

MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio y ALCERRECA, Luis G., *Anteproyecto de Nuevo Código Agrario*. Publicación del "Centro de Investigaciones Agrarias". México, 1964, pp. 278.

En el año de 1961 el ciudadano Presidente de la República anunció al rendir su su Tercer Informe de Gobierno ante el Congreso de la Unión, la adopción y expedición de un nuevo Código Agrario. La razón de este propósito, sin lugar a dudas, fue que el vigente resultaba anacrónico e inoperante en muchas de sus disposiciones. Sin embargo, motivos inexplicables, impidieron que se alcanzara el objetivo.

Grata sorpresa ha constituido para nosotros, la presentación del "Anteproyecto del Nuevo Código Agrario" elaborado por dos notables especialistas en la materia: El Dr. en Derecho Dn. Lucio Mendieta y Núñez y el Ing. Agrónomo Dn. Luis G. Alcérreca. El Dr. Mendieta y Núñez, es uno de los profesionistas más competentes y distinguidos en Derecho Agrario. Sus obras de investigación, entre las que podemos citar como principales "El Problema Agrario de México", "El Crédito Agrícola en México", "El Sistema Agrario Constitucional" y "La Introducción al Estudio del Derecho Agrario", así lo confirman y constituyen indiscutiblemente sólida base de la doctrina jurídica mexicana en materia agraria. El Ing. Alcérreca, actual Secretario General del Departamento Agrario y con una larga ejecutoria como colaborador en la citada dependencia, es un especialista experimentado con amplios conocimientos en la materia.

La colaboración de tan distinguidos expertos, ha dado como resultado un magnífico anteproyecto de Código Agrario, cuyo contenido analizaremos someramente, poniendo énfasis en aquéllos puntos de mayor interés.

El anteproyecto, precedido de una advertencia preliminar, la introducción y una breve exposición de motivos, consta de 751 artículos, más 12 transitorios; se divide en 12 libros, los cuales se subdividen en títulos y capítulos. El Código en vigor contiene 362 artículos en 5 libros, más 5 disposiciones transitorias.

El anteproyecto respeta la estructura orgánica del actual Código, sólo que mejorando su técnica, sistematizando sus principios, creando nuevas instituciones o incorporando disposiciones que eran materia de reglamentos y suprimiendo los vicios de inconstitucionalidad de que adolece la ley vigente.

El libro primero, se refiere a la Organización y Competencia de las Autoridades Agrarias y Ejidales. La modificación más importante es la supresión de la distinción entre autoridades y órganos, por carecer de objeto y prestarse a confusiones, según los autores. En este libro, subdividido en dos capítulos, nos encontramos con nuevas disposiciones, artículos del Código vigente que se respetan en su redacción actual, y otros

a los que se les ha dado nueva tónica, con el propósito, indudablemente logrado, de hacer una exposición más técnica y conforme con el espíritu de la Reforma Agraria.

En el libro segundo, se considera la Redistribución de la Propiedad Agraria en cuatro títulos. En el primero, se trata de la Restitución de Tierras y Aguas: se subdivide en dos capítulos, uno de Disposiciones Generales y otro relativo a Propiedades Inafectables por Restitución. En el segundo, se alude a la Dotación de Tierras y Aguas: comprende diez capítulos relativos a las siguientes materias, por su orden: Capacidad de los Núcleos de Población; Capacidad Individual en Materia Agraria; Bienes Afectables; Dotación de Tierras; Dotación de Aguas; Ampliación de Ejidos; Redistribución de la Población Rural y Nuevos Centros de Población Agrícola; Bienes Inafectables por Dotación. Ampliación o Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola; De los Certificados de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; y la Empresa Ganadera. En este título se incluyen como novedades importantes el capítulo relativo a los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, en donde se determina la naturaleza jurídica de dichos títulos, su valor y alcances legales y la posibilidad de nulificarlos, precisando sus causas. Importante innovación que intenta suprimir muchos de los problemas prácticos que afrontan las autoridades agrarias en relación con los certificados. Asimismo, se crea una institución importante para fomento de la ganadería en el capítulo décimo: La Empresa Ganadera. El Código actual en el capítulo octavo, sección segunda, título segundo del libro segundo, establece las concesiones de inafectabilidad ganadera. Las aludidas concesiones no son tales técnicamente hablando, pero lo más grave es que son notoriamente anticonstitucionales por violar, con toda evidencia, el espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los autores del anteproyecto, con buen juicio, la suprimen definitivamente; pero para salvaguardar la economía ganadera, crean una nueva institución, la Empresa Ganadera, fundada en la pequeña propiedad. Los títulos tercero y cuarto, se refieren, respectivamente, a Nulidad de los Fraccionamientos y a los Bienes Comunales, incluyendo nuevas disposiciones y nueva redacción en el articulado.

El libro tercero se refiere al Régimen de Propiedad y Explotación de los Bienes Ejidales y Comunales. Se subdivide en dos títulos. El primero reglamenta el régimen de propiedad y comprende los siguientes capítulos: El inicial alude a la Propiedad de los Núcleos de Población. Se intenta, con éxito, suprimir la confusión de la legislación actual que usa indistintamente los términos "Núcleo de Población" y "Núcleo de Población Ejidal" como si fueran sinónimos. El capítulo segundo, con nueva redacción y disposiciones en su articulado, regula la División y Fusión de Ejidos. El tercero se refiere a los Derechos Individuales sobre la Propiedad Ejidal. Lo más sobresaliente es el cambio completo en el sistema sucesorio, pues sólo se reconoce libertad de testar al ejidatario cuando no tiene mujer e hijos, en oposición a la libertad absoluta que le otorga el Código vigente. Asimismo, se sanciona el principio de la indivisibilidad de la parcela. En el capítulo cuarto, se reglamentó la Zona de Urbanización Ejidal, con un criterio diverso al que impera en la legislación vigente; en efecto, el lote de la zona de urbanización se declara inalienable y sólo, excepcionalmente, se autoriza su venta o arrendamiento en las hipótesis previstas en el artículo 199 del anteproyecto. El quinto que habla de la Parcela Escolar, conserva el espíritu del Código actual, aún cuando se amplían sus disposiciones. En el sexto, relativo a Expropiaciones e Indemnizaciones Agrarias, se establecen nuevos preceptos y nuevas orientaciones en la materia: así el artículo 211 habla de que las indemnizaciones por expropiación de bienes para dotación

de tierras, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población agrícola o fraccionamiento de latifundio, se cubrirán en bonos de la deuda agraria nacional o de los Estados; que en tratándose de expropiación de la pequeña propiedad, la indemnización se cubrirá previa o simultáneamente al acto expropiatorio (art. 212); que los bienes ejidales y los de los núcleos de población comunal sólo serán expropiados por una causa de utilidad pública evidentemente superior a la utilidad social del ejido o de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal (art. 213); y el artículo 214 señala específicamente tales causas de utilidad pública. En el artículo 221 se establece un criterio diferente al del artículo 189 del Código vigente, pues en el caso de que el ejido sea íntegramente expropiado y los ejidatarios no acepten las tierras que se les propongan a cambio, la indemnización quedará en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal a disposición del núcleo de población beneficiado con la dotación, para que, por conducto de sus autoridades municipales y con aprobación del Departamento Agrario, se destine a obras de beneficio colectivo. Si pasados cinco años el núcleo de población no hace uso de la indemnización, quedará definitivamente en beneficio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. También en el artículo 222 del anteproyecto se cambia el criterio del artículo 189 vigente. En el artículo 227 se autoriza la expropiación de tierras ejidales o comunales para crear colonias residenciales en lugares propios para fomentar el turismo. En el capítulo séptimo se considera el Régimen Fiscal de los Bienes Ejidales y expresamente se niega a los comisariados ejidales o de bienes comunales la facultad económico-coactiva, para evitar los abusos que cometen en contra de los ejidatarios con apoyo en dicha facultad. El título segundo regula la explotación de Bienes Ejidales y la de los pertenecientes a Núcleos de Población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal. Se integra con cuatro capítulos, a saber: el primero, con catorce artículos, de Disposiciones Generales. El segundo se refiere al Crédito para los Ejidatarios y Comuneros y para los agricultores de Nuevos Centros de Población Agrícola. En el capítulo tercero se regula el Fondo Común de los Núcleos de Población, de las Comunidades Agrarias y de los Nuevos Centros de Población Agrícola. Se incluyen algunas nuevas disposiciones. En el capítulo cuarto se reglamenta el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que en la actualidad se encuentra regulado por el Reglamento para la Planeación, Control y vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales. El anteproyecto modifica substancialmente la constitución y finalidades del Fondo. El citado Reglamento queda abrogado de conformidad con el artículo 11 transitorio del anteproyecto. El Título que comentamos del anteproyecto, como el Código en vigor, sólo contempla los sistemas de explotación individual y colectivo; a nuestro juicio, sería conveniente regular el sistema cooperativo en materia agraria. Debemos tomar en cuenta que según datos, correspondientes al año de 1961, proporcionados por la Secretaría de Industria y Comercio en un "Breve Estudio Sobre el Cooperativismo Rural Mexicano" (citado por Jorge Rivapalacio en su trabajo de Tesis "El Cooperativismo como un medio de solución del Problema Ejidal"), existen 786 cooperativas que agrupan a 53,248 socios, con un capital aproximado de 15,000.00 de pesos que se destinan a la producción de azúcar, ixtle, chicle, productos forestales y de palma fundamentalmente.

El libro cuarto del anteproyecto reseñado presenta grandes innovaciones, regulando materias no contempladas por el Código Agrario en vigor. Consta de tres títulos. En el primero se habla de los Terrenos Baldíos y Nacionales; comprende cuatro capítulos: el primero se refiere, en concreto, a los Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías;

el segundo a los Deslindes; el tercero a Fraccionamiento de Latifundios; y el último a Nulidad de Contratos y Concesiones. Las disposiciones de este capítulo se tomaron en gran parte de la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950, pero cambiando notablemente las finalidades de la citada ley. El segundo capítulo lo consideran los autores como complementario del anterior y tiene por objeto procurar a las autoridades agrarias mayores medios para realizar la Reforma Agraria. En el capítulo tercero se faculta al Departamento Agrario para actuar como gestor y promotor ante los gobiernos de los Estados, a efecto de hacer efectiva la fracción XVII del artículo 27 Constitucional, realizando el fraccionamiento de los latifundios para impulsar la Reforma Agraria y fomentar la economía agrícola nacional. El último capítulo reglamenta la fracción XVIII del artículo 27 constitucional con el propósito de que el Departamento Agrario, mediante la nulidad de contratos y concesiones, pueda disponer de mayor cantidad de tierras en beneficio de los núcleos de población. En el título segundo se considera, en dos capítulos a los Nuevos Centros de Población Agrícola. La innovación más importante, apoyada plenamente en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, es que los autores del anteproyecto regulan, además de los nuevos centros de población agrícola tipo ejidal, ya contemplados por el Código actual, los nuevos centros de población agrícola tipo colonia. Estos últimos tienen como justificación, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación a que se refiere el precepto constitucional invocado. El tercer título reglamenta el Fomento y Promoción Ejidal que compete, fundamentalmente, al Departamento Agrario, el que promoverá la colaboración y coordinación de otras dependencias del Ejecutivo. Como lo expresan los autores del anteproyecto, existen actualmente disposiciones que regulan la organización ejidal, sólo que en el anteproyecto ya se sistematiza tan importante materia. En la actualidad es uno de los renglones de la Reforma Agraria más abandonados y es meritorio que se ponga énfasis en ello.

Con el libro quinto se inician los procedimientos agrarios, presentando importantes y trascendentales novedades a las que aludiremos brevemente. Se subdivide en tres títulos. En el primero se reglamenta la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, Comisariados Ejidales, la Procuraduría de Asuntos Agrarios, los asesores particulares, así como al cuerpo de ingenieros y postulantes del Departamento Agrario, en los diversos procedimientos agrarios, señalando que el primero de los organismos mencionados actuará como Tribunal Superior Administrativo para resolver las cuestiones fijadas en el artículo 342 del anteproyecto; que las Comisiones Agrarias Mixtas conocerán en sus respectivas jurisdicciones de los asuntos a que se refiere el propio artículo 342, con excepción de aquéllos que son de la exclusiva competencia del Cuerpo Consultivo Agrario; que los Comisariados Ejidales conocerán en instancia conciliatoria de las disputas ejidales suscitadas entre los ejidatarios; que la Procuraduría de Asuntos Agrarios se encargará de asesorar gratuitamente a los campesinos carentes de recursos; y que el cuerpo de ingenieros y postulantes realizará aquéllos trabajos propios de su competencia que especifica el artículo 360. El título segundo, relativo a Dotación y Restitución de Tierras y Aguas es uno de los más amplios; comprende diez capítulos en los que se regulan las siguientes materias, por su orden: Disposiciones Comunes; Restitución de Tierras, Bosques y Aguas; Primera Instancia para Dotación de Tierras; Segunda Instancia para Dotación de Tierras; Dotación de Aguas; Ampliación de Ejidos; Del Incidente de Respeto a la Pequeña Propiedad Agrícola en Explotación; Fraccionamiento de Ejidos y Titulación de Parcelas Ejidales; De las Asambleas Gene-

rales de Ejidatarios; y Nuevos Centros de Población Agrícola. En este capitulado relativo a los diversos procedimientos que comprende—, se incluyen nuevas disposiciones que vienen a expeditar los procedimientos y a regularlos con más técnica jurídica. Es pertinente hacer resaltar que el artículo 383 obliga a las autoridades agrarias, bajo su más estricta responsabilidad, a satisfacer de oficio las necesidades de los campesinos que soliciten dotación de tierras por todas las vías instituidas en el anteproyecto. Establece la responsabilidad solidaria entre las propias autoridades agrarias, a efecto de evitar las anomalías en los procedimientos (art. 422). Particular importancia revisten los capítulos 7o. que regula el incidente de respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, mediante el cual se pretende hacer efectivo el mandamiento constitucional de respeto absoluto a ese tipo de propiedad, esté o no amparado por un certificado de inafectabilidad; el 8o. que alude al fraccionamiento de ejidos y titulación de parcelas ejidales, porque consideramos, como los autores del anteproyecto, que la falta de fraccionamiento en la mayoría de los ejidos que existen actualmente y de titulación de parcelas, llevan el desorden, los abusos e injusticias al medio rural; son plausibles las facultades que se otorgan a las autoridades agrarias para atacar este problema que obstaculiza la Reforma Agraria; el 9o. que viene a regular con nuevas orientaciones las asambleas generales de ejidatarios, y, por último, el 10, relativo a los nuevos centros de población agrícola que pretende regular su planificación técnica y su creación sistemática. En el Título tercero se norman en tres capítulos, la Permuta de Bienes Ejidales; la Fusión y División de Ejidos; y la Expropiación de Bienes Ejidales, introduciendo reformas importantes.

El libro sexto, relativo a las Inafectabilidades, se compone de un solo título y reglamenta la expedición de los certificados de inafectabilidad. En el capítulo primero se establecen los procedimientos para la expedición de certificados de inafectabilidad, tanto para la pequeña propiedad agrícola como para la ganadera. Se trata de un capítulo nuevo en el que se simplifican los trámites en tratándose de predios menores de cincuenta hectáreas. Se faculta al Departamento Agrario para consignar los hechos delictivos al Ministerio Público Federal que se cometan durante la tramitación de un certificado de inafectabilidad (art. 576). En el capítulo segundo se establece el procedimiento para obtener un certificado de inafectabilidad a favor de una Empresa Ganadera. Este procedimiento es totalmente nuevo, como la propia institución, según lo hicimos notar con antelación.

El libro séptimo trata en forma sistemática de los procedimientos de Nulidad en Materia Agraria. En el capítulo primero se regula la Nulidad de Fraccionamiento. El segundo reglamenta la Nulidad de las Asambleas, de los Certificados de Inafectabilidad y de los Actos y Documentos contrarios a las leyes agrarias. El tercero, se refiere a la Nulidad de Contratos y Concesiones. Los dos últimos capítulos mencionados vienen a suplir una laguna muy notoria en la legislación actual, ya que el Código Agrario es omiso sobre el particular.

El libro octavo del anteproyecto norma los procedimientos en materia de Titulación y Deslinde de Bienes Comunales. Comprende un solo título, que se subdivide en cuatro capítulos, en los que se trata de los siguientes procedimientos: Titulación de Bienes Comunales; Conflictos por Límites de Bienes Comunales. Primera Instancia; Conflictos por Límites de Bienes Comunales. Segunda Instancia; y Deslinde de Bienes Ejidales. En los primeros tres capítulos se incluyen nuevas disposiciones, se aclaran y precisan los procedimientos y se asegura asesoramiento legal a ejidos y comunidades. El último

capítulo es nuevo: en la legislación vigente no se regula el citado procedimiento que resulta de una indudable utilidad práctica, porque establece un medio legal de resolver toda clase de conflictos derivados de la imprecisión en los linderos.

El libro noveno en su capítulo único se destina exclusivamente a regular el procedimiento relativo a la privación de derechos ejidales. Los autores, con toda lógica, establecen el citado procedimiento en un capítulo especial del anteproyecto, dándole las características y formalidades de un juicio. Es sabido que el actual Código en su artículo 173 señala las bases del procedimiento de privación de derechos ejidales, pero inexplicablemente remite a un reglamento especial que fue expedido el 15 de noviembre de 1950.

Es notoria la importancia y trascendencia del libro décimo del anteproyecto, en virtud de que viene a regular mediante procedimientos sumarios, prácticos y sencillos, la solución de los conflictos ejidales a que alude el artículo 342. Resulta indudable que uno de los problemas no contemplados por el vigente Código Agrario y que constituye una rémora para la Reforma Agraria, es el de la falta de un sistema de justicia ejidal, que procure la paz y tranquilidad en el medio rural. En el anteproyecto, este es un punto del más alto interés. El libro consta de tres capítulos: El primero que norma el procedimiento conciliatorio que se sigue ante los Comisariados Ejidales; el segundo que establece el procedimiento sumario, en primera instancia, de los conflictos a que se refiere el artículo 342 en sus incisos a); b); c); d); g); e i); y del que conocen las Comisiones Agrarias Mixtas; en el capítulo tercero se regula el procedimiento sumario que se tramita ante el Departamento Agrario. Este procedimiento adopta dos modalidades: El relativo a la segunda instancia en el que el Cuerpo Consultivo Agrario revisa las resoluciones dictadas en la primera; y el de única instancia que conoce y resuelve el Departamento Agrario, reservándose para ese tipo de procedimiento los conflictos a que se refieren los incisos e); y f); del artículo 342.

En el libro décimo-primer se reglamenta el Registro Agrario Nacional, modificándose algunas de las disposiciones actualmente vigentes para hacer más funcional la institución y se incluye, como nuevo, el artículo 706 en el que se dá competencia al Cuerpo Consultivo Agrario para resolver cualquiera cuestión que se suscite sobre inscripción y expedición de copias y certificaciones.

En el libro décimo-segundo se regulan las Sanciones en Materia Agraria. El capítulo primero habla de las causas de responsabilidad y de las sanciones, reestructurando y completando el sistema vigente; la mayoría de su articulado es nuevo. Se establece la tesis de la responsabilidad solidaria entre las autoridades agrarias. En el capítulo segundo se reglamenta el procedimiento para hacer efectivas las responsabilidades y sanciones en materia agraria. Este capítulo es muy interesante, en virtud de hacer expedita y viable la aplicación de sanciones en caso de responsabilidad de las autoridades. En el Código vigente, el libro quinto que establece las sanciones en materia agraria es letra muerta porque jamás se ha aplicado, en virtud de no tener regulado un procedimiento idóneo para hacer efectivas las sanciones. En materia de faltas administrativas el artículo 357 de la legislación actual faculta al Presidente de la República para expedir los reglamentos necesarios "para definir los actos u omisiones que deban castigarse, conforme al artículo anterior y establecer las sanciones correspondientes". Ningún reglamento se ha dictado sobre el particular.

Después del último libro se incluye un capítulo de disposiciones generales las que vienen a establecer la preferencia procesal en materia agraria. En artículo 746 ordena

que el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio del Código Agrario en materia procesal. Los artículos 747, 748 y 749 establecen que las autoridades administrativas, locales y federales, las autoridades judiciales del Fuero Común y las federales, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concederán especial preferencia para el despacho de los asuntos agrarios. Estos mandamientos constituyen, como lo afirman los autores del anteproyecto, una novedad en materia agraria, fundada en la trascendencia nacional de la Reforma Agraria. En el artículo 750 se faculta al Ejecutivo de la Unión para dictar los reglamentos, circulares, instructivos y demás disposiciones que fueren necesarias para promover el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en el Código. Las dudas suscitadas en su aplicación deberán ser resueltas por el Ejecutivo Federal (art. 751). Finalmente el anteproyecto concluye con doce artículos transitorios.

El anteproyecto reseñado será, sin lugar a dudas, tomado muy en consideración en la elaboración de un nuevo Código Agrario. Es un trabajo serio y laudable en el que se evidencia la sapiencia y capacidad del Dr. Mendieta y Nuñez y la competencia y gran experiencia del Ing. Alcérreca. Con respecto al anteproyecto se podrán tener puntos de diferencia con relación a algunas de sus disposiciones, pero es indudable que constituye el intento más serio y plausible de reformas al Código Agrario vigente. Los autores del proyecto merecen nuestros parabienes por tan singular trabajo.

Raúl LEMUS GARCÍA

Encargado del Seminario de Derecho Agrario
de la Facultad de Derecho de la U. N. A. M.