — al repudiar los bienes concedidos, de desaparecer el núcleo o ausentarse los ejidatarios beneficiados no se trata de pérdida de derechos, sino de la extinción de la personalidad jurídica del ejido; y terminan sentenciando que "el suscrito no ha dictaminado ningún juicio privativo en que las tierras dotadas se hayan repudiado y/o quedaran abandonadas; tampoco en que el núcleo haya desaparecido (es pontáneamente) y las tierras abandonadas (...). No ha habido ningún expediente en que haya desaparecido el núcleo..."⁽³⁸⁾

Nos adherimos al comentario final de este Consejero al determinar — la improbabilidad de dictaminarse expedientes sobre pérdida de derechos del núcleo a las tierras con fundamento en el artículo 64 de la Ley, — aún cuando sobre planteamientos diversos, ya que es erróneo pensar en la extinción de la personalidad del ejido por el cambio — ya parcial o total — de los originales beneficiados por la resolución presidencial y — cuya capacidad jurídica no responde intuitu personae a la de sus miembros, por lo cual nos afirmamos en decir que el ejido "persona moral" no desaparece al efecto del artículo 64, y si prevalece su personalidad como titular de su patrimonio y dá lugar a que otras personas con capacidad individual en materia agraria comprobada, se acomoden y aprovechen — los beneficios de la explotación de sus bienes.⁽³⁹⁾

(37). En este sentido se pronuncia Manuel Galindo Solís, Presidente de la Consultoría Titular en el Edo. de Guerrero, entre otros.

(38). Galindo Solís, en memorándum de fecha febrero de 1964 enviado al Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario para su consideración.

(39). Para mejor apreciación de lo expresado en el sentido de que se trata de una sustitución de los integrantes del ejido, véase cualquier resolución presidencial emitida al efecto.

4.1 LA REFORMA DE ENERO DE 1984. Inspirado en la idea de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y en la utopía del desarrollo rural integral, el Ejecutivo de la Unión presenta a la consideración del poder legislativo la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, el 30 de noviembre de 1983.

La iniciativa de reformas pretende disponer las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria en un intento por despertar el espíritu de eficacia y acercar las determinaciones de estricto trámite procedimental a la circunscripción geográfica de los grupos demandantes, confiriendo a las autoridades locales las facultades que correspondan para la toma de decisiones en el ámbito de su competencia.

En otras palabras, las reformas propuestas habrán de analizarse a la luz de dos conceptos rectores: agilidad y justicia.

La mejor forma de brindar justicia a los campesinos — reza la iniciativa en su exposición de motivos — es expresarles la verdad jurídica y hacerlo pronto, evitar demoras, traslados, gestiones y audiencias infructuosas que a nada conducen, salvo incrementar el desaliento.

" Uno de los casos — continúa la exposición de motivos — en que está presente en mayor grado la necesidad de facilitar a los campesinos del medio agrario la tramitación local de sus intereses, lo constituyen los juicios privativos y nuevas adjudicaciones de derechos individuales en los ejidos.

" Para lograrlo, se ha considerado conveniente proponer en esta iniciativa que la sustanciación de esos procedimientos, a cargo de las Comisiones Agrarias Mixtas, culmine legalmente con la resolución que emita, frente al dictamen de la Comisión Agraria, el Gobernador del Estado respectivo, como suprema autoridad agraria en la entidad federativa. Con estos se permitirá redu

cir trámites innecesarios, que perjudican al campesino, y descentralizar las instancias respectivas, dentro del pacto federal.

" Se ha tomado en consideración que las privaciones y nuevas adjudicaciones son, en gran parte, decisiones que se gestan internamente en el ejido cuando se presentan los supuestos que dan origen a las mismas y que en el procedimiento ante las Comisiones Agrarias, tanto en esos casos como en los que el pedimento proviene del Delegado Agrario, los hechos que deben constatarse en el procedimiento están referidos materialmente al lugar en que se encuentra el ejido. Por tanto resulta indebidamente complicado que deban desahogarse trámites a grandes distancias, ocurriendo hasta la capital de la República, para impulsarlos.

" Se considera que el otorgamiento a los señores Gobernadores, de la atribución de dictar localmente las resoluciones que ponen fin a los juicios privativos y a las nuevas adjudicaciones de derechos individuales de ejidatarios, entraña un avance importante en la desconcentración de la administración de justicia agraria, tanto más conveniente cuando que siendo el Gobernador la suprema autoridad agraria en las entidades federativas, los problemas de derechos individuales de los ejidatarios se resuelven precisamente en donde se originan.

" Los procedimientos actuales implican un complejo mecanismo que retarda considerablemente las privaciones y, lo que es más grave, las consecuentes adjudicaciones, con serio perjuicio para los adjudicatarios, quienes por largos períodos se ven privados de seguridad y certeza jurídicas, necesarias para incorporarse plenamente al proceso productivo.

" De ahí que se reforme en la iniciativa el artículo 8 que en la Ley vigente establece como facultad del encargado del Ejecutivo Federal, la de emitir resoluciones en la privación de derechos individuales de ejidatarios; que se adicione, para hacer congruentes los conceptos de la Ley, el artículo 9 con una fracción que le atribuye esa facultad al encargado del Poder Ejecutivo Local, y que se modifique el artículo 12, para atribuir a las Comisiones Agrarias Mixtas la facultad de substanciar y dictaminar los expedientes de los referidos juicios".

En cuanto a la pérdida de derechos del núcleo a las tierras, bosques y aguas:

" Se precisa en la iniciativa que la manifestación del grupo beneficiado por una resolución dotatoria en el sentido de que no deba recibir los bienes objeto de la resolución presidencial que

que lo beneficia, deberá hacerse ante el Delegado Agrario, con plena libertad. Se conserva el porcentaje requerido de los integrantes de ese núcleo, que señala la Ley en vigor, pero se fa culta al Ejecutivo Federal para declarar la pérdida colectiva del derecho del núcleo a obtener las tierras o aguas que les hu bieren sido concedidas. Esta innovación pretende resolver en corto plazo la situación incierta que en la actualidad se pre senta, consistente en que, si no se declara perdido ese dere cho, el núcleo beneficiado, en cualquier momento, puede recla mar la entrega de las tierras o aguas de que se trate.

" Declarada una superficie, como afecta al régimen ejidal y rechazada por el grupo solicitante, esa superficie no puede que dar más que para satisfacer necesidades agrarias de cualquier otro grupo que desee aprovecharlas. Debe por lo tanto determinarse la privación colectiva y, en su caso, acomodarse a campe sinos con derechos a salvo. Lo mismo procede en cuanto a aguas concedidas.

" La razón de que en tal hipótesis sea el Ejecutivo Federal y no el Local el que resuelva sobre la privación, deriva de que en este caso se trata de una privación colectiva, es decir, de una situación de orden público que afecta a todo el núcleo y al destino de las superficies o aguas concedidas.

" Con frecuencia el rentismo en el medio rural ha propiciado el acaparamiento de tierra en pocas manos; prohibirlo expresamente asegura el trabajo de la unidad de dotación en forma personal. Si bien es cierto que la fracción I del artículo 85 vigente con signa como causal de pérdida de los derechos el no trabajar la tierra personalmente, la renta u ocupación por otro es una forma frecuente de eludir aquella obligación.

" A fin de evitar este ilícito, se propone la modificación del artículo 85, adicionándole una fracción que establece como causal para la pérdida de los derechos sobre la unidad de dotación, el realizar, permitir, tolerar o autorizar la venta total o par cial de su unidad de dotación darla en arrendamiento, en aparce ría o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, con excepción de los casos previs tos en el artículo 76.

La parte primera de la exposición de motivos antes expuesta manifies ta, entre sus propósitos principales, el de dar dinamismo y pronta resolu ción a los procedimientos privativos de derechos individuales y disponer,

en su caso, las nuevas adjudicaciones.

Es indudable que el propósito de la iniciativa en este aspecto resulta laudable, ya que al considerarse que los conflictos de privación individual tienen su origen en el seno del ejido e implican tan sólo un cambio de adjudicación individual de derechos de usufructo, debe ser éste — persona moral titular de la propiedad del patrimonio rústico — quien determine en su fuero interno, avalando sus decisiones con la resolución de la autoridad agraria inmediata: la Comisión Agraria Mixta.

Sin embargo, la propuesta apuntada en la iniciativa para facultar al Ejecutivo Local a fin de que resolviera en tratándose de privaciones individuales fue denegada, aceptándose solamente la modificación del artículo 12 de la LFRA para atribuir a las Comisiones Agrarias Mixtas facultades para instaurar, substanciar, dictaminar y resolver los expedientes de los referidos juicios, y quedar como sigue:

artículo 12.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios-privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

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

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

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

V. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

El precepto anterior se complementa con el contenido del también reformado artículo 431, cuando dispone que:

artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones.

Se percibe, en suma, el énfasis impuesto por el legislador en el propósito de procurar una oportuna impartición de la justicia en el agro.

Por otra parte, la misma iniciativa de reformas pretende sustentar la declaración de pérdida de derechos del núcleo como sanción por el repudio y/o abandono de las tierras que, por ministerio de Ley, son ya de su propiedad; facultando para tal efecto al Ejecutivo Federal por tratarse de una situación de orden público.

Los razonamientos que se exponen en favor de esta orientación son, en primer lugar, imprecisos y confusos toda vez que al referir el artículo 85 de la Ley cuando se habla de la pérdida colectiva de derechos, se acusa ignorancia respecto de la naturaleza jurídica de sendas instituciones; y secundariamente, quiméricos por carecer del andamiaje procesal indispensable para su aplicación práctica.

Una vez mas encontramos en el regazo de nuestras leyes creaturas jurídicas producto de la alquimia política que trasgrede el ámbito del jurista legislador en la ociosa práctica de remedios veleidosos para distraer la esencia de los problemas fundamentales.

Desde esta óptica, las reformas realizadas al artículo 64 de la Ley en nada esclarecen el problema que respecto de la pérdida colectiva hemos expuesto en los párrafos que preceden.

El texto que propone la iniciativa — y que se "aprueba" casi literalmente — entiende a la pérdida de derechos del núcleo en los términos siguientes:

artículo 64.- Si el núcleo de población beneficiado con una resolución presidencial que les conceda tierras o aguas, manifiesta, ante el Delegado Agrario, con plena libertad, que no quiere recibir los bienes objeto de dicha resolución, por decisión de cuando menos el noventa por ciento de sus integrantes, el Ejecutivo Federal declarará perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se les asignaron, quedando las mismas a su disposición sólo con el fin de acomodar en las primeras a campesinos con derechos a salvo. Para llevar a cabo este acomodo se preferirá a quienes quedaron sin tierra en los ejidos de la Entidad Federativa correspondiente y entre ellos a los que habiten en los núcleos de población más cercanos.

Cuando, después de haber recibido las tierras o aguas concedidas, un núcleo de población desaparezca o se ausente el noventa por ciento o más de sus integrantes, se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria Mixta, la cual lo hará constar en el acta que al efecto levante.

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

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

Esta depuración "sintáctica" al precedente artículo 64 de la Ley de 1971, había de ser aprobada junto con otras tantas reformas el 29 de diciembre de 1983, tras de un "debate sin debate" que no encuentra parangón en los archivos del H. Congreso de la Unión.

En efecto, en el salón de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, las Fracciones Parlamentarias de la oposición (compréndase todas, - salvo el PRI) solicitaron, con fundamento en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Gobierno Interno del Congreso de la Unión, (40) - moción suspensiva respecto a la discusión del proyecto de reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, en atención a que — como expuso el C. - Diputado del PST, Ricardo Antonio Goveia Autrey — "el proyecto que está a discusión se refiere a cuestiones esenciales al campo mexicano, afecta a millones de compatriotas y no ha habido en realidad el tiempo necesario para analizar a fondo el alcance y los fundamentos del mismo (... por lo cual) sugerimos se convoque a un período extraordinario de sesiones". (41)

La protesta de esta Fracción Parlamentaria (PST, PAN, PDM, PSUM, - y PPS, principalmente) expresaba el mas firme rechazo a la iniciativa y - argumentaba la entrega tardía del proyecto de reformas a los diputados, - mismo que les fué presentado el mismo día por la mañana.

"El 29 de diciembre de 1983, fué el día histórico.. Todos los diputados que no son del PRI (e incluso no menos de cuarenta y cinco de ellos ...) en protesta dejaron que doscientos cincuenta y seis votantes del -- PRI aprobaran las modificaciones. En "uno más uno" el 30 de diciembre, - René Delgado consigna estos hechos.. "En protesta por el contenido de - las modificaciones... y ante la negativa priísta (sic) de suspender la - discusión hasta que se estudiara con seriedad ese proyecto, la oposición parlamentaria abandonó ayer el salón plenario de la Cámara de Diputados" (42).

(40). El citado precepto dispone al respecto que: "Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas: primera a cuarta, ... quinta, por proposición suspensiva que presente alguno (s) de los miembros de la Cámara y que ésta lo apruebe.

(41). Vid. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del día 29 de diciembre de 1983, in "Proceso Legislativo", folleto publicado en edición especial en la serie "Documentos IX", por la H. Cámara de Diputados. México, 1984. p.547.

(42). Querra Aguilera, José Carlos. "Ley Federal de Reforma Agraria.Reformada". México, 1984. p. XI.

Queda así inscrito en los anales de nuestra historia legislativa, la página negra del "debate" sobre las reformas a la LFRA que — nos aventura mos a decir — produjo sonrojo en el rostro del maestro Jesús Romero Flores, al conocerla.

Es en esta forma como — valga la metáfora — la fracción parlamentaria priísta corta orejas, rabo y hasta apéndice, sin dejar salir el toro al ruedo.

4.2 EL "NUEVO" ARTICULO 64 DE LA LFRA. Aprobado en lo general y en lo particular por 256 votos, el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LFRA pasa al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales, siendo publicado el 17 de enero de 1984, fecha a partir de la cual — pasado un día — entraría en vigor.

En el particular, la reforma implementada al artículo 64 se ciñe, — principalmente, a depurar la redacción de su correlativo antecedente precisando y/o ampliando los conceptos ya conocidos desde el Código de 1942.— Así, el nuevo texto refiere al "núcleo de población" y a la "resolución presidencial", evitando adjetivarlos con los términos "ejidal" y "dotatoria", respectivamente, como lo hacía la Ley de 1971; lo cual — dada la amplitud de los conceptos vigentes — parece faltar al principio sostenido en la exposición de motivos en el sentido de que no deba comprenderse en este precepto a los comuneros, dado que existen razones históricas y tradicionales que los hacen diferir de los ejidatarios, tanto más cuanto que la Ley no prevé ningún procedimiento para llevar a cabo la privación de derechos a los comuneros,⁽⁴³⁾ razón por demás convincente para calificar de obscura e imprecisa la reforma.

(43). Idem supra *ib.* 41. p.470

Se precisa también que la manifestación del repudio a las tierras de be efectuarse ante el Delegado Agrario, persona ésta que no reviste el carácter de autoridad agraria y mucho menos competencia para conocer de esta materia, la cual por su naturaleza jurídica y facultades legales compete a la Comisión Agraria Mixta.

Por último, se hace expresa la facultad del Ejecutivo no sólo para decretar el acomodo de campesinos con derechos a salvo, sino también — lo cual era implícito — para declarar perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se le hubieren asignado; y, en cuanto a la ausencia o desaparición del núcleo, fija como porcentaje para afectarle con pérdida colectiva de sus derechos el del noventa por ciento o más de sus integrantes.

En este artículo — apunta Mendieta — se dá por hecho que los campesinos solicitantes de tierras y aguas las reciban por virtud de la resolución presidencial, lo cual no es cierto, pues en realidad pasan a su poder desde el momento en que se ejecuta la resolución provisional del gobernador de la entidad federativa correspondiente. Si los campesinos se niegan a recibir las tierras de la resolución provisional para que tenga efecto lo dispuesto en el artículo 64 pasarán muchos años y entre tanto ¿Qué sucede con la resolución dotatoria, siguen en poder de los grandes terratenientes propietarios (afectados) o se quedan como tierra de nadie?⁽⁴⁴⁾

El contenido de este supuesto lo consideramos suficientemente discutido, razón por la cual remitimos al apartado cuarto de este capítulo en la parte en que se comenta la fracción segunda del artículo 124 del Código de 1940.

(44). Vid. in Luna Arroyo. Op. cit. p. 81.

Sin embargo, a mayor abundamiento cabe hacer mención de lo dispuesto por el artículo 310 de la Ley, que a la letra dice:

artículo 310.- En ningún caso procederá la revocación del mandamiento gubernamental que otorgó la posesión provisional a un núcleo agrario por haber disminuído el número original de los solicitantes o por que éstos hayan sido substituídos por otros.

Por si lo anterior resultare insuficiente para negar la procedencia de la "pérdida colectiva de derechos", cabría cuestionarse lo siguiente: a). Si los ejidatarios reconocidos por la resolución presidencial no existen ya o abandonaron las tierras, ¿Quiénes van a integrar la Asamblea en las depuraciones censales o en las investigaciones de usufructo parcelario?; y, b). En idénticas circunstancias ¿Qué ejidatarios firmarán las actas de desavecindad?.

En el primer caso, ya resuelto mediante una circular emitida por el Subsecretario de Asuntos Agrarios, Lic. Rafael Rodríguez Barrera, quienes integran la Asamblea son los campesinos que están en posesión de las unidades de dotación aunque no estén reconocidos por resolución presidencial; decisión justa, pues si bien es cierto que el artículo 23 de la Ley establece que quienes deben integrar las asambleas son los ejidatarios en pleno goce de sus derechos, también lo es que esta situación se dá cuando ellos están en posesión de las tierras y no cuando las han abandonado, pues de ninguna manera podría afirmarse que un ejidatario está en pleno goce de sus derechos cuando abandona la parcela, toda vez que lo esencial de sus derechos se debe por antonomasia a la obligación de hacer producir la tierra; por lo tanto tal objeción es mas subjetiva que legal.

En la segunda cuestión hay quién piensa en la aplicación del artículo 429 de la Ley, para los efectos de notificar al núcleo de población presuntamente privado de sus derechos. Al respecto, con fecha 23 de abril de 1987 el Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario remitió

a las diversas Direcciones Generales de la Secretaría de la Reforma Agraria para su cumplimiento, la circular emitida por la Subsecretaría de Asuntos Agrarios en atención a lo dispuesto por el Pleno del Cuerpo Consultivo en sesión del 9 de abril del mismo año; y cuyo contenido transcribimos literalmente en las líneas siguientes:

Al margen un sello con el escudo nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. — Secretaría de la Reforma Agraria. Subsecretaría de Asuntos Agrarios. — Circular .

En relación a los dictámenes relativos a la acción de Pérdida de Derechos del Núcleo a las Tierras y Acomodo de Campesinos en los que se pretende exigir la notificación personal a los interesados y la celebración de pruebas y alegatos, debe considerarse que la Ley Federal de Reforma Agraria contempla dos procedimientos distintos para la privación de Derechos Agrarios Individuales regulada por los artículos 426 y 433 y el de Pérdida de Derechos del Núcleo a las Tierras, que contempla el artículo 64 de la materia.

En el primero se priva a un miembro del ejido por incurrir en alguna de las causales del artículo 85 de la citada Ley, en el segundo procedimiento se priva al núcleo de población, al darse los supuestos del mencionado artículo 64.

Respecto a la notificación a los poblados cabe señalar que no se conculcan las garantías de audiencia y legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución, pues dichos núcleos deberán oportunamente de comparecer a procedimiento para ofrecer pruebas y formular alegatos, pues sus Autoridades Ejidales a quienes los miembros del núcleo reconocen tal carácter, firman las convocatorias de Asamblea General, el acta de Asamblea correspondiente y el acta de comprobación de los hechos levantada por el personal de la Comisión Agraria Mixta. En cambio tratándose de los derechos individuales, el artículo 85 establece la causal de pérdida de los mismos y el procedimiento se establece en los artículos 426 al 433 de la Ley de la Materia. Por lo que queda establecido que los procedimientos son diversos.

En atención a lo anterior el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario en sesión celebrada el día 9 de los corrientes, dispuso lo siguiente:

A C U E R D O

UNICO.- Tratándose de la acción de Pérdida de Derechos del Núcleo a las Tierras y Acomodo de campesinos no será necesaria la notificación

personal de los privados ni la celebración de la Audiencia de pruebas y alegatos por no ser exigencia prevista en el artículo 64 de la Ley de la Materia.

El Subsecretario de Asuntos Agrarios

rúbrica

Comentemos primero la diferencia entre los procedimientos privativo de derechos individuales y colectivo de derechos agrarios a la luz de los artículos 85, 426 a 433, y 64, de la Ley, respectivamente. En el caso del artículo 85 — que ya hemos analizado — es preocupación del legislador establecer los supuestos de privación de derechos del ejidatario o comunero sobre la unidad de dotación; la parte adjetiva de este precepto se comprende entre los artículos 426 a 433, en que dispone que sea la Asamblea General o el Delegado Agrario quienes soliciten la iniciación del procedimiento (artículo 426) acompañando a su escrito inicial las pruebas que funden las causas de procedencia legal (artículo 427), las cuales de reportar cuando menos la presunción de haber trasgredido el artículo 85, instarán a la Comisión Agraria Mixta para hacer las citaciones de ley a los ejidatarios presuntos afectados (artículo 428), por medio de oficios (artículo 429); celebrada la audiencia de pruebas y alegatos (artículo 430), la Comisión Agraria Mixta emitirá resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios (artículo 431), la que será publicada en el Diario Oficial de la entidad federativa correspondiente (artículo 433); los casos de inconformidad podrán recurrirse por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario (artículo 432).

Por otra parte, el artículo 64 sanciona solamente los casos de repudio a las tierras (que, como hemos apuntado, se resuelve a través del artículo 308) y el abandono (inexplotación) general y espontáneo; éste último asimilable al contenido de la fracción primera del artículo 85 y artículo 87 de la Ley, en razón de que el precepto en cuestión no establece-

referencia temporal alguna para determinar la pérdida colectiva; en otras palabras ¿ En qué tiempo se estima que el núcleo abandonó o desapareció - de las tierras concedidas? ¿No se presentarán primero las causales de privación individual? No obstante encontrar respuesta — cualquiera que ésta sea— a las cuestiones precedentes, el problema que se cierne sobre nosotros no se resuelve. Tanto el Cuerpo Consultivo Agrario como la Suprema Corte de Justicia de la Nación "andan sobre las ramas" intrincándose - en planteamientos meramente formales y abandonando las cuestiones de fondo procesal; dicho en otros términos, se preocupan por diferenciar los - procedimientos que rigen el desahogo de ambas instituciones, según se advierte en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO PRIVATIVO DE DERECHOS INDIVIDUALES Y EL PRIVATIVO DE DERECHOS COLECTIVOS.- El Código Agrario no confunde la pérdida de derechos colectivos de un núcleo de población con la pérdida de los derechos agrarios de un individuo, pues para cada uno de estos dos casos establece un procedimiento administrativo propio y diferenciado. Así, el artículo 147, después de precisar que los núcleos de población ejidal perderán sus derechos por: a) Renuncia de cuando menos el noventa por ciento de sus miembros; b) Desaparición total, y c) Desaparición o ausencia definitiva de un número de ejidatarios tal, que el núcleo quede reducido a menos de diez capacitados; asegura la finalidad agraria de las tierras y el destino preferente al acomodo de campesinos sin parcela o a la creación de nuevos centros de población. Como reglas principales del procedimiento, exige que éste debe seguirse por el Departamento Agrario oyendo al núcleo de población y cumpliendo las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías; que dicho procedimiento tiene por objeto probar la existencia de una de las tres causales mencionadas y que debenculminar con la resolución presidencial, la cual determina la pérdida de los derechos colectivos. En cambio tratándose de derechos individuales, el artículo 169 establece una sola causal de pérdida de los mismos: cuando durante dos años consecutivos o más, el ejidatario falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le corresponden en caso de que el ejido se explote colectivamente; y el artículo 143 establece las reglas generales del procedimiento, que está enderezado a probar la existencia de la causal prevista en el mencionado artículo 169. La privación de derechos colectivos es, pues, diferente de la privación de derechos individuales; reconocen causales distintas y se

rigen por procedimientos diversos. Por lo tanto, debe reconocerse que no es indiferente el procedimiento a seguir, sino que éste ha de ser necesariamente el que para cada uno de estos dos casos establece el Código Agrario, de manera que si se pretende estar frente a la existencia de una causal que amerita la pérdida de derechos individuales, es ilegal seguir el procedimiento correspondiente a la privación de los derechos colectivos, y viceversa. En consecuencia, si administrativamente se privó de sus derechos individuales a la totalidad de los miembros integrantes de un ejido, o a casi la totalidad de ellos, esto significa que para las autoridades responsables ha desaparecido totalmente el núcleo de población o que se ha ausentado del mismo la gran mayoría de los ejidatarios, causales que previenen las fracciones II y III del artículo 147 del Código Agrario, precisamente como aquellas que dan lugar a la pérdida de los derechos del núcleo de población previo procedimiento que con audiencia de los afectados tiene por objeto probar las referidas causales; pero si en vez de tal procedimiento, se siguió aquél cuyas bases generales establece el artículo 173 del mismo ordenamiento, que exige oír no al núcleo de población sino al ejidatario individualmente considerado, y cuyo objeto es probar la existencia de la causal prevista por el artículo 169, debe concluirse que en la especie no se siguió el procedimiento legal adecuado.

A.R. 4455/67.- Comisariado Ejidal del Poblado de los Reyes, Municipio de Ixtlahuaca. Estado de México.- 5 votos.

Pensando, sin conceder, que el procedimiento para resolver sobre la pérdida de derechos del núcleo (que en la LFRA no existe) sea diferente al privativo de derechos individuales de los ejidatarios, queda claro que aquél debe encauzarse en secuela procesal diversa a la de éste "observando las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías" que correspondan a la naturaleza jurídica del sujeto presunto afectado, que en la especie se identifica con el concepto de "persona moral", según se desprende de lo previsto por la fracción VI, del artículo 27 constitucional; 156 de la LFRA; y 25, fracción II del Código Civil Federal, interpretado lato sensu.

En consecuencia, las reglas procesales que habrán de observarse para-

privar de sus derechos al ejido "persona moral", según aquellas que, en tratándose de personas jurídicas o colectivas, la legislación civil — supletoria en materia agraria — dispone para sustanciar las controversias que afecten la esfera jurídica de éstas.

Al respecto, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone la procedencia de la notificación por edictos cuando se trate de personas cuyo domicilio se ignora; en cuyo caso deberá estarse al procedimiento común de los juicios en rebeldía (artículo 122). Los edictos a que se refiere este artículo, se publicarán por tres veces, de tres en tres días, en el "Boletín Judicial"⁽⁴⁵⁾ y otros periódicos de mayor circulación en la entidad municipal, haciéndose saber al núcleo de población (en especial a su Comisariado) y a los sucesores que por ley tengan derecho, la instauración de la solicitud que pretende privarles de sus derechos.

Idénticas formalidades deberán observarse en el emplazamiento que para efecto de desahogar la audiencia de pruebas y alegatos se realice.

Sustanciado en esta forma el procedimiento tendiente a declarar la pérdida de derechos del núcleo, se estará en aptitud de decir que las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, no han sido conculcadas, procediéndose desde luego a dictar la resolución-presidencial correspondiente.

Retomando el sentido de la segunda cuestión planteada sobre las personas que deban firmar las actas de desavecindad, creemos suficiente el

(45). Es evidente la inconveniencia de la publicación de los edictos en el "Boletín Judicial", tanto por la calidad intelectual de los ejidatarios como por su apartamiento de los juzgados y/o oficinas administrativas, motivo por el cual creemos más viable la publicación en los diarios de mayor circulación, sin perjuicio de las actuaciones dispuestas por el CPCDF para notificar personalmente.

criterio vertido por el C. Subsecretario en cuanto a que deben ser los ejidatarios poseedores quienes sustenten este hecho, logrando en el mejor de los casos lograr convicción sobre su procedencia tanto en el Delegado Agrario como, posteriormente, en la Comisión Agraria Mixta.

Salta a la vista pues, que el artículo 64 de la Ley, en tanto disposición única para sustanciar el procedimiento que declare la pérdida de derechos del núcleo a las tierras, es insuficiente e inaplicable, y requiere del empleo de un subterfugio para resolver los cientos de expedientes almacenados en las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, interpretando la facultad del Ejecutivo para acomodar campesinos con derechos a salvo para substituir a los originalmente beneficiados en el usufructo de las tierras ejidales, previa investigación y comprobación por la Comisión Agraria Mixta y dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Convencidos de que la seguridad jurídica en el agro devendrá en bonanza de nuestro país, hemos de culminar la etapa del reparto agrario, abatir el rezago y adoptar como derrotero la organización y fortalecimiento del sistema ejidal en aras de su consolidación.

CONCLUSIONES

PRIMERA

Desde tiempos inmemoriales se ha reconocido a los labriegos que na cen con la mano en la manquera el privilegio de poseer en propiedad las - tierras acoplados a la forma comunal de explotación de sus bienes, sin - mas restricción que aquella que es inherente a su función social: hacer - producir la tierra.

SEGUNDA

El descubrimiento, conquista y colonización del Nuevo Continente - propician desde el asentamiento del conquistador el repartimiento de las tierras a título de propiedad rural, avalado por las "mercedes de tie - rras" concedidas por el monarca español.

TERCERA

Durante el período virreinal el acceso a la propiedad se obtiene - por tres vías, todas ellas dimanadas de la soberanía española, a saber: - la donación, la venta y la composición.

CUARTA

El derecho de propiedad que los núcleos de población ejercen sobre - su patrimonio rústico está grandemente limitado en cuanto a la facultad - de disponer de los bienes sobre los que recae.

QUINTA

Las resoluciones presidenciales emitidas para satisfacer las demandas agrarias constituyen verdaderos actos administrativos materialmente-jurisdiccionales.

SEXTA

Las hipótesis dispuestas por la Ley para determinar la pérdida de derechos del núcleo a las tierras se asimilan a los supuestos previstos para declarar la privación individual, toda vez que en el fondo ambas sancionan la in explotación.

SEPTIMA

En observancia estricta al principio de imprescriptibilidad de los bienes agrarios, el núcleo de población propietario nunca pierde sus derechos por lo que, si la reducción en el número de sus miembros es gradual deberá procederse a la depuración del censo original o a lo dispuesto en tratándose de privaciones individuales, si el abandono fuere espontáneo deberá practicarse una investigación general sobre el usufructo parcelario y, en su caso, proceder al acomodo de campesinos.

OCTAVA

La personalidad jurídica del ejido no se extingue por el abandono de sus miembros, por lo que en la especie opera únicamente la substitución de los usufructuarios.

NOVENA

La privación individual de derechos y la pérdida colectiva de los mismos son instituciones diferentes pues, en tanto aquélla supone la intervención de las autoridades internas del ejido y posee un procedimiento propio para su desahogo; ésta carece de ambos elementos y se reduce a contemplar únicamente la parte sustantiva de la norma.

DECIMA

En tratándose de procedimientos enderezados a resolver sobre la pérdida de derechos del núcleo a las tierras, deberá estarse a la práctica de investigaciones sobre el usufructo parcelario y, en su caso, a la sustitución de los ejidatarios originarios por la vía del acomodo.

BIBLIOGRAFIA

- BENITEZ, FERNANDO. "Historia de la Ciudad de México" (1). México, Salvat. 1984
- CARPIZO, JORGE. "Estudios Constitucionales". México, UNAM. 1983
- COURTIÑAS PELAEZ, LEON. "Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional". México, UNAM. 1982
- CHAVEZ PADRON, MARTHA. "El proceso social agrario". México, Ed. Porrúa. 1986.
- "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus constituciones". México, tercera edición. LII Legislatura de la H. Cámara de Diputados. 1985. 19 vols.
- FABILA, MANUEL. "Cinco siglos de legislación agraria" (1942-1940). México, Banco Nacional de Crédito Agrario. 1941.
- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO. "Derecho Romano. México, Ed. Esfinge. 1979.
- FRAGA, CABINO. "Derecho Administrativo". México. Ed. Porrúa. 1980.
- GUERRERO LARA Y CUADARRAMA LOPEZ. "La interpretación constitucional de la Suprema - Corte de Justicia" (1917-1984). México, UNAM. 1986. 4 vols.
- HINOJOSA ORTIZ, JOSE. "El Ejido en México". México, CEHAM. 1983.
- HISTORIA DOCUMENTAL DE MEXICO. México, UNAM. 1984. 2 vols.
- LEMUS GARCIA, RAUL. "Ley Federal de Reforma Agraria" Comentada. México. Ed. LIMSA. 1971.
- LOMBARDO TOLEDANO, VICENTE. "En torno al problema agrario". México, Coedición CNC-PST 1974
- LUNA ARROYO, ANTONIO. "Derecho Agrario Mexicano". México, Ed. Porrúa, 1a. edición
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El problema agrario de México". México, Ed. Porrúa, 1986.
- PALLARES, EDUARDO. "Derecho Procesal Civil". México, Ed. Porrúa. 1981.
- REYES, ALFONSO. "Visión de Anáhuac". México, UNAM. Edición fonográfica, 1960.
- REYES HEROLEZ, JESUS. "El Liberalismo en México". México, FCC. 1982. 3 vols.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. "Compendio de Derecho Civil, Bienes. Derechos Reales y Posesión." México, Ed. Porrúa. 1980-81.
- ROUAIX, PASTOR. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Puebla, México. Gobierno del Estado. 1945.
- RUIZ MASSIEU, MARIO. "Temas de derecho agrario mexicano". México, UNAM. 1981.
- SALINAS DE GORTARI, RAUL. "Agrarismo y Agricultura". México, CEHAM-Cámara de Diputados. 1987.
- SAYAGUES LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". Montevideo, Uruguay, 1974.
- SOLANO, FRANCISCO DE. "Cedulario de tierras/Compilación de legislación agraria colonial" (1497-1820). México, UNAM. 1984.

DOCUMENTOS

CIRCULAR SOBRE PERDIDA DE DERECHOS DEL NUCLEO, emitida por el Cuerpo Consultivo Agrario el 23 de abril de 1987.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-17. Edición especial - para la conmemoración del sesquicentenario de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960. 2 Tomos.

MEMORANDUM enviado al pleno del Cuerpo Consultivo Agrario por el Presidente de la Sala-Regional en el Estado de Guerrero, con fecha febrero de 1984.

PROCESO LEGISLATIVO. Serie DOCUMENTOS IX. H. Cámara de Diputados. 1983-84.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL. (D.O.F. 20 de mayo de 1985)

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Cuarto número extraordinario, 1971.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. texto vigente

CODIGOS AGRARIOS DE 1934 Y DE 1940 (D.O.F. 12 abril 1934 y 29 octubre 1940, respectivamente).

CODIGOS CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. texto - vigente.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. textos de 1971 y vigente.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. texto vigente.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. texto vigente.