



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

667  
2000  
MAY 20 1966  
BIBLIOTECA

FACULTAD DE DERECHO

"AUTORIDADES AGRARIAS EN LA NUEVA LEY AGRARIA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PINEDA MONTOYA JOSE LUIS



MEXICO, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1964



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.

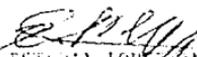
Cd.Universitaria, D.F., 24 de Noviembre de 1994.

C. ING. LEOPOLDO SILVA  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. JOSE LUIS PINEDA MONTOYA, con No. de Cuenta: 7916267-2, - solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "AUTORIDADES AGRARIAS - EN LA NUEVA LEY AGRARIA", designándosele como asesor - al LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo recepcional, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne - los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes - Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado - que para efecto de Examen Profesional, se designe - por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGLUO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO

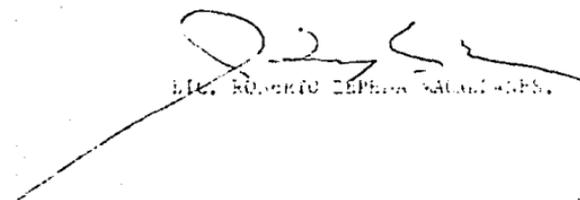


Cd.Universitaria, D.F., 28 de Noviembre de 1994.

C.LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOREDEL SEMINARIO  
DE DERECHO AGRARIO  
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulado: "AUTORIDA  
DES AGRARIAS EN LA NUEVA LEY AGRARIA", que presenta el  
alumno JOSE LUIS PINEDA MONTOYA, con No. de Cuenta: --  
7916267-2, y que Ustdd, me encomendó asesorar y revisar,  
lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABALKA EL ESPIRITO"



LIC. ROBERTO ESPINOZA

La presente Tesis se llevo a cabo en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., siendo director del mismo el Licenciado Esteban López Angulo, y contando con la valiosa asesoría del Licenciado Roberto Zepeda - Magallanes.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios Nuestro Señor:

Por haberme permitido llegar con vida hasta este momento y así poder cumplir con una de las metas que me había fijado.

A mis queridos Padres:

Salvador Pineda Rodríguez y Germén Montoya de Pineda, quienes a lo largo de mi vida me han brindado su cariño y apoyo, viendo ahora con satisfacción que sus esfuerzos y sacrificios han dado el fruto deseado.

A mis Hermanos:

Quienes siempre confiaron en que podría realizar, con su respectivo esfuerzo, esta meta.

A mis Profesores y Amigos:

A todos aquellos que a lo largo de mi vida como estudiante, con su ejemplo y consejos siempre me brindaron su apoyo y ayuda, animandome a continuar adelante.

A la U.N.A.M.:

Especialmente a la Facultad de Derecho, por haberme brindado la oportunidad de superarme, razón por la cual le estaré por siempre agradecido.

Al Licenciado Esteban López Angulo y al Licenciado Roberto Zepeda Magallanes, por el apoyo que recibí desde el inicio hasta la conclusión del presente trabajo.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO EL CONCEPTO DE AUTORIDAD

A)	CONCEPTO DE AUTORIDAD EN GENERAL . . . . .	1
B)	ACTO DE AUTORIDAD . . . . .	17
C)	CONCEPTO DE AUTORIDAD AGRARIA . . . . .	23

### CAPITULO SEGUNDO ANALISIS HISTORICO DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN LOS SIGUIENTES ORDENAMIENTOS

A)	EN LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 . . . . .	26
B)	EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917 . . . . .	35
C)	EN EL CODIGO AGRARIO DE 1934 . . . . .	38
D)	EN EL CODIGO AGRARIO DE 1940 . . . . .	45
E)	EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942 . . . . .	51

### CAPITULO TERCERO MARCO JURIDICO

A)	CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA . . . . .	57
B)	LEY AGRARIA . . . . .	65
C)	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL . . . . .	71

### CAPITULO CUARTO AUTORIDADES AGRARIAS

A)	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA . . . . .	80
B)	SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA . . . . .	86
C)	TRIBUNALES AGRARIOS . . . . .	90
	1.- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO . . . . .	91
	2.- TRIBUNALES UNITARIOS . . . . .	97
D)	REGISTRO AGRARIO NACIONAL . . . . .	101
E)	PROCURADURIA AGRARIA . . . . .	105

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

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

El presente trabajo surgió a consecuencia de las reformas hechas por el Presidente de la República, J. Carlos Salinas de Gortari, tanto el Artículo 27 constitucional y como consecuencia de esto a la Ley reglamentaria correspondiente.

Las interrogantes que llamaban mi atención fueron en el sentido de lo concerniente a las autoridades agrarias, si hubo cambios en este capítulo y de haberlos, saber que órgano u órganos quedarían como tales. Por otra parte, saber que fue lo que motivó las mencionadas reformas.

Por las razones antes expresadas es que presento esta investigación a la consideración de este Honorable Síndico, intitulada: "Autoridades Agrarias en la nueva Ley Agraria".

Nuestra investigación la hemos dividido en cuatro capítulos, a saber:

I.- En el primer capítulo haremos un estudio sobre el concepto de Autoridad, Acto de Autoridad y Autoridades Agrarias, de los que emitiremos nuestra opinión particular, esto con el fin de saber los elementos o características que las autoridades deben reunir para considerarlas como tales, también para saber los límites con que a las mismas se les restringe su actuación, es decir, hasta que punto una autoridad puede llegar en el uso de sus atribuciones. Al final daremos un concepto de Autoridades Agrarias, solo que el estudio de las mismas lo haremos en un capítulo posterior.

Para una mejor comprensión de este capítulo y de los posteriores nos auxiliaremos de las opiniones que sobre este tema nos brindan distinguidos tratadistas e importantes enciclopedias Jurídicas, así como de jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito.

II.- En el segundo capítulo estudiaremos los antecedentes que dieron origen al decreto de 6 de enero de 1915, siguiendo nuestro estudio con el Artículo 27 de la Constitución de 1917, el primer Código Agrario de 1934, los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, esto con el objeto de estudiar las autoridades que figuraron en dichos ordenamientos legales.

III.- En el tercer capítulo estudiaremos el marco jurídico vigente, que es donde se contemplan las actuales autoridades, así mismo estudiaremos los hechos que motivaron las reformas a que hemos hecho referencia en líneas anteriores.

IV.- Ya en el capítulo cuarto realizaremos el estudio de algunas autoridades agrarias que figuraron hasta antes de las reformas de 1992, entre ellas el Presidente de la República con el objeto de determinar su papel actual en materia agraria; en forma semejante hacemos un estudio sobre los tribunales Agrarios, que como veremos en el desarrollo del mismo y conforme a las reformas hechas son los encargados de la impartición de justicia en materia agraria.

El presente trabajo ha sido hecho con la mejor de las intenciones y con el noble ideal que lo inspiran, por lo cual -- agradezco de antemano la atención prestada a esta modesta investigación, y la benevolencia con que se sirven disculpar los descuidos y errores en que seguramente he incurrido.

El Sustentante.

C A P I T U L O

P R I M E R O

Para poder definir el concepto de autoridad o al menos dar una idea general de tal concepto, expondremos lo que sobre el particular nos brindan algunos diccionarios e importantes tratadistas:

Nicola Abbagnano, nos dice lo siguiente: "Autoridad - (Lat. autoritas; Ing. Authority; Franc. Autorité; Alem. Autorität; Itsl. Autorità). Cualquier poder ejercido sobre un hombre o grupo humano por otro hombre u otro grupo. El término es muy general y no se refiere solamente al poder político. Además de "La A. del Estado, hay "La A. de los partidos", "La A. de la Iglesia" o también "La A. del científico X", el cual se atribuye, por ejemplo, el predominio provisional de determinada doctrina.- En general, la A. es, por lo tanto, cualquier poder de control de las opiniones y de los comportamientos singulares o colectivos, a quien quiera que pertenezca.

Además del anterior concepto, nos brinda también otras teorías que predominaron en algún tiempo de nuestra historia:

1.- La teoría de la A. fue establecida por la naturaleza es la teoría aristocrática, propia de Platón y de Aristotéles. Según esta teoría, la A. debe pertenecer a los mejores y la naturaleza es la que se encarga de decidir quiénes son los mejores.

2.- La teoría fundamental es la que funda la A. en la divinidad. Es la doctrina expuesta en el capítulo XIII de la Epístola a los romanos de San Pablo "Todos habéis de estar sometidos a las A. superiores, que no hay A. sino por Dios, y las que hay, por Dios han sido ordenadas, de suerte que quien resiste a la autoridad, resiste a la disposición de Dios, y los que le resisten se atraen sobre sí la condenación. Porque los magistrados no son de temer para los que obran bien, sino para los que obran mal. ¿Quieres vivir sin temor a la A.? Haz el bien y tendrás su aprobación, porque es ministro de Dios para el bien. Pero si haces el mal, teme que no en vano lleva la espada. Es ministro de Dios, vengador para castigo del que obra mal. Es preciso someterse, no sólo por temor del castigo, sino por conciencia".

3.- La A. no consiste en la posesión de una fuerza, sino del derecho de ejercerla; y tal derecho resulta del consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce. Esta doctrina -

es obra de los estoicos y halló su primer gran expositor en Cicerón. Su presupuesto fundamental es la negación de la desigualdad entre los hombres. Todos los hombres tienen, por naturaleza la razón, que es la verdadera ley que manda y prohíbe rectamente y, por lo tanto, todos son libres e iguales por naturaleza". (1)

De las tres anteriores teorías, podemos apreciar, que la única que sigue teniendo cierta influencia en nuestro sistema actual de gobierno, es la teoría de los estoicos, ya que esta habla del derecho de ejercer la autoridad, contando con el consentimiento de aquellos a los que se va a gobernar. Dicho consentimiento lo podemos apreciar al momento de votar por aquellos candidatos que se cree son los más capaces (aquí no es la naturaleza quien decide).

"Autoridad legal y autoridad de facto.- Desde el punto de vista normativo, la orden de pagar un impuesto difiere de la amenaza del gangster y de la petición del amigo, en el hecho de que únicamente la primera proviene de un individuo que se encuentra autorizado para formularla, de acuerdo con un ordenamiento jurídico cuya validez se supone. Desde el ángulo visual de la jurisprudencia sociológica de Max Weber, la diferencia consiste en que el individuo que recibe la notificación en que se le exige que pague un impuesto, interpreta la notificación en esa forma. Paga el impuesto considerando que la orden de pagarlo es un acto realizado por un individuo que tiene la facultad de hacer tal cosa, de acuerdo con un ordenamiento que el contribuyente considera válido. Desde un punto de vista externo, podría conducirse de manera idéntica respecto a la notificación de las autoridades fiscales, la amenaza del jefe de la banda y la carta de su amigo. Podría, por ejemplo, entregar en los tres casos la suma requerida. Desde un punto de vista jurídico subsiste, sin embargo, una diferencia. El primer hecho representa el cumplimiento de un deber jurídico, los otros no. Desde un punto de vista sociológico, la diferencia entre los tres puede sostenerse únicamente si se considera el concepto del derecho en la forma en que realmente existe en el espíritu del sujeto a quien los ejemplos se refieren". ( 2 )

( 1 ) Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. Editorial Fondo de Cultura Económica. Séptima Reimpresión. México. 1989. Págs. 116 y 118

( 2 ) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial U.N.A.M. Tercera Reimpresión. México. 1983. Págs. 209 y 210

Del párrafo transcrito de la obra de Hans Kelsen, podemos apreciar que no basta con que se de una orden, además es necesario que quien da esa orden este legalmente constituido, que su orden este apoyada en un ordenamiento legal, porque de no ser así, se estaría actuando fuera del marco legal.

Cualquier orden dada por un sujeto distinto del que acabamos de hablar seria optativo su cumplimiento, dependiendo de lo apremiante de la situación, como lo seria en este caso la amenaza del ladrón.

Por su parte Juan Palomar, nos dice lo siguiente: "Autoridad (lat. autoritas). Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento. Facultad, potestad. Potestad que en cada pueblo ha establecido su respectiva constitución con el fin de que le cija y gobierne, bien sea dictando leyes, haciéndolas cumplir, o administrando justicia. Poder que una persona tiene sobre otra que le está subordinada. Persona revestida de poder, mando o magistratura.

A. Constitucionalmente incompetente.- Aquella que no está facultada para intervenir en el conocimiento de algunos hechos de acuerdo con la Constitución.

A. Incompetente.- La que carece de competencia por cualquiera de las causas legales". ( 3 )

Del concepto que nos brindo el autor anterior, podemos observar que hace mención al como en una Constitución está determinada la organización de un gobierno. Aludiendo en forma general a los poderes (Autoridades) Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

"Conflictos de atribuciones, noción y sistemas para resolverlos.- Se ha denominado a estos conflictos de atribuciones, como contiendas funcionales, porque se trata del choque entre dos autoridades soberanas, es decir, de una verdadera contienda entre dos órganos de autoridad en razón de sus funciones o de sus atribuciones. Estos conflictos pueden ser de carácter positivo, cuando dos o más órganos de autoridad reclaman para sí la

( 3 ) Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo Ediciones. Primera Edición. México. 1961. Págs. 148 y 149

competencia y el conocimiento sobre algún asunto; son, por el contrario, de carácter negativo, cuando dos o más autoridades se niegan o reconocerse como competentes para el conocimiento de algún asunto. El conflicto de atribuciones no sólo se da entre órganos jurisdiccionales, sino que también entre autoridades que pertenecen a poderes distintos, como, verbigracia, entre una autoridad administrativa y una legislativa, o entre una legislativa y una jurisdiccional, etcétera. "La existencia de distintas actividades estatales, cada una con una función específica, y la imposibilidad de trazar con toda precisión la línea divisoria que entre ellas debe existir, explica el nacimiento de conflictos jurisdiccionales cuando dos o más órganos del estado pretenden intervenir en un mismo asunto o cuando dos o más órganos del estado pretenden apartarse, respecto de un mismo asunto de su intervención en él". ( 4 )

Con la explicación que nos da Cipriano Gómez Lara, nos queda más claro el concepto de A. Competente y A. Incompetente.

En concepto de Rafael De Pina, tenemos que: "Autoridad es la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad.

En otro sentido se habla de autoridad con referencia al prestigio reconocido a persona o personas determinadas, derivado de sus actividades científicas, artísticas, etc.

A. Penitenciaria.- La encargada de la ejecución de las penas.

Autoridad Responsable.- Para los efectos del amparo es, aquella "que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar, la Ley o el acto reclamado.

( 4 ) Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso. Editorial U.N.A.M. Séptima Edición. México. 1987. Pág. 167

A. de cosa juzgada.- Eficacia concedida a la sentencia judicial irrevocable en cuanto se refiere a la cuestión en ella debatida y resuelta.

La cosa juzgada puede entenderse en dos sentidos: formal o procesal, y substancial o material. En el primero, significa la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en el proceso, bien porque no exista recurso contra ella, bien porque se haya dejado transcurrir el término señalado para interponerlo. En sentido substancial, la cosa juzgada es entendida en el sentido de indiscutibilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia (Chiovenda). La eficacia de la cosa juzgada en sentido material se extiende a los procesos futuros, por lo que, en consecuencia, lo que se establece en la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada no puede ser objeto de nuevo juicio". ( 5 )

"Autoridad.- Carácter o representación de una persona por su empleo o mérito. Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada. Persona que está revestida de algún poder de mando o magistratura. Crédito que merece una persona u obra en alguna materia". ( 6 )

En los conceptos vertidos por estos dos tratadistas, podemos observar que ya aparece el elemento coercitivo en uno, y en otro podemos ver que el gobernado está sometido por la autoridad, pero, también es de resaltar que los gobernantes son representantes del pueblo que los elige (gobernados)

El Dr. Carlos Arellano García, resume en su mayoría los conceptos que hasta ahora hemos visto. En la forma que a continuación pasamos a exponer: "La palabra autoridad proviene del sustantivo latino "autorictas", autorictatis" y tiene varias acepciones:

- a) Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento
- b) Potestad, facultad;
- c) Potestad que en cada pueblo ha establecido su Constitución para que le rija y gobierne, ya dictando -

( 5 ) De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 13a Edición. México. 1985. Pág. 113

( 6 ) Luna Arroyo, Antonio. Diccionario de Derecho Agrario. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1982. Pág. 45

- leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando - justicia;
- d) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores;
  - e) Persona revestida de algún poder, mando o magistratura;
  - f) Crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o casa en determinada materia;
  - g) Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice;
  - h) "Autoridad de cosa juzgada": Se dice de lo que está ejecutoriado". ( 7 )

El diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, nos da un concepto de autoridad, así como también de cierto tipo de autoridades: "Autoridad.- Dos nociones fundamentales presenta esta voz básica en toda sociedad organizada, puesto que no se ha congado aún una experiencia social amplie ajustada o desajustada a una auténtica anarquía(v.). Una de ellas, en abstracto, revela - potestad, poder, facultad, atribuciones, e incluso influjo y - prestigio personal; la otra, más concreta en su encarnación humana, significa la persona revestida de aquellas funciones o aureolada con tal valor. Para fundar el imperativo de la autoridad, - ya los romanos expresaban: "Nullus maior defectus quem defectus potestatis" (No existe mayor defecto referido a los pueblos, se sobreentiende que la falta de autoridad).

Nos sigue diciendo: Sostiene Arrazola que "la autoridad constituye todo el orden social y moral, o es el alma y condición sine que non de uno y otro; porque sin ella no existiría la sociedad ni el orden, pues ni éste ni aquélla se conciben sin un poder legítimo que ordene, con fuerza coercitiva, contra la - desobediencia".

Es de observarse que según este concepto, la autoridad es un elemento esencial en una sociedad, ya que sin ésta no habría orden, y todo sería un caos.

( 7 ) Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Segunda Edición. 1983. Pág. 473

Autoridad Administrativa.- Delegado del Poder Ejecutivo, encargado de la gestión de los actos que interesan a la Administración pública para cumplimiento de sus fines, ejecutando y haciendo ejecutar las leyes y las disposiciones de la autoridad constituida.

AUTORIDADES ADMVAS. Debe asentarse que la autoridad administrativa carece de facultades constitucionales para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse, sino por la autoridad judicial, como se sostiene en la tesis de jurisprudencia número 27, visible en la página 43, tercera parte, de la compilación de 1965 y es suficiente el anterior criterio, para que sin entrar en mayores consideraciones, se estimen violatorios de los artículos 14 y 16 constitucionales los actos que se reclamaron, en mérito de lo cual procede revocar el fallo recurrido y conceder al quejoso el amparo solicitado.

revisión 8/68.-Principal Administrativo.-David Garibay VII. Época. Vol.1, Sexta Parte, Tribunales Colegiados de Circuito. Pp. 26-27

Autoridad Burocrática.- La legión civil de la burocracia asimilable en más de un aspecto a la rígida estructura militar, se apoya, con algo menos de rigor, en una jerarquía perfectamente escalonada también. Si, en el Ejército, la disciplina es un imperativo para remover lenidades en los servicios ordinarios y vacilaciones o cobardías ante los riesgos de la lucha, el mando administrativo se basa en la necesidad de la resolución por niveles, dentro de la descentralización impuesta por cada rama administrativa.

Autoridad Constituida.- Representante del poder público, el que en su nombre gobierna o administra, con independencia de la legitimidad de su nombramiento o procedencia.

Autoridad Eclesiástica.- En lo espiritual o trascendente, la potestad o el influjo de los jerarcas de la iglesia sobre los fieles, como pastores e intérpretes calificados de la revelación divina y los textos canónicos.

Autoridad Enemiga.- En caso de invasión de ajeno territorio o Estado, todos los poderes políticos y administrativos de la autoridad civil enemiga pasan a la militar del ocupante; que,

en consecuencia, puede publicar el estado de sitio y suspender - los derechos constitucionales; como libertad de prensa, reunión y asociación". ( 8 )

La Enciclopedia Jurídica Omeba, nos dice que: "Autoridad es la potestad que inviste una persona o corporación para - dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los - demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos.

La autoridad es una investidura temporal que viene de la ley o del sufragio. Para realizar su función o misión, la - autoridad necesita del poder, pero, a veces se basta a si misma. En cambio, el ejercicio del poder sin autoridad es violencia, -- dictadura o tiranía.

Autoridad Familiar.- En la moderna organización de la familia, dentro de las legislaciones que en materia civil han seguido de cerca la orientación del código civil francés, el padre o la madre en su defecto, constituyen, hablando en forma estrictamente legal, la autoridad familiar". ( 9 )

En esta definición ya se habla de que la autoridad tiene delimitado su campo de acción y en caso de violación se podrán atacar sus actos arbitrarios por medio del Juicio de Amparo, hecho que podremos apreciar en páginas posteriores. También habla del carácter temporal de las autoridades, determinado por la ley o el sufragio.

Gubino Praga, opina: "Los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

Quando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la

( 8 ) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. Vigésima Edición. Editorial Helios. Argentina. 1986. Págs. 424 y 425

( 9 ) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I. Editorial Driskill. -- Argentina. 1974. Págs. 979 a 981

esfera de los particulares y la de imponer e éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Nos sigue explicando: Los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

Así, por ejemplo, dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El Presidente Municipal es un órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el Ayuntamiento.

La Suprema Corte de Justicia para determinar la procedencia del juicio de amparo, ha ampliado el concepto de autoridades, considerando que dentro de él se hallan comprendidas no sólo aquellas que tienen el carácter de órganos del Estado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que, como expresa en una de sus sentencias, "el término - autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de -- circunstancias ya legales, ya de hecho, y que lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos - auxiliares." ( 10 )

( 10 ) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 32ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1993. Pág. 126

En este concepto, podemos observar como dentro de la Administración Pública los órganos que la integran no siempre tienen las facultades de decisión y ejecución, sino que puede suceder que sólo tenga las facultades de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente llamado órgano auxiliar.

Dentro del ámbito Fiscal Administrativo, De la Garza, nos expone los siguientes conceptos: "La autoridad administrativa es quien desarrolla el procedimiento encaminado a lograr en última instancia, a través de pasos, el pago del tributo.

La actividad administradora está regida por el principio de oficiosidad y, por tanto, le corresponde a la autoridad la responsabilidad del impulso del procedimiento, a través de todos sus pasos, hasta la debida recaudación del impuesto, sin que, por consecuencia, tenga que esperar que el sujeto pasivo tome la iniciativa.

Además, la autoridad fiscal desarrolla una serie de actividades de vigilancia, previa y a posteriori, y de sanción respecto a las infracciones que descubre.

Las obligaciones de la autoridad administrativa tributaria, en forma general, puede decirse que son la dirección del procedimiento en conformidad estricta con la ley y la toma de las resoluciones y acuerdos que discrecionalmente juzgue necesarios para proteger el pago de los créditos fiscales y el cumplimiento de las demás obligaciones formales establecidas para tutelar aquel.

Además agrega lo siguiente: La autoridades administrativas en materia tributaria pueden clasificarse en los siguientes grupos:

Autoridades de determinación.- Entre éstas se encuentran el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Los Subsecretarios de Ingresos y de Inspección Fiscal, la Dirección General Técnica, la Dirección General de Recaudación, las Administraciones Fiscales Regionales en el D.F., y en las diferentes regiones de la República, la Dirección General de Aduanas, con sus Aduanas, la Dirección General del Registro Federal de Vehículos con sus Delegaciones.

**Autoridades administradoras.-** Para los efectos del Reglamento C.F.F. (Art. 2o) son autoridades administradoras, las autoridades fiscales de la S.H.C.P., de las entidades federativas coordinadas y de los organismos descentralizados, competentes para conceder la autorización de que se trate.

Lo son, por tanto, todas las que tienen facultades administrativas generales y particulares.

**Autoridades de vigilancia.-** Lo son las Direcciones Generales de Auditoría Fiscal, de Vigilancia de Fondos y Valores y del Registro Federal de Vehículos, con sus Delegaciones Regionales.

**Autoridades recaudadoras.-** De acuerdo con el Reglamento C.F.F. lo son las oficinas de aduanas y federales de hacienda, y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas y de los organismos descentralizados, competentes para recaudar la contribución federal de que se trate, y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

**Autoridades de represión.-** Son las autoridades encargadas de imponer sanciones, cuando descubran una infracción. Prácticamente todas las autoridades administradoras tienen facultades de imponer sanciones, además de la Procuraduría Fiscal de la Federación y sus órganos subalternos." ( 11 )

De la anterior definición, podemos observar cuales son las autoridades que intervienen en el procedimiento encaminado a lograr el pago de las contribuciones.

En seguida veremos el hecho que motivó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conformara la siguiente jurisprudencia: "El acto reclamado del militar Cenuto Ortega, sin duda causó conmoción en el buen pueblo de Sahuaripa, en el Estado de Sonora, pues en el expediente que revisó la Corte, existen varias declaraciones de testigos, de que el mayor Ortega intentó llevar consigo fuera de la población al quejoso, en contra de su voluntad.

( 11 ) De la Garza, Sergio Pco.Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa.17a. Edición.México.1992.Págs. 657 y 658

El sumario del asunto formó la jurisprudencia supuesta de que hablamos, que dispone:

El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen." ( 12 )

La jurisprudencia comentada ha tenido y aún tiene una formidable influencia en el desarrollo del juicio de amparo.

La jurisprudencia que a continuación transcribimos, es para complementar el concepto siguiente:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE, OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

Sexta Época, Primera Parte, Vol. CXXXII, p.24-A.R. -- 1,501/53. Leonardo Barrera Román y Compa. Unanimidad - 20 votos.

De suma importancia es el concepto que nos da el tratadista Eduardo Pallares, quien nos dice: "Autoridad.- La autoridad es el individuo o conjunto de individuos que de hecho o de jure, ejecuten actos de carácter legislativo, administrativo o judicial.

( 12 ) Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Amparo. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México. 1992. Pág. 4

Al formular su definición, agrega: "me fundo en que todas las autoridades del Estado están comprendidas en los tres poderes; Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, por lo cual, el concepto general de autoridad ha de comprender a las entidades jurídicas que de un modo o de otro realizan las tres funciones en las que se agota el poder soberano del Estado.

Autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo desempeño, conjunta o separadamente produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.

El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Autoridades de facto.- Son aquellas que de hecho ejercen poder jurídico en un Estado son las ilegítimas porque no han sido constituidas con arreglo a las leyes vigentes, sobre todo a la Constitución del Estado. Actúan contra la voluntad del pueblo y se apoyan en la fuerza y en la violencia. A pesar de tener esos vicios, u otros análogos, deben considerarse como autoridades para los efectos del amparo, que precisamente se ha instituido, entre otros fines, para proteger a la persona humana contra esa clase de autoridades.

Autoridad sustituta.- Substitución de las autoridades responsables. Si aquella contra quien se pidió el amparo cesa de tener jurisdicción en el negocio, por impedimento, excusa o cualquiera otra causa, tiene el carácter de responsable la que se avoca al conocimiento del asunto, por ser la única que está en condiciones de cumplir con todas las determinaciones dictadas en el amparo y de ejecutar la sentencia que dicte en el juicio constitucional, independientemente de la responsabilidad que en el caso pueda corresponder, personalmente, a la autoridad que ha ya dictado la resolución materia de la demanda." ( 13 )

( 13 ) Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 1970. - Págs. 47 - 49

De los conceptos que acabamos de ver, podemos resaltar que este tratadista los enfoca principalmente al juicio de amparo. Además de englobar en su primer definición a los tres poderes que integran nuestro gobierno, a saber: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Por lo que respecta a las autoridades de facto y autoridades sustitutas no necesitan mayor explicación.

El ilustre tratadista Dr. Ignacio Burgoa, nos da la siguiente idea: "Autoridad.- Este concepto tiene dos importantes acepciones jurídicas. Según la primera equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existen o pueden existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo.

También por "autoridad" se entiende el órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre.

Son los siguientes factores, cuya concurrencia lógica integra el concepto de que nos ocupamos.

Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;

La titularidad de facultades de decisión o ejecución realizables conjunta o separadamente;

La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;

La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Reuniendo estos elementos en una proposición lógica, inferimos, por ende, la definición del concepto de "autoridad", en la siguiente forma: "Autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción

ción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa." ( 14 )

Consideramos que con este concepto se complementa más lo que hasta aquí hemos venido tratando, ya que nos señala que los órganos estatales despliegan en forma imperativa sus facultades de decisión o ejecución, produciendo la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, que se dan dentro del Estado, desde luego todo esto dentro de los límites que señala nuestra Constitución.

**AUTORIDADES. FUNDAMENTACIÓN DE SUS ACTOS.** El requisito constitucional de legal fundamentación estriba, no en la invocación verbal de un código o de un cuerpo de disposiciones legales, si fuera esto así, bastaría que los mandamientos civiles se fundamentaran diciendo "con apoyo en las disposiciones del Código Civil", las Procesales Penales" con apoyo en las disposiciones del Código de Procedimientos Penales", etc., lo cual evidentemente dejaría al particular en igual desamparo que si la garantía de fundamentación no existiera, así como expuesto a los desmanes de la potestad pública, al no sujetarse ésta al cause institucional de dicha garantía.

Volumen XLIII, Tercera Parte, p. 14 Amparo en revisión 5,097/58. Eduardo Solís Guillén. 30 de enero de 1961. Mayoría de 3 votos. Sexta Época (julio, 1957-dic., 1968).

La Constitución Mexicana establece que "Nadie puede -- ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad -- competente..." Esta referencia a la autoridad competente engloba a cualquier tipo de autoridad, ya sea legislativa, administrativa o judicial. El gobernado tiene con ello la garantía de que -- los actos de molestia para él, deben provenir siempre de una autoridad competente, es decir, de una autoridad que debe estar -- actuando dentro de ese ámbito, esfera o campo, dentro de los cuales puede válidamente desarrollar o desempeñar sus atribuciones y funciones." ( 15 )

( 15 ) Gómez Lara, Cipriano. Ob. Cit. Pág. 157

Del texto anterior podemos afirmar que las autoridades no pueden actuar fuera de su ámbito de competencia, ya que de hacerlo, sus actos estarían violando una garantía del gobernado.

De todo lo anteriormente expuesto y para los efectos de nuestro estudio, podemos concluir que "Autoridad es todo órgano de gobierno, investido de facultades de decisión y ejecución o nada más una de estas facultades. Con base en lo anterior, -- puede ordenar o ejecutar por si misma o por medio de un órgano -- auxiliar una resolución, sea de carácter administrativo, judicial o legislativo.

Por guardar una estrecha relación con el concepto que analizamos en el inciso anterior, consideramos importante determinar en que consiste el acto de autoridad, por lo que, las páginas siguientes las dedicaremos al estudio de tan importante tema.

"DIVISIÓN DE PODERES. La organización política, basada en la división de los poderes es, conforme a la Constitución vigente la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución, los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas -- excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el Estado."

S. J. P., 5a Época, t. XVI, p. 937, Ortiz de la Huerta - Rafael, 22 de abril de 1925

"Es natural que en un régimen de derecho se suponga -- que los actos del Estado persona moral sean "actos jurídicos", -- es decir, manifestaciones de voluntad ajustadas a la constitución, directa o indirectamente, y por ello significan el ejercicio de un poder legal. Como toda expresión volitiva, el acto jurídico involucra una finalidad que no es otra que la de producir un efecto jurídico, bien sea al crear una situación jurídica, in vistiendo a una persona con esta situación (status), o legalizando una situación jurídica preexistente.

Es cierto, desde luego, que toda persona física o moral de derecho privado realice una actividad, como parte consustancial a su existencia, pero ésta es diferente, por propia naturaleza, de la actividad estatal que, como se dijo, siempre representa el ejercicio de un poder legal. El Estado crea el Derecho, es decir, las leyes, y las aplica. Dicho de otra manera, -- este fenómeno social consiste en reconocer y expresar formalmente la voluntad del pueblo y en ejecutar esta voluntad. En el --

primer caso se vale de la norma jurídica expedida por el legislador representante popular la cual es, en esencia, general, impersonal, y se le denomina "ley" o "regla de derecho"; en el segundo, se sirve de órganos o funcionarios administrativos o judiciales, que son, desde luego, personas físicas, elegidas o no por el pueblo, según sean los sistemas constitucionales.

La consecución de sus fines y la creación y aplicación del derecho imprimen al Estado moderno un dinamismo extraordinario que requiere de una regulación apoyada en el derecho público y representa los más variados como disímolos aspectos. Para esta interesante actividad el Estado se organiza conforme a la -- Constitución y las leyes especiales que de ella emanan, de manera que los diferentes órganos ejerzan una determinada función. -- Ahora bien, si el Estado entraña, por esencia, el poder, el mando supremo sobre la colectividad, debemos concluir que esas funciones significan el ejercicio de ese poder para casos generales y para casos concretos, según se trate de crear el derecho o de aplicarlo a situaciones individuales.

Consideramos que el acto legislativo, el judicial y el administrativo tienen una naturaleza intrínseca que los caracteriza, define y distingue unos de otros. Esos actos en razón de su aspecto formal, tomando en cuenta primordialmente al órgano -- que los emite, es útil para los casos de impugnación de los actos, o de hacer respetar ciertos principios que devienen de los derechos esenciales del hombre y de postulados doctrinales universalmente aceptados, como son *nullum crimen, nulla poena sine proevio lege* y *nullum tributum sine lege*, que exigen la intervención del Poder legislativo en la definición de un delito y en la determinación de la pena correspondiente, así como en la fijación de los impuestos. Desde luego, y como es bien sabido, la -- complejidad de las funciones del Estado moderno su gran dinamismo y ciertas situaciones de conveniencia pública hacen que los poderes legislativo y ejecutivo realicen actos materialmente jurisdiccionales; los poderes legislativo y judicial emitan actos de naturaleza administrativa, y los poderes administrativo y judicial formulen actos legislativos con base en la Constitución. -- Además siempre se aprecia que, salvo los actos de administración interna que requieren efectuarse de manera permanente los poderes legislativo y judicial; los actos legislativos que realizan los poderes judicial y administrativo; u los actos jurisdiccionales

que ejecutan los poderes legislativo y administrativo son, en rigor, de carácter excepcional." ( 16 )

En concepto de De Pina Vara, tenemos que: "Acto de -- autoridad, es aquél que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad." ( 17 )

FUNDAMENTACIÓN DE ACTOS DE AUTORIDAD.- Cuando el Artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del -- procedimiento, está exigiendo a la autoridad, no que simplemente se apegue, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se conozca de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular, por lo contrario, lo que dicho Artículo lea está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley.

Volumen 89, Tercera Parte, p.35 Revisión fiscal 45/74  
Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro. 7 de agosto 1975.

Del concepto que nos es dado por tan distinguido tratadista, así como de la resolución recaída al amparo en revisión, -- podemos concluir que si bien es cierto que los actos son realizados por un órgano del Estado debidamente facultado y que dichos actos pueden ser ejecutados en forma coercible, también es cierto que para que dicho acto pueda concretizarse dentro del marco de la legalidad, el acto de autoridad debe estar fundado y motivado en ley, es decir, no se pueden coartar los derechos subjetivos públicos de los que todo gobernado goza, sin que se le de la oportunidad de defenderse de dichos actos.

( 16 ) Rios Elizondo, Roberto.El acto de Gobierno.Editorial Porrúa.Primer Edición.México.1975.Págs. 229 y ss.

( 17 ) De Pina Vara, Rafael.Ob. Cit.Pág. 113

El Dr. Ignacio Burgoa, nos dice: "Acto de Autoridad.-- Es todo acto que proviene de cualquier órgano del poder centralizado del Estado y que tiene como elementos característicos la uniteralidad, la imperatividad y la coercitividad. Al través de él se manifiesta el poder público estatal o poder de gobierno.-- La uniteralidad implica que para la existencia del acto de autoridad es suficiente la voluntad del órgano estatal que lo emite o realiza, sin necesidad del consentimiento del particular o gobernado hacia quien el acto se dirija. Este elemento permite distinguir el acto de autoridad de los actos que suelen concertar los órganos del Estado con la concurrencia de los particulares o gobernados y que generalmente se traducen en contratos de carácter administrativo o civil. El elemento de imperatividad otorga al acto de autoridad su carácter de acto de imperio en el que la voluntad del Estado, externada al través del órgano respectivo, se encuentra en una situación de hegemonía frente a la del particular o gobernado, cuya voluntad y conducta está subordinada o supeditada a éste. La coercitividad consiste en la capacidad inherente a todo acto de autoridad para hacerse obedecer coactivamente por el sujeto a quien se dirija, incluso mediante la fuerza pública y las sanciones de diversa especie. El acto de autoridad es coercitivo y la conducta del gobernado coercible y expresa un acto de gobierno o de imperio propio del poder público del Estado.

En hipótesis excepcionales también suele registrarse el acto de autoridad, con los elementos característicos señalados, cuando proviene de alguna entidad paraestatal, bajo la condición de que la ley obligue a los órganos estatales centralizados del poder público a ejecutarlo coactivamente sin facultad para evaluarlo o cuestionarlo.

Todo acto de autoridad consta de dos elementos a saber, el motivo determinante y el sentido de afectación. El primero estriba en las causas, razones, factores o circunstancias que lo determinen, y el segundo consiste en la manera como el acto agravia al gobernado en sus derechos subjetivos o intereses jurídicos. En otras palabras, el motivo determinante responde al por qué y al para qué del acto, es decir, a su causación y a su telos, y el sentido de afectación al cómo afecta el acto al sujeto contra quien se dirige." ( 18 )

( 18 ) Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1984. - Págs. 16 y 17

CONSTITUCIÓN, VIOLACIONES A LA. NO SON CONVALIDABLES -  
BAJO NINGÚN SUPUESTO. El Artículo 16 constitucional ordena que todos los actos dictados por las autoridades del país, se emitan dentro de los catálogos de atribuciones o facultades expresamente establecidos por la Constitución y las leyes. Es bien sabido que las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les está permitido por la Constitución y demás ordenamientos, -- por lo que si actúan fuera de sus atribuciones, estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del artículo 16 constitucional. Por otra parte, la Constitución Federal y especialmente las garantías individuales del gobernado son preceptos de orden público por excelencia, que constituyen la cima del sistema jurídico mexicano, razón por la cual, los derechos consignados a favor de los gobernados son irrenunciables, y los actos de autoridad que se dicten en contravención a tales garantías no son convalidables bajo ningún supuesto. Si un acto administrativo fue dictado fuera de las atribuciones que han sido otorgadas a la autoridad emisora, está viciado de incompetencia y es violatorio del artículo 16 constitucional; por lo tanto, si contra dicho acto se promueve un medio de impugnación argumentándose, además precisamente el citado vicio, la autoridad que conoce del mismo está obligada a estudiar la violación y de ser fundada, a hacer la declaratoria respectiva, dejando sin efecto el citado acto. No es posible que el vicio de incompetencia se subsane o convalide por el simple hecho de que la autoridad que resuelve el medio de defensa, también es competente, para emitir el acto impuesto, ya que lo técnico y jurídicamente correcto en ese caso, es que la autoridad resolutora declare fundado el agravio hecho valer por la incompetencia de quien emitió el acto impugnado, dejándolo sin efecto, sin embargo, debe hacerse notar, que la autoridad en el primer caso actuará como la sustanciadora y resolutora del medio de defensa de que se trata, y en el segundo, como la emisora de un acto administrativo en perjuicio del particular, en ambos supuestos dentro de sus atribuciones, pero utilizando facultades distintas según la hipótesis jurídica que se presente.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Admva. del Primer Circuito. Amparo directo 976/El. Comisión Federal de Electricidad. 9 de agosto de 1983. Unanimidad de votos Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Semanario. - Vols. 175-180. Sexta Parte. Pp. 55-56

De lo que hasta aquí hemos repasado y de los diferentes conceptos expuesto, nos adherimos al del tratadista De Pina y Vera, quien nos dice: "Acto de autoridad, es aquél que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad." Como podemos apreciar este concepto es el que mejor nos explica lo que debemos entender por acto de autoridad para los efectos de nuestro estudio.

También agregaremos como complemento, que los tres poderes que integran nuestro gobierno tienen sus funciones establecidas en la ley, por lo que su actuación está preestablecida, por consiguiente, si actúan fuera del marco legal sus actos carecerán de validez.

Es conveniente en este tema que nos ocupe, hacer un -- breve repaso histórico de las autoridades agrarias, ya que en el siguiente capítulo haremos un análisis más detallado sobre las -- autoridades que han figurado en los ordenamientos legales más -- importantes; pasemos, pues, a exponer lo siguiente:

"El más remoto antecedente que se tiene respecto a las autoridades agrarias, lo encontramos en la cultura azteca. Tenemos conocimiento de que ellos contaban con un tribunal ante --- quien se planteaban las controversias del Calpulli, que, como se recordará, era una de las formas de tenencia de la tierra de -- nuestros antepasados. Este tribunal superior estaba representado por tres de los más ancianos representantes del Calpulli.

En las épocas subsecuentes, es decir, durante la Colonia, el México independiente, la Reforma y la etapa revolucionaria hasta 1915, fueron las autoridades comunes las que conocieron de los problemas agrarios, y no es sino hasta que Don Venustiano Carranza, en cumplimiento a las adiciones del Plan de Guadalupe, promulga el decreto del 6 de enero de 1915, cuyo contenido respeta los principios del Plan de Ayala del 23 de noviembre de 1911, sobre todo en lo que se refiere al principio sobre la -- creación de dependencias especiales para el tratamiento de los -- problemas agrarios. En efecto, los artículos 4o. y 6o. de ese -- decreto señalan expresamente como autoridades agrarias a las siguientes:

- |                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| I.- Comisión Nacional Agraria         | (Art. 4o.) |
| II.- Comisión Local Agraria           | (Art. 4o.) |
| III.- Comités Particulares Ejecutivos | (Art. 4o.) |
| IV.- Los Gobernadores de los Estados  | (Art. 6o.) |
| V.- Los Jefes Militares               | (Art. 6o.) |

Posteriormente, el decreto publicado en el año 1916, -- señala al Presidente de la República como autoridad agraria, señalamiento que fue respetado por las legislaciones agrarias de -- 1934, 1940, 1942 y en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

De las autoridades Agrarias reglamentadas en el decreto del 6 de enero de 1915, la ley de Ejidos de 1920 suprimió a -- los jefes militares y a partir de 1934, en el Código Agrario se -- sustituye a la Comisión Nacional Agraria por el Departamento -- Agrario y la Comisión Local Agraria por la Comisión Agraria Mix-

te. En el Código Agrario de 1940, se designo como autoridad agraria al jefe del Departamento de Asuntos Indigenas, sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria promulgada en 1971 para nada menciona a tal departamento como autoridad, por lo que podemos deducir que esa dependencia dejó de existir.

El artículo segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria, con su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, señala como autoridades agrarias a las siguientes:

- I.- El Presidente de la República
- II.- Los gobernadores de los Estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III.- La Secretaría de la Reforma Agraria
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- V.- El Cuerpo Consultivo Agrario
- VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas

Estas anteriores autoridades agrarias tenían su fundamento en el Artículo 27 Constitucional, fracción XI." ( 19 )

Por lo que respecta a las actuales autoridades agrarias, que conforme a las reformas hechas en el año de 1992, ya sólo se considera autoridad al Tribunal Superior Agrario, pero también haremos el estudio de otras autoridades, entre ellas, el Presidente de la República para determinar cual es la relación que guarda actualmente con la materia agraria. Asimismo estudiaremos otros órganos de la Administración Pública, con la finalidad anteriormente expuesta.

Tomando en consideración lo expuesto en los incisos anteriores, autoridad agraria será aquella dependencia (órgano dependiente de la Administración Pública Federal) o persona (magistrado) que dictamina o resuelve una acción o problema agrario -- que conoce de oficio o que le ha sido sometido a su conocimiento y que ejecuta o hace cumplir su determinación conforme a la ley aplicable al caso concreto.

( 19 ) Sotomayor Garza, Jesús. El Nuevo Derecho Agrario en México Editorial Porrúa. Primera Edición. Págs. 108 - 110

Como complemento de lo anterior, citaremos el artículo primero de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que dispone lo siguiente:

"Artículo 1o.- Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Por consiguiente la autoridad agraria son los Tribunales Agrarios, quienes como ya se dijo son los competentes para conocer y resolver sobre acciones o problemas agrarios con plena autonomía.

C A P I T U L O  
S E G U N D O

Al comenzar el estudio de este importante tema, en el que abordaremos es estudio de los más relevantes ordenamientos legales que han regulado la materia agraria, no podemos pasar por alto los antecedentes históricos que dieron como resultado el movimiento armado de la revolución de 1910. Entre los que --destaco, entre otros, el General Emiliano Zapata, a quien la Diputada Chávez Padrón, en una de sus obras lo nombra "El apóstol de la Justicia Social". Desde luego que intervinieron otros personajes de connotada importancia, cuya participación repercutió de manera trascendente en la historia de nuestra nación y específicamente sobre lo que es el tema de nuestro estudio; como lo veremos en páginas posteriores.

Podremos apreciar que el tema agrario está vinculado, desde luego, al problema de la propiedad, o bien, a las formas de tenencia y aprovechamiento de la tierra, sobre todo en la --"etapa rural" de la sociedad, que se mantuvo hasta los años recientes. Fue el tiempo en que la gran mayoría de los mexicanos vivían en el campo, y de éste obtenían satisfactores para sí y para los centros urbanos, que han crecido incesantemente hasta --constituir, hoy día, el asiento fundamental de la población.

Señalaremos, pues, los antecedentes que nos brindan ilustres estudiosos sobre esta materia:

1) Antecedentes.- "La Corona española ejerció derechos sobre las tierras del Nuevo Mundo, que le fueron entregadas por la benevolencia del Pontificado. Pronto hubo nuevos ocupantes, señores advenedizos de esas tierras, entre los conquistadores --que llegaron a formalizar su codicic. El monarca concedió mercedes, a título de "donación graciosa", con "el fin de premiar y --estimar a los conquistadores, descubridores y pobladores". Al avanzar la colonización aparecieron las "composiciones", otra --fuente de dominio privado sobre la tierra. "se trataba de un --procedimiento que tenía como objetivo regularizar las tierras poseídas sin justo título (las demasías) a través de la entrega de una cantidad de dinero a las arcas reales. El resto de la tierra se adjudicaba al mejor postor en subasta pública." ( 1 )

( 1 ) Bernal, Beatriz. La Política Económica de España en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, SEMIP, SIDERMEX, U.N.A.M.- México. 1988. Pág. 182

También por otra parte la forma en que se llevó a cabo la distribución de la tierra en la etapa colonial tuvo como resultado, "dos siglos después de la conquista, la amortización en manos del clero y las corporaciones de la mayor parte de la propiedad territorial; la constitución de grandes propiedades, inmensas en ocasiones, en poder de un número reducido de propietarios.

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo... Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan ( si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la -- que tienen nuestros estados soberanos, y aun más dilatada que la que alcanzan alguna o algunas naciones de Europa.

"En esta gran extensión territorial, mucha parte de -- la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando el trabajo y los brazos del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo adónde ni cómo emigrar con esperanza de toda honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria, o -- les impone condiciones exorbitantes...

"Los miserables sirvientes del campo, especialmente -- los de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda -- su vida, porque el amo les regula el salario, les da el alimento y el vestido que quiere, y al precio que le acomoda so pena de -- encarcelarles, castigarlos, atormentarlos e infamarlos, siempre que no se sometan a los decretos y órdenes del dueño de la tierra...

Un rico hacendado de nuestro país, que raras veces conoce palmo a palmo sus terrenos, o el administrador o mayordomo que representa su persona, es comparable a los señores feudales de la Edad Media. En su tierra señorial, en cierta manera y con más o menos formalidades, sanciona las leyes y las ejecuta, ad-

ministra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y tlapixqueras, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su conocimiento se ejerza o se explote cualquiera otro género de industria que no sean las de la finca.

Los jueces o funcionarios que en las haciendas están encargados de las atribuciones o tienen las facultades que pertenecen a la autoridad pública, son por lo regular sirvientes o arrendatarios, dependientes del dueño, incapaces de toda libertad, de imparcialidad y de justicia, de toda ley que no sea la voluntad absoluta del propietario." ( 2 )

Estos fragmentos del voto particular de Arriaga, emitido el 23 de junio de 1856, fue un pronunciamiento rotundo y solitario.

Arriaga en este voto denunció los desastres de la propiedad rural en su tiempo, y además adelantó propuestas de cambio, razón por la cual se le define como "claro precursor de la Reforma Agraria.

"En los años previos a la Revolución era insoportable la situación de los trabajadores del campo, despojados de sus tierras y de sus derechos, sometidos a un "esclavismo" que ilustró la obra México bárbaro, de John Kenneth Turner.

Refiere Gildardo Magaña que "durante el cacicazgo morenense, el peón de los campos surianos, trabajó de sol a sol por un exiguo salario y fué azotado como bestia, despreciado como criminal de instintos demoníacos, cuando se atrevía a levantar la frente, y asesinado a mansalva, como se mata a los bandidos de encrucijada, cuando de sus labios surgía una palabra de protesta." ( 3 )

( 2 ) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1957. Págs. 573 y ss.

( 3 ) Magaña, Gildardo. Emiliano Zapata y el Agrarismo en México. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1985. Pág. 90

"En una obra clásica, Andres Molina Enríques revisa - los antecedentes del problema agrario, con raíz en la división - de la sociedad mexicana desde la conquista. Concluyendo que "es a todas luces evidente que el verdadero problema de las reformas agrarias, aspiración suprema de los mestizos, era el fraccionamiento de los latifundios, o sea de las haciendas rurales de los españoles y de los criollos, y que tales reformas tenían que ser una obra de grandísimo aliento. Añade que "entre nosotros el problema del fraccionamiento de los latifundios era el verdadera capital, porque destruía el sistema en que se apoyaba fundamentalmente el régimen de las castas." ( 4 )

Jorge Vera Estañol, hace ver la gravísima acumulación de tierras en pocas manos, producto de las operaciones de las empresas deslindadoras: "durante los nueve años comprendidos de -- 1881 a 1889 amortizaron en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha total superficie, o sea, en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial, monopolizada por no más de cincuenta propietarios." ( 5 )

Como podemos apreciar, todos los tratadistas que han - estudiado este fenómeno político social, coinciden en declarar - que la trascendencia del movimiento armado tuvo su base en el -- descontento campesino por la inequitativa distribución de la riqueza territorial como consecuencia de una legislación individualista, y errada por lo que respecta a sus efectos en el campo. - Responsables de ello son la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y el artículo 27 constitucional de 1857, que propiciaron el despojo de los bienes ejidales y comunales, al negar - capacidad jurídica para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces a las corporaciones civiles.

Este despojo, se vió incrementado por la desastrosa - política colonizadora y deslindadora del régimen porfirista, que motivo el ilimitado acaparamiento de la tierra. Además hay que

( 4 ) Molina Enríques, Andrés. La Revolución Agraria en México.- Editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la - Revolución Mexicana. México. 1985. Págs. 252 y 253

( 5 ) García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1993. Pág. 24

agregar la mala administración de justicia que produjo desconfianza y recelo en el sector agrario del país, y la explotación inmisericorde a peones y arrendatarios por parte del hacendado.

En estas circunstancias se produjo la lucha de Emiliano Zapata, levantado como dijeron los puntos 6o y 7o del Plan de Ayala por el despojo consumado por la mala fe de nuestros opresores y por la realidad abrumadora de que "la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria.

2) Exposición de motivos: Al retirarse Venustiano Carranza a Veracruz, asesorado por Luis Cabrera, adicionó el Plan de Guadalupe con unas declaraciones que por fin hicieron proclamas en materia agraria y expidió el Decreto del 6 de enero de 1915 que será definitivamente importante en la vida institucional de México al reafirmarse con el triunfo de las fuerzas carrancistas y convertirse en un antecedente que se incorporaría más tarde al artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, considerándose por tanto como un decreto preconstitucional que tuvo fuerza de ley.

Esta ley ejidal presentó en sus considerandos un breve resumen al problema agrario desde 1856. Efectivamente, concretó que el despojo de terrenos comunales "se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y las llamadas Compañías Deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

"no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella, pero que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio aunque con las -

limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores puedan fácilmente acaparar esa propiedad.

El artículo 1 declaró nulas: I. Las enajenaciones de tierras comunales hechas por Jefes Políticos contra los mandatos de la Ley de 25 de junio de 1856. II. Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, -- desde el 1o de diciembre de 1876. II. Apeos y deslindes practicados durante ese periodo, sí ilegalmente se invadieron tierras comunales.

Artículo 2o si los vecinos querían que se nulificara -- una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.

Artículo 3o disponía: "Podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para construirlos".

Artículo 4o se crearon: La Comisión Nacional Agraria, -- la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado.

Artículo 6o estableció el modo de iniciar el procedimiento, presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares.

En la formación de esta Ley también intervino el Ingeniero Pastor Rouaix que era Subsecretario encargado de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria." ( 6 )

3) Contenido: Esta Ley conjuga los siguientes aspectos: Sustantivos, Administrativos y Procedimentales.

Siendo los Administrativos donde se encuentra el tema de nuestro estudio, pasamos a exponer: La magistratura agraria -- se integraba de una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve miembros, presidida por el secretario de Fomento; Comisión Local Agraria, integrada por cinco miembros, que operaría en cada estado o territorio federal; Comité Particular Ejecutivo, com--

( 6 ) Chávez Padrón, Martha. El Problema Agrario y el Derecho -- Agrario en México. Vigésima segunda Edición. Editorial Porrúa. -- México. 1991. Págs. 265 - 267 .

puesto por tres miembros, el que funcionaría en cada estado o territorio federal.

El organismo rector era la Comisión Nacional Agraria, de la que dependería la Comisión Local Agraria y, de ésta, el Comité Particular Ejecutivo. Tanto la Comisión Local, como los Comités eran nombrados por el gobernador correspondiente.

Por lo que toca al Procedimiento, tenemos que estos se pueden resumir en: a) Acciones. Las solicitudes de restitución y dotación de tierras se presentaron ante los gobernadores de los estados, territorios o del Distrito Federal donde esté localizado el predio correspondiente. Si el estado de guerra civil, o bien las comunicaciones no permiten la presentación de la solicitud a esas autoridades, se podría hacer ante el jefe militar autorizado.

b) Posesión Provisional. El gobernador que recibió la solicitud de dotación o restitución de tierras, recabará la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la conveniencia de restituir o dotar a los ejidos. Si era procedente, el gobernador turnará el expediente al Comité Particular Ejecutivo para la identificación, deslinde y medición del terreno y proceder a la entrega provisional de las tierras a los solicitantes.

El gobernador turnaba el expediente a la Comisión Local Agraria, para que rindiera un informe sobre el mismo a la Comisión Nacional Agraria. Ésta dictaminaba con base en dicho informe aprobándolo, rectificándolo o bien modificándolo. El dictamen se le remitía al Presidente de la República para su sanción y expedición de los títulos respectivos (Art. 6-9).

c) Recursos. Los interesados que se creyeran afectados por las resoluciones del Presidente de la República, tenían la opción de ocurrir a los tribunales a dilucidar sus derechos en el lapso de un año.

En caso de una acción de restitución ejecutada en definitiva por el Presidente de la República, y que el interesado obtuviera sentencia favorable del tribunal, sólo le daba derecho a indemnización, mas no a que se le regresara el terreno. Igualmente los propietarios de terrenos expropiados gozaban del derecho a indemnización, a cobrarse en el lapso de un año (art. 10).

El General Venustiano Carranza dictó otras circulares que complementaron el Decreto del 6 de enero de 1915. Entre las que destacaron:

Circular del 19 de enero de 1915 con la que se previno a los Gobernadores de los Estados para que procedieran al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias; Acuerdo del 19 de enero de 1916 señalando que la aplicación del Decreto del 6 de enero de 1915 era de carácter general; Circular del 24 de marzo de 1916 que señaló la extensión que debían de tener los ejidos que se restituyeran o se dotaran a los pueblos; Circular del 30 de junio de 1916 que excluyó a las ciudades de la dotación y concedió ésta según la categoría del centro de población de que se trate; Circular del 29 de julio de 1916 que concretó los derechos para solicitar reivindicación de ejidos; Decreto del 19 de septiembre de 1916 que modificó los artículos 7, 8, y 9 de la Ley de 6 de enero de 1915; Circular del 11 de diciembre de 1916 que señaló como competente para conocer la tramitación del expediente de un pueblo, a la Comisión Local Agraria de la Entidad correspondiente; Circular del 10 de enero de 1917 que ordenó la activación de las solicitudes de restitución y dotación; Circular del 24 de enero de 1917 que señaló los datos que debía recabar un expediente de dotación; y Circular de 10 de febrero de 1917 que ordenó la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación.

Por los antecedentes que motivaron el movimiento armado de 1910, y que originó la creación de la Ley del 6 de enero de 1915, podemos señalar los puntos principales de ésta en la forma siguiente:

- Declara nulas las enajenaciones hechas de tierras comunales de indios, si se realizaron en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, por las autoridades de los estados.

- Igualmente declara nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas en forma ilegal por la autoridad federal, a partir de lo de diciembre de 1870.

- De igual forma, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde llevadas a cabo por compañías deslindadas o por autoridades federales o locales, durante el período antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las perte

nencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Por lo que respecta al tema de nuestro estudio, tenemos que conforme a los artículos 40. y 60. de ese decreto señalan expresamente como autoridades a las siguientes:

- I.- Comisión Nacional Agraria (art. 40.)
- II.- Comisión Local Agraria (art. 40.)
- III.- Comités Particulares Ejecutivos (art. 40.)
- IV.- Los Gobernadores de los Estados (art. 60.)
- V.- Los jefes militares (art. 60.)

Con posterioridad el decreto publicado en el año de 1916, señaló al Presidente de la República como autoridad agraria, señalamiento que fue repetido por las subsecuentes legislaciones agrarias, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria del año de 1971.

En lo que se refiere a la resolución de todas las cuestiones agrarias, como ya vimos, crea una Comisión Nacional Agraria; Una Comisión Local Agraria por cada Estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

Se facultó a los jefes militares, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo solicitaran, conforme a la Ley. Estos jefes militares debían estar provisionalmente autorizados para realizar estas funciones.

La Comisión Nacional Agraria, desempeñaba la función de tribunal revisor. Si dicha Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o territorios, el Presidente de la República expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos que los solicitaron, quienes en común gozaban de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Como nota aparte, pero que es necesario resaltar, diremos que esta Ley fue expedida como ya vimos en una época de sangrienta lucha civil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

"Los artículos 27 y 123 no fueron obra individual sino colectiva. Ninguna persona puede ufanarse de haber sido autor exclusivo o principal, ni siquiera puede decirse que fueron sus únicos autores los constituyentes de Querétaro, los artículos 123 y 27 fueron obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano". ( 7 )

1) Antecedentes: Los intelectuales mexicanos percibieron la magnitud del problema agrario. Entre ellos cabe destacar a Luis Cabrera, quien el 3 de diciembre de 1912, en la Cámara de Diputados, pronunció un memorable discurso donde iba a subrayar la necesidad de dotar y restituir tierras al campesino. Allí dijo el ilustre revolucionario: "Dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre, la tierra de cuya posesión vemos a tratar, y los hombres a quienes debemos procurar dar tierras." Por eso propuso: "tomar la tierra en donde se halla para reconstruir los ejidos de los pueblos". Nadie, hasta entonces, había planteado el problema en esta forma.

Este discurso es el antecedente de la ley preconstitucional de 6 de enero de 1915, expedida por Carranza, cuyo principal proyectista fue el propio licenciado Cabrera, ley que, a su vez, es el antecedente del artículo 27 constitucional y de la reforma agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal, instituciones que son la síntesis de las tres corrientes ideológicas del norte, del centro y del sur que convergieron en la lucha revolucionaria.

De los años previos a la Constitución existen, entre otros documentos importantes, dos de suma importancia: el Plan de Ayala, del 26 de noviembre de 1911, y la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Carranza en cumplimiento del Plan de Veracruz, del 12 de diciembre de 1914, en el que ofreció la expedición de "leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.

( 7 ) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1983. Pág. 116

2) Exposición de motivos: "El Congreso de Querétaro no concedió su beneplácito al proyecto de Carranza. Era preciso ir mucho más lejos, como sucedió en materia de relaciones laborales los artículos 27 y 123 mostrarían el verdadero "genio" del Constituyente, a su compromiso popular. Pastor Rouaix, el extraordinario diputado constituyente que tan hondamente influyó en la parte social de la Ley Suprema, hace notar que si la propuesta en materia de trabajo conmovió a la Cámara, por insuficiente para atender las reclamaciones sociales del momento, "el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor causó mayor desconuelo entre los constituyentes -- porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica.

En consecuencia, el trabajo iniciado en el Teatro Iturbide de Querétaro hoy, Teatro de la República siguió en sesiones de un grupo de diputados en la capilla del Palacio Obispaal de esa ciudad, por convocatoria de Rouaix. De ahí saldrían los nuevos proyectos para los artículos 27 y 123 de la Constitución.

En la sesión del 25 de enero de 1917 se presentó otro proyecto. A la cabeza de la propuesta se aseguraba: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional..." Suscribieron esta nueva propuesta elaborada con el auxilio de los licenciados Andrés Molina Enriquez y José I. Lugo, los diputados Pastor Rouaix, Julián Adame, D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macias, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Rios, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorado, Dionisio Zavala, E.A. Enriquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar y Rubén Martí.

En el dictamen del 29 de enero de 1917, suscrito por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Rocio y Enrique Colunga, se advirtió lo siguiente:

"Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy, hoy en día, -- tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados, y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundios y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros." ( 8 )

Debido a que la Ley de 6 de enero de 1915 fue elevada a rango constitucional, no hay grandes modificaciones en el tema de nuestro estudio, y ya que dicha ley la estudiamos en el inciso anterior, continuaremos con el Código de 1934.

( 8 ) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Tercera Edición. México. 1985. Págs. 27 y ss.

Por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 constitucional. Para esa fecha, ya se había especulado bastante sobre el mencionado precepto, con diversos criterios; pero, de todas maneras, aparecían como resultado de crílicas y estudios realizados marcando sus principales defectos, sus más notables lagunas, que produjeron en la práctica y en la legislación reglamentaria, tanteos, vacilaciones, hasta contradicciones lamentables. La reforma del artículo 27 constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales; parece como si sus autores hubiesen ignorado todas las interpretaciones, todos los estudios producidos a propósito de los diversos mandamientos que contiene. No se precisó el concepto de pequeña propiedad, no se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedades.

Sin embargo, se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal que no deben figurar en los textos constitucionales, porque los procedimientos requieren con más frecuencia ser reformados para adaptarlos a las exigencias de la práctica y la reforma de la Constitución ofrece mayores dificultades que la reforma a las leyes comunes.

En lo que respecta a la construcción misma del artículo y su redacción, se respetó en gran parte, no obstante de que requería modificaciones indispensables; las variantes que se introdujeron sólo aumentaron la oscuridad en el texto.

Otra de las reformas sustanciales que se hicieron al artículo 27 constitucional, es la que se refiere a las autoridades agrarias. Considerándose incorporado al texto del antiguo artículo 27, el de la Ley de 6 de enero de 1915, las autoridades agrarias eran las enumeradas en dicha ley: Según la reforma, las autoridades agrarias son las siguientes:

El Presidente de la República  
El Departamento Agrario  
Los Gobernadores de los Estados  
Las Comisiones Agrarias Mixtas  
Los Comités Particulares Ejecutivos  
Los Comisariados Ejidales.

Como se ve, la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma; sólo ha habido cambios de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite El Departamento Agrario y su cuerpo consultivo equivalen a la -- antigua Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Mixtas, a las Comisiones Locales Agrarias; en cuanto a las otras autoridades, ya existían con sus mismas denominaciones en leyes anteriores. -- La trascendencia de la reforma en este punto, debe buscarse en -- la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los Estados y en cambio las Comisiones Mixtas están formadas por -- igual número de representantes de la Federación y del Estado correspondiente y por un representante de los campesinos. Se trata de romper así, la reeminencia política que los gobernadores -- tenían sobre las Comisiones Locales Agrarias.

A partir de las reformas introducidas en el artículo -- 27 constitucional, se hizo indispensable actualizar la legislación agraria a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones -- marcadas en el precepto reformado. Por otra parte, la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia, leyes que eran objeto de cambios frecuentes, venía a sembrar la confusión legislativa; así es que por estos motivos se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria, en un solo ordenamiento que se donomino Código Agrario.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedido el 22 de marzo de 1934. En él se abarcaron -- los aspectos de la Reforma Agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

En el Código mencionado se conservó en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron -- los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agraria. También reunía las materias de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición -- de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejid<sub>al</sub>, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria.

1) Contenido: Constó originalmente de 178 artículos y siete transitorios; y se dividió en un título primero de autoridades agrarias, un segundo de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el tercer título, - la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad, el título cuarto señaló el procedimiento en materia de dotación de tierras, el título quinto el de dotación de aguas, el título sexto la creación de nuevos centros de población agrícola, el título séptimo el Registro Agrario Nacional, el Título -- octavo el régimen de propiedad agraria, el título noveno trató - de las responsabilidades y sanciones, y el título décimo de disposiciones generales.

"Título Primero. Considera como autoridades agrarias: el Presidente de la República, el Departamento Agrario (su titular), los Gobernadores de las Entidades Federativas, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comités Ejidales (Art. 1).

El Presidente de la República como suprema autoridad agraria, mediante su resolución definitiva no podía ser modificada, ponía fin a un expediente agrario de restitución, dotación o ampliación de ejidos; de creación de un nuevo centro de población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable. (Art. 2).

El Departamento Agrario a cargo de un jefe, era el órgano responsable de la administración pública federal, de aplicar los preceptos del Código Agrario (Art.3). Su estructura descansaba en el Delegado Agrario en cada entidad federativa, el Registro Agrario Nacional, las Oficinas de Tierras, Aguas y de Fraccionamientos y demás que fueran necesarias. (Art. 3-5).

Los Gobernadores de las entidades federativas, además de las facultades para nombrar a los representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas y Comités Particulares Ejecutivos, la fundamental radicaba en su participación en la substanciación de los expedientes agrarios, que culminaba en el mandamiento de posesión (Art. 10).

Las Comisiones Agrarias Mixtas, descansaban en cinco miembros que representaban a la federación (2), a los gobiernos locales (2) y a los campesinos. (1) (Art. 12-15).

El Comité Ejecutivo Agrario, compuesto por tres miembros Presidente, Secretario y Vocal, de los solicitantes de las acciones agrarias, que al efecto nombraba el Gobernador. Su principal función consistía en representar el núcleo solicitante desde el inicio de la acción agraria, hasta la ejecución de la posesión y la correspondiente entrega de tierras y aguas al Comisariado Ejidal y la documentación inherente a su gestión. Con esto el Comité Ejecutivo Agrario dejaba de funcionar, para dar paso al Comisariado Ejidal (Art. 16-19).

Los Comisariados Ejidales, se integraban con ejidatarios del núcleo de población en cuestión, que llenando los requisitos personales, de honorabilidad y residencia fueran clectos por la asamblea de ejidatarios convocada para esos propósitos. Los Comisariados desempeñaban las funciones de mandatario del ejido. Se integraban de un Presidente, Secretario y Tesorero, propietarios y suplentes respectivamente, que durante dos años estaban en su cargo (Art. 119-125).

Cuerpo Consultivo Agrario, integrado por cinco miembros (Art. 27-XI-c Const). Su nombramiento estaba encomendado al Presidente de la República. En tanto que su principal responsabilidad descansaba en el dictamen de los expedientes agrarios, a efecto de apoyar las resoluciones presidenciales. Otros renglones de su competencia eran la revisión y autorización de los planes proyectos de las resoluciones presidenciales, consultor del Jefe del Departamento Agrario, y perito de las iniciativas de leyes agrarias del Presidente la República (Art. 7).

Respecto del procedimiento, claramente se estableció -doble vía ejidal en el artículo 24, se señaló que "si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente", iniciando con esto, una etapa verdaderamente innovadora en los procedimientos y que favoreció grandemente a los núcleos de población peticionarios, satisfizo pronto sus necesidades y economizó tiempo e inversión en el procedimiento. Para mayor claridad, el artículo 25 señaló que "si la solicitud es de dotación se seguirá la tramitación por esta vía; pero si antes del mandamiento de posesión del gobernador, se solicita restitución el expediente continuará por la doble vía dotatoria y restitutoria. En este caso necesitará nueva dotación a los presuntos afecta--

dos". En la restitución, la instancia mixta, agraria-judicial,-- desapareció; de aquí en adelante los títulos y documentos se enviaron al Departamento Agrario para que estudiara su autenticidad. En la Dotación se notó una acción más elaborada, quizá porque a través de ella se resolvía, en su mayor parte, el reparto de tierras. El artículo 31 creó la dotación complementaria, para el caso de que las tierras restitutorias resultaran insuficientes. En la dotación la solicitud se presentaría ante el Gobernador, quien la turnaría a la Comisión Agraria Mixta; en la solicitud sólo se requería manifestar la intención de promover la acción dotatoria y se publicaría y notificaría por escrito a los presuntos afectados; se formaría el censo agrario, los planos y los informes; la Comisión Agraria emitiría el dictamen y el Gobernador su resolución provisional, que en caso de ser favorable se ejecutaría; en Segunda instancia el Departamento Agrario completaría el expediente, el Cuerpo Consultivo estudiaría el expediente y el Presidente de la República emitiría la resolución definitiva, la cual se ejecutaría, publicándose en el Diario Oficial e inscribiéndose en el Registro Agrario Nacional. -- Respecto de las pruebas se suprimieron muchos plazos innecesarios y se estableció el sistema de que "los presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta antes de que aquéllas rindan dictamen al Gobernador. En la misma forma podrán ocurrir ante el Departamento Agrario, desde que el expediente sea entregado a éste, hasta que el Cuerpo Consultivo lo dictamine, pero sólo para el efecto de hacer observaciones a los mandamientos de posesión." (Art.69) ( 9 )

En materia de procedimientos, este Código Agrario introdujo plausible simplificación de trámites. Conservó el aspecto formal de "juicio", tan hondamente impreso en las leyes anteriores; pero sustituyó los plazos y términos que en ellas se concedían a las partes, los interesados podían presentar durante la tramitación de la primera y la segunda instancia, las pruebas que estimaran convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

Durante los años de su vigencia, el Código Agrario de 1934 sufrió modificaciones, tendientes a aumentar el radio de afectación de las fincas, suprimió incapacidades en los peones - acasillados, determinó inafectabilidades en función de cultivos, creó la inafectabilidad ganadera, estableció los casos de ilegitimidad en el fraccionamiento de latifundios, etc.; estas reformas se consignaron en los siguientes ordenamientos legales; Decreto del 10 de marzo de 1937, dictado por Lázaro Cárdenas, que creó - la inafectabilidad ganadera cuya extensión "fluctuará entre los máximos de trescientas hectáreas para las tierras más feraces y cincuenta mil hectáreas para las desérticas, conforme a la clasificación que establecía el Reglamento de este artículo". Así al modificarse el artículo 52 bis, inciso I del Código Agrario de - 1934, se creó la inafectabilidad ganadera para "la conservación y el incremento de la riqueza ganadera". Decreto del 9 de agosto de 1937 que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83, 131bis y 139, y derogó los artículos 43, 46 y 52. Decreto del 30 de -- agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148 y derogó el - 53. Y el Reglamento a que se sujetarían las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos, del 20 de octubre de 1937; - la declaratoria de inafectabilidad se estableció con vigencia de 25 años (art. 35, frac. III), de 300 a 3,000 hectáreas se fijó - para sostenimiento de 600 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y de 15,000 a 50,000 hectáreas de tipo árido, para 2,500 - cabezas de ganado (art. 7o); pero originalmente estas inafectabilidades estaban sujetas a satisfacer las necesidades ejidales - lindantes no sólo antes de declararse inafectables sino también durante el término de su vigencia, pues el Decreto-concesión - debería contener "la existencia de terrenos no ganaderos afectados conforme la ley, para satisfacer las necesidades agrarias - de los núcleos de población" (art. 35, IIb), 11 y 21). El titular de un Decreto-concesión de inafectabilidad ganadera debía - proporcionar el 2% o el 5% de crías de ganado mayor o menor, respectivamente (art. 38).

Durante este mismo periodo se dictaron otros ordenamientos agrarios, como los siguientes: Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934. Los Decretos que crearon la Casa del Agrarista en el Distrito Federal, del 11 de enero y del 8 de mayo de 1935. El acuerdo del 9 de julio para que el P.N.R. organizara a los campesinos dotados de tierras. Decreto que -- creó los Centros de Maquinaria Agrícola, del 21 de octubre de - 1935. Ley de Crédito Agrícola del 2 de diciembre de 1935. Regla-

glamento de la Ley de Aguas del 24 de marzo de 1936. Ley de Asociaciones Ganaderas del 7 de abril de 1936. El Acuerdo Presidencial para la Región Lagunera del 6 de octubre de 1936 y para la región henequenera del 8 de agosto de 1937, Ley de Asociaciones de Productores para la distribución y venta de sus productos del 15 de junio de 1937. Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas del 19 de abril de 1938. Convenio Internacional para los norteamericanos afectados con resoluciones agrarias del 29 de diciembre de 1936.

Con la expedición de este primer Código Agrario se consolidó la autonomía formal o legislativa, ya que se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aún cuando su recopilación no se hizo en orden técnico. Asimismo la pequeña propiedad se consideró más ampliamente, y se legisló aparte la propiedad ganadera.

Además tenemos que bajo la vigencia de este Código el general Lázaro Cárdenas repartió entre el 10 de diciembre de 1934 y el 30 de noviembre de 1940, 17,869,701/78.78 hectáreas, entre 774,009 beneficiados. Se notó con esto un extraordinario afán de acelerar el reparto de las tierras a los núcleos de población necesitados de ellas o que no las tuvieran en cantidad suficiente.

En lo que se refiere a las autoridades agrarias, tenemos que se señalaron las siguientes:

- El Presidente de la República
- El Departamento Agrario
- Los Gobernadores de los Estados
- Las Comisiones Agrarias Mixtas
- Los Comités Ejecutivos Agrarios
- Los Comisariados Ejidales

Es de observarse que los jefes militares ya no aparecen como autoridades agrarias.

En forma general, podemos decir que en la nueva organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria sólo hubo cambios de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite.

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista - con la expedición del Segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 que abrogó el primero de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935.

1) Exposición de motivos: El día 29 de octubre de 1940 se publicó en el D.O.F., la exposición de motivos del segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, el día 23 de septiembre de 1940. En dicha exposición el general Lázaro Cárdenas expresó que "las experiencias recogidas en las giras de Gobierno iniciadas desde 1935... pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos. La tenencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la Nación, evitando que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional".

2) Contenido: Este Código Agrario, se sustentaba en - trecientos treinta y cuatro artículos, más seis transitorios - distribuidos en siete títulos. Aun cuando refrendó los lineamientos generales del Código anterior, se notó mejor orden técnico - en el mismo y la introducción de algunos conceptos nuevos.

Los responsables de la aplicación de la normatividad - jurídica-agraria, se encuadran en el Libro Primero: "Autoridades y Órganos Agrarios" (dos Capítulos). Aquí se establece la división entre: autoridades agrarias, que ejecutan los actos y hechos jurídico-agrarios; en tanto que los órganos no ejecutan dichos actos y hechos, y sólo coadyuvan a la ejecución de los mismos.

"Autoridades agrarias (Art. 1):

I. El Presidente de la República

II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, y el Jefe del Departamento del D.F.

- III. El Jefe del Departamento Agrario
- IV. La Secretaría de Agricultura y Fomento
- V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas
- VI. Los ejecutores de las resoluciones agrarias
- VII. Los Comités Ejecutivos Agrarios
- VIII. Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales

Los órganos agrarios (Art.2):

- a) El Cuerpo Consultivo Agrario
  - b) El Secretario General y Oficial Mayor
  - c) Un Delegado, cuando menos, en cada Entidad Federativa
  - d) Las dependencias necesarias que complementen y contemplen el funcionamiento de las anteriores
- II. Las Comisiones Agrarias Mixtas, una por cada Entidad Federativa
  - III. Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales.
  - IV. Los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales
  - V. El Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares que se funden.

Además de los aspectos contemplados en el Código de 1934, en éste a los Comités Ejecutivos Agrarios electos por los núcleos de población que ejercían las acciones agrarias, se precisaba que cesarían en sus funciones a la ejecución del mandamiento si les era favorable a los solicitantes, o al ejecutarse la resolución presidencial (Art. 7). Se autorizaba a los Ejecutivos Locales para remover a los Comités Ejecutivos Agrarios, - por incumplimiento de sus obligaciones asignadas (Art. 7 ).

A los Comisariados Ejidales y a los Consejos de Vigilancia, se les ampliaba a tres años su gestión (Art. 33), y se esclarecía el procedimiento para la elección de Comisarios y Consejos respectivamente. Para estos últimos "... serán designados por unanimidad o, en su caso, por la minoría de los miembros de la Asamblea que tomaron parte en la elección del Comisariado Ejidal..."(Art. 31). También se permitía la reelección de los Comisarios y Consejos. Entre otros aspectos y en base al grado de responsabilidad se permitía la suspensión o bien la remoción de

los Comisariados y Consejos respectivamente (Art. 30)

En caso que la resolución presidencial determinara la división o la fusión de los ejidos, el grupo(s) que se formara - (n) a su Comisario y a su Consejo (Art. 14).

Todas estas disposiciones referentes a los Comisarios y a los Consejos eran aplicables a las Comunidades indígenas - (Art. 34).

El Cuerpo Consultivo Agrario se ampliaba de cinco a - ocho miembros, de los cuales dos representaban a los ejidatarios y seis al Poder Ejecutivo Federal (Art. 16).

Para las convocatorias de las asambleas ordinarias o extraordinarias quedaban facultados los Comisarios y Consejos.- En caso que se negaren a convocar, lo hacía el representante de la Dirección de Organización Agraria de la Secretaría de Agricultura y Fomento, o en su defecto el del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En lo concerniente a las "Atribuciones de las Autoridades y de los Órganos Agrarios" (Capítulo III), redefinían algunas competencias, como la del Presidente de la República en el - apartado de reconocimiento de una propiedad o de comunidades indígenas; e igualmente en el reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable (Art. 35-IV-V).

Para los Gobernadores se precisaba la resolución en - primera instancia, que culminaba en los mandamientos de los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas, - dotaciones complementarias, ampliaciones de ejidos; y la opinión en los expedientes de creación de nuevos centros de población - agrícola y expropiación de tierras y aguas ejidales (Art. 36-II-a)

El Jefe del Departamento Agrario además de sus funciones administrativas, sumaba las de ejecutar las resoluciones y - acuerdos que en materia agraria dictara el Presidente de la República y resolver los conflictos en los ejidos motivados por deslindes y fijación de zonas de protección (Art. 37-II-III).

Continuaban los Comités Ejecutivos Agrarios, como cuerpos transitorios de gestión de las acciones ejidales, que culmi-

naban con el mandamiento de posesión provisional, o en su defecto con la posesión definitiva derivada de la resolución presidencial (Art. 38).

A los Comisariados Ejidales además de su función básica como mandatario del ejido, se precisaban la de administrar los bienes comunales del ejido; convocar mensualmente a asamblea general de ejidatarios; administrar el aprovechamiento de aguas, entre otras (Art. 39-41).

El Cuerpo Consultivo Agrario seguía fincando su trabajo en los dictámenes de los expedientes y planos de ejecución y en el parcelamiento ejidal. Sus facultades se ampliaban a "Dictar y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución de aquellas resoluciones presidenciales que por imposibilidad material no hayan sido ejecutadas en todos sus términos: (Art. 42-IV).

El Secretario General y el Oficial Mayor del Departamento Agrario, se inscriben en el contexto de coadyuvancia del Jefe del Departamento Agrario. De ahí que sus atribuciones estén fincadas, o más bien para desarrollar las del titular de la institución. Este mismo tratamiento es válido para los Delegados Agrarios de las diferentes entidades federativas, excepto en funciones específicas como la de presidir las Comisiones Agrarias Mixtas, entre otras (Art. 43-45).

Las Comisiones Agrarias Mixtas quedan en aspectos más concretos, como los de substanciar los expedientes de tierras y aguas; dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas y opinar sobre la creación de los nuevos centros de población y expropiación de tierras y aguas ejidales (Art. 46).

Las Asambleas Generales de Ejidatarios en el apartado contencioso, resolvían en primera instancia los renglones sobre el disfrute de las parcelas; la calificación de las causas de suspensión temporal de los derechos de los ejidatarios como miembros del núcleo de población ejidal; y para privar en el uso de sus derechos comprendidos en el Código Agrario a los ejidatarios. Con la salvedad, que las resoluciones de la Asamblea General de Ejidatarios "...sobre privación temporal o definitiva en el goce de sus derechos, no será de inmediata ejecución y en to-

do caso serán revisadas por la Dirección Agraria Ejidal, para que resuelva en definitiva" (Art. 53) (Art. 50-52 y 323).

Los Consejos de Vigilancia fincaban sus quehaceres en la vigilancia del Comisariado Ejidal como órgano del núcleo de población ejidal, igualmente en el cumplimiento oportuno de las disposiciones sobre organización, administración y aprovechamiento de ejidos; y en la comunicación a la Dirección de Organización Ejidal Secretaría de Agricultura y Fomento del desarrollo del ejido, y al Departamento Agrario lo referente a la propiedad ejidal (Art. 54).

La parte crediticia de los ejidos y comunidades se reservaba al Banco Nacional de Crédito Ejidal, y en un segundo al Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (Art. 57).

La reglamentación de corrientes o sistemas de riego, quedaban a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento cuando no comprendían a ejidatarios; y a las dos dependencias si ejidatarios y particulares estaban contemplados en el aprovechamiento de corrientes y sistemas de riego (Art. 58).

Finalmente la competencia del Departamento Agrario y del Departamento de Asuntos Indígenas, al reconocimiento y titulación de la propiedad comunal, y las cuestiones por límites de los terrenos comunales (Art. 55)." (10)

Por lo que respecta al procedimiento, se continuó el sistema de la doble vía ejidal (art. 199), solamente que en caso de utilizarse por cambio en la acción ejercitada, se requería todavía de nueva notificación a los presuntos afectados. Las pruebas y alegatos siguieron presentándose en primera instancia hasta antes de la resolución provisional (Art. 219) y en segunda instancia, pero únicamente para hacer observaciones a los mandamientos de posesión (Art. 224). En caso de conflicto en la ejecución de resoluciones presidenciales definitivas, el artículo 202 señaló que prevalecería la primera de acuerdo con el principio de que el que es primero en tiempo, es primero en Derecho.- Se reglamentó, además, el procedimiento para la titulación, des-

( 10 ) Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987. Págs. 236 y ss.

linde y conflicto de bienes comunales (art. 272 al 286); la nulidad de fraccionamientos (art. 118 y 269); la división y fusión de ejidos (art. 140 y 248); la expropiación de bienes agrarios (art. 165 y 250), y para las concesiones de inafectabilidad ganadera (art. 188 y 255).

Por lo que hace a este Código, tenemos como aspectos sobresalientes:

- Se incluye un capítulo especial sobre "Concesiones de inafectabilidad ganadera".

- Hubo un avance en la perfección técnica, ya que se dividió en tres grandes partes fundamentales: la. Autoridades Agrarias y atribuciones; 2a. Derechos Agrarios; 3a. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos. Logrando así una división más o menos notoria entre la parte sustantiva y la adjetiva.

- Su artículo 163, que en capacidad individual señaló por primera vez el requisito de ser mexicano por nacimiento. Con ésto se trato de resolver primero los problemas agrarios de los mexicanos por nacimiento, que de aquéllos mexicanos por naturalización e inmigrantes.

- Conforme al artículo 110, las comunidades agrarias que obtuvieron sus bienes a través de la restitución, por lo cual sus tierras siguieron el régimen señalado en sus títulos primordiales de propiedad, pudieron solicitar su cambio al régimen ejidal.

- También es de observarse, que la vigencia de este Código fue muy breve, ya que sería abrogado por el segundo Código Agrario de 1942.

Por lo que respecta al tema de nuestro estudio, tenemos que:

En el libro primero se encuadro a los responsables de la aplicación de la normatividad jurídica agraria, denominandolos "Autoridades y Órganos Agrarios (dos capítulos). Estableciéndose así la división entre autoridades agrarias, quienes ejecutan los actos y hechos jurídico-agrarios). Por lo que se refiere a los órganos, éstos sólo coadyuvan a la ejecución de los mismos.

Para sustituir al Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 se dictó un nuevo ordenamiento el 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, resultado de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria. Contena innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución ésta, si es que se le puede llamar así, se conservó a pesar de las críticas que había suscitado porque favorecía a un sector poderoso de terratenientes; pero lesionaba los intereses de un campesinado ignorante, desvalido, incapaz de destruirla por medio del Juicio de Garantías.

1) Contenido: Tenía un contenido de trescientos sesenta y dos artículos, más dos transitorios, distribuidos en cinco libros.

Libro I: "Organización y Competencia de las Autoridades y Órganos Agrarios y Ejidales", se sustenta en dos capítulos. Se continúa con la división de autoridades y órganos agrarios, considerando entre los primeros a: El Presidente de la República, los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Jefe del Departamento Agrario; el Secretario de Agricultura y Fomento; y el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (Art.1). Se eliminaron como autoridades a los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

Se clasificaban como órganos agrarios: El Departamento Agrario, con todas las oficinas que integraban, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario; las Comisiones Agrarias Mixtas; la Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercía sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal, y el Departamento de Asuntos Indígenas (Art. 2). Se excluyen de este apartado, las Asambleas Generales de Ejidatarios, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales y el Banco de Crédito Ejidal.

Se reagrupan como autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras: las Asambleas Generales; los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, y los Consejos de Vigilancia (Art. 4). Reservándose a los

Comités Ejecutivos Agrarios, la representación de los núcleos solicitantes de tierras o aguas en el procedimiento correspondiente (Art. 3).

Se aceptaba la reelección de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia, si era por un mínimo de las dos terceras partes de la Asamblea (Art. 20).

El libro Segundo: Redistribución de la Propiedad Agraria, se distribuía en doce capítulos

El libro Tercero: "Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales", se distribuía en diez capítulos.

El libro Cuarto: Intitulado de "Procedimientos Agrarios", comprendía los relativos a: Restitución y Dotación de Tierras y Aguas, Dotación de Aguas, Ampliación de Ejidos, Nuevos Centros de Población Agrícola, Permutas de Bienes Ejidales, Fusión y División de Ejidos, Exoropiación de Bienes Ejidales, Propiedades inafectables, Concesiones de Inafectabilidad Ganadera, Nulidad de Fraccionamiento, Titulación de Bienes Comunales, Conflictos por límites de Bienes Comunales; y concluía con el Registro Agrario Nacional.

Los procedimientos restantes eran el de restitución y dotación, y en las disposiciones comunes para ambos, se reiteraba la doble vía ejidal. El procedimiento de restitución no se apartaba de los lineamientos del Código de 1940, excepto en algunos apartados como el de accesiones de aguas, no previstas ni en los mandamientos, ni en las resoluciones presidenciales que hubieran concedido tierras de riego. Procedía dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y acuerdo del Jefe del Departamento Agrario - (Art. 223).

El procedimiento de dotación continuaba segregado en dos instancias: la primera que abarcaba de la solicitud del núcleo de población, a el mandamiento dictado por el Gobernador de la entidad correspondiente; y la segunda instancia que se desarrollaba en el Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario, resolución presidencial, y en su caso, el acto de posesión de los bienes dotados. Tampoco había variado el procedimiento de dotación de aguas.

En el Código anterior se podía interponer la acción de

ampliación antes de la ejecución de la resolución presidencial - (art. 238), en cambio en el Código de 1942 procedía de oficio la acción de ampliación, después de la ejecución de la resolución - presidencial (art. 270).

El procedimiento de nuevos centros de población agrícola se iniciaba a petición de parte, con la salvedad que si los - peticionarios habían solicitado dotación o ampliación, y no tenían la posesión provisional, ni resolución presidencial: debían optar entre el procedimiento de nuevo centro o el dotatorio directo (art. 271 y 273).

Se establecía el procedimiento para "Permuta de Bienes Ejidales", cuya conformidad de los permutantes se manifestaba en asamblea general de ejidatarios, que debía aprobar la permuta -- por un mínimo de las dos terceras partes de los asambleístas. El procedimiento culminaba con la resolución presidencial, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario. Estos lineamientos eran válidos, para la permuta de terrenos ejidales por terrenos particulares (art. 278-281).

Donde no se introducían cambios era en el procedimiento de "Fusión y División de Ejidos" (art. 282-285).

Procedimiento de "Expropiación de Bienes Ejidales", establecía como requisitos a cumplir por los promoventes(art.286):

- I. Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación
- II. El destino que pretende dárseles
- III. La causa de utilidad pública que se invoca
- IV. La indemnización que se proponga, y
- V. Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Se tomaba como base el avalúo, para determinar el monto de la expropiación. Asegurándose por el Departamento Agrario, que la indemnización fuera debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, si fuere - en dinero, y la aplicación del numerario (art. 289).

El procedimiento de "Propiedades Inafectables", com--

prendía a los predios agrícolas y ganaderos. Se reafirmaba el de los propietarios de fincas afectables, y se modificaba el de los dueños de predios, que por su extensión eran inafectables, y los de aquellos que hubieran quedado reducidos a las extensiones inafectables; que debían instaurar su acción ante el Delegado Agrario, en tanto que el Código anterior establecía que se iniciaría el procedimiento ante el Jefe del Departamento Agrario (Art. 294).

El procedimiento para "concesiones de Inafectabilidad Ganadera", se seguía fincando en los estudios tecno-jurídico-económicos a cargo del Departamento Agrario, de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de los Delegados Agrarios, para continuar con el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y concluir en la resolución presidencial.

El decreto-concesión de inafectabilidad, protegía por un término de veinticinco años los predios ganaderos en cuestión. Para las concesiones provisionales válidas por un año, el Departamento Agrario las podía tramitar de oficio, para transformarlas en definitivas (art. 300).

Procedimiento de "Nulidad de Fraccionamientos". No sufre cambios importantes, excepto que descarta como alternativa - la formación de cooperativas de producción, cuando se declaraba la nulidad de un fraccionamiento (art. 305).

Los procedimientos para dirimir la propiedad de las comunidades agrarias y los conflictos por límites se dividían; titulación de bienes comunales, y conflictos por límites de bienes comunales, con primera instancia ante la magistratura agraria y segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Código de 1940 el procedimiento de titulación tenía como objeto, el titular correctamente las propiedades que no tuvieran conflictos de linderos. El Código de 1942 amplía el procedimiento "...para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales... así como los que correspondan individualmente a los comueros," (art. 306). Se continuaba separando los procedimientos respaldados con títulos, que los resolvía el Departamento Agrario. Y el procedimiento cuando no existieran títulos o no pudiera determinarse el área de la propiedad comu-

nal, que culminaban con resolución presidencial.

"Primera Instancia a los Conflictos por Límites de Bienes Comunales", se enfocaban a dirimir los conflictos de hecho o de derecho por límites entre terrenos comunales, o de éstos con los ejidos (art. 314). No presentaba cambios la substanciación del procedimiento, en relación al Código de 1940, que terminaba con la resolución presidencial; si la aceptaban los pueblos era irrevocable. Por primera vez contemplaba la situación cuando -- los pueblos no aceptaban la resolución, "...Pero aunque no estuvieran conformes se ejecutará por el Departamento de Asuntos Indígenas y se notificará a los ejecutivos locales"(art. 320). Medida que complica los conflictos entre los comuneros, ya que no obstante que fue ejecutada se tenía la posibilidad de inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Segunda Instancia para los Conflictos por Límites de Bienes Comunales", procedía cuando un poblado contendiente no aceptara la resolución de la primera instancia, e instauraba el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se presentan cambios en comparación con el Código anterior.

"Registro Agrario Nacional, presenta mínimas modificaciones. Se reitera su carácter público, más el acceso a su documentación y el derecho a obtener copias certificadas de sus constancias estaban limitadas a los que tuvieran derechos sobre los predios inscritos y a sus representantes (art. 336).

Para las modificaciones y rectificaciones de las inscripciones del Registro se incorpora el procedimiento para los errores debidamente comprobados "...Cuya corrección no modificará sustancialmente el fondo de la inscripción, podrán corregir se por acuerdo del Jefe del Departamento Agrario y bajo su estricta responsabilidad" (art. 340).

El Libro Quinto de "Sanciones en Materia Agraria", tipificaba los delitos conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, y los reservaba a la competencia federal (art. 341). Quedaban encuadrados a la normatividad penal agraria, las siguientes autoridades y órganos agrarios: - Ejecutivos Locales, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, -

Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, Secretario de Agricultura y Fomento, los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario y de las Comisiones Agrarias Mixtas, Delegados del Departamento, - el personal técnico y administrativo federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas que intervengan en la aplicación del Código Agrario, los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisarios Ejidales, los Jefes de las Oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de la Propiedad. No se incluían la responsabilidad agraria del Presidente de la República, ni la suspensión y/o privación de los derechos agrarios de ejidatarios y comuneros. ( 11 )

Este tercer Código Agrario del 31 de diciembre de -- 1942, no obstante sus deficiencias, significo una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria, y fue un claro intento de perfeccionarla, cumpliendo con su función dentro del -- proceso histórico de sus 29 años de vigencia.

En cuanto a las autoridades agrarias, tenemos que:

- Se continuo con la división de autoridades y órganos agrarios;
- Se eliminaron como autoridades a los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los de bienes Comunales.

C A P I T U L O  
T E R C E R O

Al entrar al estudio de tan importante capítulo nos auxiliaremos de los datos que nos proporciona el Jurista Mario Ruiz Massieu, quien nos dice: "Ante la difícil situación que vivía el campo mexicano, el Presidente Salinas anunció que sería presentado un proyecto de reformas constitucionales que atendería ese grave problema. Ante el anuncio, la reacción de los diferentes sectores de la sociedad mexicana no se hizo esperar, y se mantuvo una constante preocupación por la que para muchos podría ser la privatización del ejido.

Ante este anuncio, y creyendo que la reforma sería tendiente a la privatización del campo, se pronunciaron en contra diferentes partidos políticos; además de varias organizaciones campesinas

A manera de ejemplo citaremos lo que la Iglesia Católica opinó: "Modernizar no significa sucumbir o aniquilar las conquistas agrarias surgidas de la Revolución. En voz del director de la Conferencia Episcopal Mexicana, Genaro Alamilla, la Iglesia se pronunció por que la organización ejidal subsistiera en el agro nacional, aunque reclamó con urgencia actualizaciones a esta figura, necesarias porque el país se encontraba ya en el umbral del siglo XXI, y agregó que en tanto no se eliminaran del agro las prácticas paternalistas, el excesivo centralismo, el manejo político y la corrupción, difícilmente podrían elevarse las condiciones de vida de los campesinos, que constituían "los miserables entre los pobres (Excelsior, 22 de oct.-91).

Sobre el mismo asunto, la Asociación Nacional de Uniones de Crédito señaló que modernizar el campo no era privatizar el ejido sino que debía mantenerse la propiedad social transformando los procesos internos de organización para hacerlos más empresariales. Afirmó que la defensa del ejido se haría a nivel nacional porque si llegara a desaparecer sería traicionar a la Revolución (La Jornada, 26-6-91).

La reforma constitucional en materia agraria fue formalmente anunciada por el presidente Salinas en su tercer Informe de Gobierno el 10. de noviembre de 1991. Así, el primer mandato manifestó lo "estructuralmente existe un reclamo de que se actúe en dos áreas fundamentales para la viabilidad futura de nuestra nación: el campo y la educación.

Más adelante, al referirse al cambio estructural en el campo y a la necesaria reforma constitucional, el presidente Salinas señaló:

Debemos partir del reconocimiento de nuevas realidades: nuestra población está creciendo, pero nuestro territorio es el mismo. Sólo en el campo viven veinticinco millones de compatriotas, casi el doble de la población que había en todo el país en 1910.

Ha crecido la producción pero la productividad no es suficiente. El minifundio se extiende tanto entre ejidatarios como entre pequeños propietarios y los campesinos tienen que trabajar más para sacar menos. En nuestro campo todavía hay mucha miseria.

El reparto agrario establecido hace más de cincuenta años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo; pero pretender, en las circunstancias actuales, continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos.

Ratificaremos la vigencia de las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el campo: ejidal, privada y comunal. El ejido permanecerá pero promoveremos su transformación.

Las reacciones principales, fueron las siguientes:

El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos inmediatamente precisó: "Que se entienda categóricamente: no se pretende privatizar el ejido ni empujar al ejidatario a que deje de serlo, el objetivo para esta forma de tenencia de la tierra es actualizarlo y modernizarlo (La Jornada, 2-4-91).

Jesús Leyva, miembro de la dirigencia nacional de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), apuntó que la aclaración presidencial sobre la permanencia del ejido "no trae ningún alivio para los campesinos" porque todas las formas para hacerlo productivo ya son privadas. Asimismo, señaló que tampoco podía afirmarse que había terminado el reparto agrario, y que hacerlo iba contra los intereses de los campesinos. "Mientras no se haga una revisión exhaustiva de la situa-

ción real de la tenencia de la tierra, no se puede asegurar que ya no existen latifundios".

El P.R.I., después de analizar el informe del presidente Salinas, señaló que la modernización tendría que darse sin paternalismos y dejando a los campesinos que definan su futuro.

El 7 de noviembre el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas al artículo 27 constitucional, acompañada de una extensa y fundamentada exposición de motivos. Dice en su parte general:

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de lucha de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar.

Y agrega rotundamente:

La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural.

En el texto de la citada exposición de motivos se señalan con precisión como objetivos de la reforma los de dar certidumbre jurídica en el campo, capitalizar éste y proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

El ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, líder del PRD, manifestó en Veracruz que no eran las modalidades de la tenencia de la tierra lo que originaba la baja producción y la pobreza de los campesinos mexicanos, sino la desatención del gobierno por el tipo de economía que estaba impulsando. Agrego que:

Lo que está haciendo falta en el campo es inversión pública, poner a disposición de los campesinos el crédito, la asistencia técnica, los adelantos científicos para aumentar la productividad, sembrar mejoradas y hacer un esfuerzo por organizar a los productores rurales, ejidatarios, comuneros, para que en sus manos queden de manera integral, los ciclos productivos. ( Le Jornada, 7-XI-91).

Días después este partido dijo, el gobierno pretende:

Empujar a los campesinos a la venta del ejido y a la desnacionalización de la tierra, de igual modo como primero -- arruinó las empresas públicas para después rematarlas y asignarlas a grupos monopólicos. Se ha llevado a la bancarrota al sector ejidal para poner ahora la propiedad social en un mercado dominado por caciques, latifundistas y empresas transnacionales ...

...la intervención de sociedades por acciones en la -- propiedad y producción rural, como se propone significa que cadenas interminables de capital privado nacional y extranjero se -- apoderen en zonas compactas de miles y miles de hectáreas (La -- Jornada, 11-XI-91).

El diario La Jornada resumió comentarios personales -- de miembros del Congreso Agrario Permanente:

Externaron puntos de vista en su mayoría críticos hacia el documento por eliminar las características del ejido de -- ser imprescriptible, inalienable, inembargable e intransmisible, lo que permitiría vender, rentar o comprar libremente la tierra, y cuestionaron el hecho de que se permita que las sociedades mercantiles puedan poseer o administrar fincas rurales ya que eso -- vendrá a propiciar la concentración masiva de tierra en unas -- cuantas manos (La Jornada, 8-XI-91)

Asimismo, organizaciones campesinas afiliadas al PRI, -- entre ellas la CNC, el CAM, la CCI, la UGOCEM y Antorcha Campesina, enunciaron su apoyo total a la iniciativa de reforma "porque es una propuesta moderna para organizar las relaciones sociales en el campo, abre espacios a la democracia y respeta la organización ejidal" (El Universal, 12-XI-91).

Por su parte Andrés Serra Rojas, manifestó que: las reformas al artículo 27 podrían ser contrarias al espíritu de la -- Constitución de 1917 si no se elabora una cuidadosa ley reglamentaria que impida la formación de nuevos latifundios, los que serían propiciados por la ilimitada participación de sociedades -- mercantiles en el campo (El Financiero, 13-XI-91).

Desde luego, que quien mejor defendió la iniciativa de reforma constitucional fue el propio titular del Ejecutivo Federal, quien en un acto celebrado con integrantes del sector agro-

pecuario el 14 de noviembre dio a conocer diez puntos de apoyo - al campo mexicano y acentuó los alcances de la modificación propuesta. Señaló el Presidente Salinas:

El campo nos exige una respuesta clara, profunda, respetuosa de los campesinos y congruente con los objetivos de las luchas agrarias de nuestro país:

1) La reforma promueve justicia y libertad para el campo.- El propósito de la reforma es proporcionar justicia social efectiva por la vía del empleo, de la producción, de la capacitación y del reparto equitativo de los beneficios.

Otro de sus fines es también restituir al campesino la libertad de decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela. Es por ello una propuesta en favor de la democracia.

2) La reforma protege al ejido.- La propiedad comunal y ejidal se eleva a rango constitucional. Hoy el ejido y la comunidad no están protegidos por la Constitución; con la reforma lo estarán.

Mediante la reforma, el ejido y la comunidad pertenecerán a ejidatarios y comuneros. Esto quiere decir que se les otorgará el dominio sobre los recursos y la libertad para administrarlos.

3) La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos de cambio.- La reforma toma como principio el que los campesinos decidan con libertad sobre el dominio pleno de la tierra, sobre su manejo y administración.

La iniciativa no propone ni el Estado promueve que se titulen las parcelas ejidales; ésta crea las condiciones para que los campesinos decidan.

4) La reforma revierte el minifundio y evita el regreso al latifundio.- Al minifundio se le combate con asociaciones, con la aplicación de nuevas tecnologías y con el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, de industrialización y de exportación.

Para combatir toda pretensión de constituir latifun--

dios, la iniciativa mantiene los límites actuales de la pequeña propiedad, y exige fijar límites de extensión a las sociedades, - que impidan concentraciones individuales de gran extensión. Demanda igualmente fijar la extensión máxima de la parcela de un ejidatario, así como la mínima en el proceso de parcelación para evitar más fragmentaciones. El latifundio pertenece al pasado y no regresará.

5) La reforma promueve la capitalización del campo. La reforma dará certidumbre a la tenencia de la tierra. Ésta será - un elemento decisivo para alentar el financiamiento al campo; es decir, habrá más crédito, mayor inversión, más capitalización en el campo al no existir el temor de la afectación permanente. Para aprovechar esta oportunidad, se propone que se permita la -- existencia de sociedades mercantiles.

6) La reforma establece rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios.- Muchos campesinos han pasado años solicitando que se reuelvan sus peticiones; miles de expedientes permanecen sin dictaminar y sin resolver. Por eso se propone la - creación de tribunales agrarios; ahí habrá justicia pronta y expedita.

Habrá más empleo en el campo y esto significa trabajo asalariado, como ya ocurre en pequeñas propiedades y en ejidos; llegó el momento de reconocer esta situación y de promover la - sindicalización de los jornaleros agrícolas para asegurar un trato justo en su relación laboral.

En los siguientes puntos el presidente Salinas anunció diversos apoyos al campo mexicano que acompañarían a la iniciativa y que daban cuenta de su intento por enfrentar diversos problemas del agro. Entre ellos estaban el aumento de recursos presupuestales, el subsidio a parte del costo del seguro campesino y la ampliación de su cobertura, la creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad y el tratamiento benevolente a la - cartera vencida con el Banrural." ( 1 )

Una vez hechos los anteriores comentarios pasaremos a exponer lo que es el tema de nuestro estudio:

( 1 ) Ruiz Massieu, Mario. Nuevo Sistema Jurídico Agrario. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1993. Págs. 29 y ss.

Las autoridades agrarias.- La fracción XIX del Artículo 27 constitucional, dispone que compete a los tribunales agrarios el conocimiento de todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra que se susciten en los ejidos y en las comunidades. Estos tribunales, estarán dotados de jurisdicción y autonomía propia, además estarán integrados por magistrados designados por la Cámara de Senadores, a propuesta del Ejecutivo Federal.

El día 6 de enero de 1992 apareció publicado el decreto de reformas en el Diario Oficial de la Federación, por lo que, en cumplimiento al artículo Primero de sus transitorios, --comenzaría a regir desde el 7 de enero de 1992.

De los datos expuestos en este inciso podemos observar que las reformas al Artículo 27 constitucional se vieron apoyadas por unos y criticadas por otros.

Por otra parte, lo que también debemos tomar en cuenta es que si se le da la opción al campesino de decidir que hacer con su parcela, y éste no tiene medios para cultivarla, además de tener deudas bancarias que le impidan obtener créditos, lo más seguro es que trate o más bien, se vea obligado a no cultivar su parcela o enajenarla por algún medio, hecho que consideramos será aprovechado por oportunistas que de alguna manera podrán disfrazar el acaparamiento de tierras.

Por lo anterior consideramos que como acertadamente lo dijeron algunos que criticaron la reforma e incluso es uno de los puntos con que el Presidente Salinas fundamentó sus reformas, esto es: llevar al campo los adelantos científicos así como créditos rurales para que los campesinos cuenten con los medios económicos y tecnológicos. Consideramos que se debe de contar también con mercados nacionales e internacionales donde vender sus productos e incluso ampliar y mejorar las vías de comunicación tanto terrestres como aéreas, marítimas, telefónicas, etc., así como hacer más ágil la tramitación de importaciones y exportación con el objeto de hacer más dinámica y veloz la actividad en el campo, de tal suerte que les resulte rentable su actividad y en esta forma se generen más fuentes de empleo en el campo que eviten la emigración excesiva a las ciudades y lo que es peor, tengan que ir al extranjero en calidad de ilegales por la razón de que en nuestro país no tienen donde trabajar.

Por otra parte, se nos dice que el minifundio no se puede seguir pulverizando, razón por la que se da por terminado el reparto agrario. Este punto lo estudiaremos con más amplitud cuando tratemos lo relativo al Presidente de la República como autoridad agraria.

Por último y en lo que respecta al punto fundamental de nuestro estudio, el Presidente Salinas en su punto sexto también habló de la creación de tribunales agrarios, los cuales que daron encuadrados de la siguiente manera en el Artículo 27 constitucional, fracción XIX : "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos;

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recessos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y ..."

En lo que toca a este inciso tenemos que:

Como complemento legal a la iniciativa de reformas del Artículo 27 constitucional, el Ejecutivo de la Unión envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley reglamentaria de la disposición constitucional que fuera aprobada, y que entró en vigor el 7 de enero de 1992

1) Contenido: La Ley Agraria propuesta está contenida en diez títulos y ciento noventa y nueve artículos, así como -- siete transitorios, en los que se incluyen los instrumentos y medios para ser efectivos los objetivos y principios de la mencionada norma constitucional.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra se mencionaba en la iniciativa como primer presupuesto de la nueva Ley Agraria, esta seguridad se otorga de la misma manera a las tres formas de tenencia de la tierra reconocidas constitucionalmente y que son: ejidal, comunal y pequeña propiedad. Para el cumplimiento del supuesto mencionado, la iniciativa dispone la creación de tribunales agrarios.

La definitividad de derechos sobre sus tierras a ejidatarios y comuneros se contempla en la nueva Ley Agraria, al clasificarlas de la siguiente manera: tierras de asentamientos humanos, tierras de uso común y tierras parceladas. Igualmente, se les otorga una especial protección a las comunidades indígenas que se conceptualizan de una manera más social que económica. -- Por su parte, el Estado en la nueva ley se responsabiliza para continuar con la inversión pública en el área de desarrollo social, la creación de infraestructura y la difusión de tecnología adecuada.

La nueva organización interna del ejido se da en la nueva ley con la finalidad de liberar la iniciativa de los ejidatarios y comuneros, dando una renovada orientación a las funciones de sus diferentes órganos con una mayor participación de sus integrantes. La Asamblea, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia dejan de ser reconocidos como autoridades para transformarse en órganos de representación y gestión.

Dentro del marco de libertad contenida en la nueva ley, se autoriza al ejidatario para adoptar las formas de organi

zación que estime benéficas para el núcleo ejidal y en lo personal, así como la celebración de cualquier contrato para el logro de tales objetivos.

En la nueva Ley Agraria se dan los instrumentos necesarios para que en las decisiones de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se dé la democracia y la transparencia, para que ellos mismos sean los protagonistas de la transformación del campo.

Al abrirse, mediante la nueva Ley Agraria, las posibilidades de nuevas formas de asociación para los ejidatarios, y de participación en el agro de sociedades civiles y mercantiles, se pretende la capitalización del campo. Por lo anterior, este ordenamiento previene claramente la concentración ilegal de tierras y prohíbe, en consecuencia, el latifundio.

El problema ecológico y de conservación de los recursos naturales no escapa a la nueva Ley Agraria, por lo que, mediante algunas de sus disposiciones, trata de impedir la degradación de la tierra y del medio ambiente, especialmente en las selvas y los bosques.

Con la finalidad de cumplir el objetivo primordial de la nueva Ley Agraria, que es la modernización del campo para alcanzar mayor justicia en la libertad, se propone la creación de dos órganos, uno para la procuración de la justicia agraria, que enfatizará en la defensa y protección de los derechos del campesino en general. Este organismo será descentralizado de la administración pública general y se denominará Procuraduría Agraria. El otro órgano será el encargado de resolver las controversias que se presenten con motivo de la aplicación de las disposiciones que se contengan en la ley reglamentaria de la materia, denominado Tribunal Agrario.

"El artículo segundo transitorio de la Ley Agraria que conforme al primero de esos artículos entró en vigor el 27 de febrero de 1992 derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como las demás disposiciones que se le opusieran, pero también determinó que "en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan

a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada de la presente ley". El artículo sexto transitorio derogó, por su parte, la Ley de Fomento Agropecuario, salvo las normas sobre el Fideicomiso de Riego Compartido.

Ahora bien, es preciso mencionar algunas salvedades de notable importancia a la decisión derogatoria que se mencionan.- Se refieren al "rezago agrario", a los certificados de inafectabilidad y al régimen de colonias agrícolas y ganaderas.

Por lo que toca a la primera cuestión y con apoyo en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria estableció "La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

"Por lo que hace a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias - en los que en lo futuro se dicten resolvió el segundo párrafo, - se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992".

"Los demás asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios dice el tercer párrafo, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquéllos entren en funciones".

Por último, el cuarto párrafo previene: "La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda". Esta determinación no es otra cosa que el traslado a la ley secundaria, para poner énfasis en la relevancia de los procedimientos transitorios conservados por la Constitución,

del mandamiento recogido en la fracción XII del artículo 89 Constitucional, que obliga al Poder Ejecutivo a "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones". Aun cuando aquí se habla de Poder Judicial, parece evidente que esa colaboración se ha de prestar a todos los órganos que ejerzan funciones jurisdiccionales en el sentido material de la palabra, aunque no se encuentre formalmente encuadrado en el Poder Judicial al que se refiere el Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución.

Por otro lado, tales auxilios han de ser solamente los compatibles con la función jurisdiccional de quien los requiere y administrativa de quien los brinda; no es lógico suponer que - por semejante vía la Administración recupera las facultades materialmente jurisdiccionales que tuvo hasta la reforma de 1992.

Finalmente, la norma transitoria sólo enfatiza la colaboración debida a propósito de los asuntos turnados al amparo de la transferencia de potestades, pero en modo alguno limita a éstos el posible auxilio de la autoridad agraria básicamente la Secretaría de la Reforma Agraria y sus delegaciones, más las Comisiones Agrarias Mixtas hasta su extinción, que sólo puede ocurrir cuando concluyen los trabajos que la ley pone a su cargo.

Bajo la legislación anterior, constitucional y secundaria, los pequeños propietarios podían solicitar y obtener certificados de inafectabilidad, que ponían sus tierras al abrigo de afectaciones dentro del reparto agrario, salvo que se proveyera la cancelación de ese título por las causas legalmente estipuladas. Ha decaído la importancia de tales certificados, toda vez que concluyó el reparto agrario. Empero, conservan utilidad para fines procesales, en virtud de que "podrán ofrecerse como -- prueba en los procedimientos previstos por la Ley Agraria y tendrán validez para efectos de determinar la calidad de las tierras, al igual que las constancias de coeficientes de agostadero que haya expedido la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos" (art. cuarto transitorio).

Todavía a propósito de las normas transitorias de la L.A., procede indicar que el artículo octavo de esa naturaleza determina que las colonias agrícolas o ganaderas existentes al tiempo de expedirse el nuevo ordenamiento, podrán optar por continuar sujetas al régimen del Reglamento de Colonias Agrícolas y

Ganaderas o adquirir el dominio pleno de sus tierras; en este último caso quedarán como propiedades ordinarias, bajo la legislación civil de la entidad federativa en la que se encuentren. Por ende, el Reglamento aludido con las particularidades que establece en materia de relaciones sustantivas, órganos y procedimientos permanecerá en vigor, sine die, mientras exista una colonia de ese carácter en el país.

Con la reforma constitucional era necesario que también se creara la ley reglamentaria de dicho Artículo 27, que estuviera acorde con la nueva realidad jurídica y social que se veía dando en nuestro país. Los rasgos esenciales de dicha ley son los siguientes:

- Se otorga como primer presupuesto la seguridad jurídica a las tres formas de tenencia de la tierra reconocidas constitucionalmente y que son: ejidal, comunal y pequeña propiedad.

- Se dispone la creación de Tribunales Agrarios:

- Se contempla la definitividad de derechos sobre sus tierras a ejidatarios y comuneros clasificándolos de la siguiente manera: tierras de asentamientos humanos, tierras de uso común y tierras parceladas;

- Se otorga una especial protección a las comunidades indígenas;

- Se crea una nueva organización interna del ejido, es to con la finalidad de liberar la iniciativa de ejidatarios y comuneros;

- Se habre la posibilidad de nuevas formas de asociación para los ejidatarios y de participar en el agro de sociedades civiles y mercantiles, esto con la finalidad de capitalizar al campo;

- La conservación de los recursos naturales y el problema ecológico, es otro de los problemas que se trata de resolver, mediante algunas disposiciones, se trata de impedir la degradación de la tierra y del medio ambiente, especialmente en las selvas y los bosques

- Se propone la creación de la Procuraduría Agraria, - para cumplir con una de las finalidades de esta ley, siendo éste la modernización en el campo para alcanzar mayor justicia en la libertad.

En lo concerniente al tema de nuestro estudio se dispuso lo siguiente:

La Asamblea, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia dejan de ser reconocidos como autoridades para transformarse en órganos de representación y gestión.

Se dispone la creación de Tribunales Agrarios, cuya función será la de resolver las controversias que se presenten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la nueva Ley Agraria. Esta institución la estudiaremos más ampliamente en el capítulo siguiente.

El estudio de esta Ley es importante dentro de este capítulo, ya que nos enseña las atribuciones de los órganos de la Administración Pública Federal, órganos que desempeñaron una función relevante a lo largo de la historia en materia agraria.

El estudioso de esta materia, Gabino Fraga, nos brinda los siguientes antecedentes históricos: "La institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

En efecto, apenas iniciado el movimiento en Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, don Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, nombrado para el primero don Ignacio López Rayón y para el segundo a don José María Chico. La firma del primero se encuentra ya en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América, y entre ellos el de 6 de diciembre de 1810 - que abolió la esclavitud.

Vino después la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, que aunque de vigencia precaria fue la primera que dio bases completas para la organización del Poder Público, y así el Supremo Gobierno compuesto de tres individuos impuso como necesaria para la eficacia de sus determinaciones (art. 144), la firma de uno de los Secretarios que estableció en el artículo 134 y - que fueron, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno.

Más tarde, al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra -- con encargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de ese momento, las Constituciones Mexicanas se pueden separar en dos grupos: las centralistas y las federalistas. Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la

enumeración de las Secretarías, en tanto que las federalistas en comendaron esa enumeración a las leyes secundarias. Dentro del primer grupo, las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 dispusieron que "para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Guerra y Marina". (Ley Cuarta, art. 28).

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 introdujeron una innovación al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de las de Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Por último, las Bases para la Administración de la República, de 22 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, pero agregando el ramo de Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio (art. 10).

Las bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de Relaciones Interiores para constituir una sexta Secretaría: la de Gobernación.

Como antes se dice, las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, agregando las dos últimas Constituciones que esa ley hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Ya dentro de esos lineamientos y antes de la Constitución de 1917 sólo señalaremos por su importancia especial la Ley de 23 de febrero de 1861, del régimen de don Benito Juárez y la de 13 de mayo de 1891 del régimen del general Porfirio Díaz. En ellas hay coincidencia en el establecimiento de seis Secretarías que son las que venían existiendo conforme a las leyes anteriores, o sean las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley de 91 se le agregó el ramo de Comercio) y Guerra y Marina.

Además la Ley de 1891 creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas y por reforma de 16 de mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Como el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, la ley de 25 de diciembre de 1917 conservó las Secretarías tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó la de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo agregando posteriormente, por reforma del artículo transitorio de la Constitución, la de Educación Pública. Las leyes de 22 de marzo de 1934 y 30 de diciembre de 1935, conservaron las mismas ocho Secretarías, habiendo aumentado el 31 de diciembre de 1937, la de Asistencia Pública; el 31 de diciembre de 1940 y 15 de octubre de 1941, las de Marina y de Trabajo y Previsión Social; y el 7 de diciembre de 1940 las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Hubo además algunos cambios de denominación, como fue el de la de Industria y Comercio por Secretaría de Economía o de la Economía Nacional, por Ley de 30 de noviembre de 1932; la de Secretaría de Guerra y Marina por la de Defensa Nacional, por ley de 25 de octubre de 1937; y la de Salubridad y Asistencia por la de Asistencia Pública, por ley de 18 de octubre de 1943.

Este constante movimiento en la creación de las Secretarías de Estado no puede ser atribuido al simple capricho de los gobernantes, sino que con la gradual transformación del Estado ha habido necesidad de aumentar y especializar aquellos organismos.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, -- creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento, el de Turismo; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y operó importantes cambios en la competencia. Por Ley de 29 de diciembre de 1974 (D.O. de 31 del mismo), estos dos últimos Departamentos se transforman en

Secretarías, la de Reforma Agraria y de Turismo, de esta manera quedaron establecidos diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958 la cual posteriormente fue reformada y adicionada el 20 de diciembre de 1982.

Según la Iniciativa la Ley de 1976 y sus reformas y - adiciones actuales han tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar - la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados. Se persigue con la nueva ley la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

En lo que se refiere a las Secretarías del Estado, desaparece la de Programación y Presupuesto, fusionando las actividades que eran a cargo de ésta con las correspondientes a las de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación (D.O. de 21 de febrero de 1992).

En lo que se refiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ésta cambia a la Secretaría de Desarrollo Social (D.O. de 25 de mayo de 1992).

De acuerdo a la ley y sus reformas, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos serán los siguientes:

Secretaría de Gobernación  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Secretaría de la Defensa Nacional  
Secretaría de Marina  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de la Contraloría General de la Federación  
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Desarrollo Social  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Secretaría de Pesca  
Departamento del Distrito Federal

Por otra parte este distinguido tratadista nos habla - de la forma en que se ordenan los órganos administrativos y sus titulares para constituir y dar unidad a la Administración Pública.

Estas formas son las siguientes:

"La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. A las que habría de agregar las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le estén subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Por último, el sistema de empresas de participación es total es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

Las formas anteriores son las acentadas en la legislación mexicana. El artículo 90 constitucional reformado (D.O. 21 de abril de 1981), previene que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O., 29 de diciembre de 1976) anterior a la reforma constitucional divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la administración centralizada y en el seno de ella la delegación y la desconcentración administrativa, y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal." ( 2 )

Andrés Serra Rojas, nos habla más ampliamente sobre las facultades de la Centralización Administrativa. "El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, y son las facultades siguientes:

- 1) Facultad de mando, decisión y nombramiento
- 2) Facultad de vigilancia
- 3) Facultad disciplinaria
- 4) Facultad de revisión y
- 5) Facultad de resolver conflictos de competencia

1) La facultad de mando es la característica suprema del poder público. Los órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de interpretación jurídica.

Las disposiciones asumen el carácter de disposiciones generales que pueden o no obligar a los particulares. En el pri-

( 2 ) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 32a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1993. Págs. 182 y ss.

per caso son disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de la ley o reglamento. Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderas disposiciones de carácter general que invaden el campo de la ley o el reglamento.

2) La facultad de vigilancia permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.

La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las providencias necesarias para la regularidad de su actuación.

Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y hacer las consignaciones que procedan.

3) La facultad disciplinaria es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una buena Administración Pública.

El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración. Se diferencia del poder sancionador encaminado al régimen externo de la administración, en sus relaciones con los particulares, reprimidos por los delitos y faltas establecidas en la legislación administrativa y haciéndose las denuncias consiguientes.

4) La facultad de revisión permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo. La facultad de revisión no es facultad de sustitución. Aquella facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior, para revisar los actos del inferior, pero no para alterar la vida administrativa ejerciendo actos que corresponden a los órganos inferiores. Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.

5) La facultad para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos. Existen numerosos casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano por la falta de una disposición expresa, por una contradicción entre textos que dan la misma competencia a diversos órganos, o por negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia.

El artículo 24 de la Ley orgánica resuelve esas situaciones en los términos siguientes: "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo." ( 3 )

Como vemos esta ley es de suma importancia ya que hasta antes de las reformas de 1992 a la legislación agraria, entre las autoridades agrarias que figuraban era el Presidente de la República, e incluso todas las autoridades que intervenían eran formalmente de carácter administrativo y materialmente ejercían funciones jurisdiccionales como lo eran el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

( 3 ) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 15ª Edición. - Editorial Porrúa. México. 1992. Págs. 314 y 315

Con el objeto de organizar el gobierno, en este caso, la Administración Pública Federal cuyo titular es el Presidente de la República, quién crea diferentes secretarías con el fin de atender todos aquellos asuntos que estén dentro de su esfera de competencia.

Como pudimos apreciar, en la exposición de motivos de 1976, se dijo que dicha reforma tenía como propósito consignar - en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo.

Se agrego además "se persigue con la nueva Ley (L.O.A. P.F.) la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resultan comprensibles y viables y que las dependencias directas del ejecutivo se constituyen en unidades - responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habra de estar a su cargo".

Como acabamos de ver y por lo que a continuación expon-dremos, apreciaremos que esta Ley sigue jugando un papel importante:

Artículo 134.- La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. (Ley Agraria)

Artículo 148.- Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades. (Ley Agraria)

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

C A P I T U L O  
C U A R T O

Presidente de la República.- Al C. Presidente de la República se le señaló como autoridad agraria desde el Decreto del 6 de enero de 1915 (art. 2) y el Decreto que reformó este artículo y el 8 del 19 de septiembre de 1916 (D.O. F., 28-IX-16)- en cuyo artículo 8 se señaló que la resolución de los Gobernadores sería provisional "y deberá ser revisada por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación".

Bajo el C.A. de 1942 se siguió señalando al Presidente de la República como la máxima Autoridad Agraria (art. 33). Se dispuso que sus resoluciones no podían ser modificadas, considerándose resoluciones definitivas las que pusieran fin a un expediente de: restitución, dotación de tierras o aguas; de ampliación; de creación de nuevos centros de población ejidal; de reconocimiento de la propiedad de bienes comunales; y de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable. Estas resoluciones deberían dictarse "de acuerdo con este código", como lo señaló el artículo 33 citado en su fracción V, consideración que debía regir para todos los casos mencionados en el precepto número 33 del Código Agrario. Es de observarse que el Presidente de la República dictaba otras resoluciones que no se encontraban mencionadas en el artículo 33 de referencia, como son las relativas a: fusión de ejidos; división de ejidos; permutas ejidales; o comunales; nulidad de fraccionamientos; de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales, colectivos y temporales; de modificación de derechos de usuarios sobre aguas de propiedad nacional (art. 89, C.A. 1942); de modificación o rectificación de las inscripciones en el Registro Agrario Nacional; y todas aquellas que se prevían en la legislación agraria; por lo cual puede deducirse que el artículo 33 (C.A. 1942) tuvo un carácter meramente enunciativo y no exhaustivo, y que no se refirió a las Resoluciones Presidenciales que son verdaderos juicios, pues no incluyó el privativo de derechos agrarios e incluyó el de inafectabilidad. La definitividad de la cosa juzgada en materia agraria parece referirse sólo a los puntos que integraron la litis en un verdadero juicio agrario y no a la posibilidad de que dicha Resolución Presidencial pueda ser modificada a través del juicio de garantías. Todas las autoridades y órganos agrarios incurrían en responsabilidad concurrente acumulativa, por la violaciones que se cometieran al Código Agrario (arts. 342 y 358, C.A. de 1942).

El artículo 2 de la L.F.R.A. de 1971, fracción I. señaló al Presidente de la República como autoridad a la cual le está encomendada la aplicación de la Ley; el artículo 8 de la citada Ley, reformado mediante Decreto del 30 de diciembre de 1983 (D.O.F., 17-I-84) especificó sus atribuciones señalando que es la suprema autoridad en materia agraria, que está facultado para tomar las medidas que sean necesarias para realizar los objetivos de la ley y dictar Resoluciones definitivas inmodificables en los expedientes de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, confirmación de bienes comunales, de expropiación de bienes ejidales y comunales, de establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que le señale la ley.

"La autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que tiene además facultades legislativas en materia agraria; estas facultades se localizan en el artículo 480 de la L.F.R.A. de 1971 (cuyo antecedente está en el artículo 362, C.A. de 1942), mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas legales; además sabido es que el Presidente de la República puede proveer reglamentando las cuestiones agrarias, desde el Decreto de las Bases de 1921, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, y los artículos 476 y 473 de la L.F.R.A. de 1971, cuyos antecedentes se encuentran en los artículos 361 y 357 del Código Agrario de 1942." ( 1 )

Al respecto Sergio García Ramírez, nos dice: El Presidente de la República, "suprema autoridad agraria". instancia decisoria en los asuntos más delicados y relevantes (fracción XIII, hoy derogada, del artículo 27 constitucional). En el artículo 8 de la sustituida L.F.R.A., estipuló, siguiendo las prevenciones constitucionales, que "el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas". No obstante, existe control jurisdiccional de los actos del Presidente así, las resoluciones presidenciales al través del juicio de amparo.

( 1 ) Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Sexta Edición. Editorial Porrúa, México. 1989. Pags. 59 y ss.

En cuanto a la fuerza de las resoluciones presidenciales que dirimían controversias agrarias es pertinente tener presente el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los siguientes términos:

"RESOLUCIONES AGRARIAS. Las resoluciones presidenciales en materia agraria, ponen fin al procedimiento administrativo, porque dichas resoluciones tienen el carácter de irrevocables, ya que contra ellas no cabe más recurso que el de acudir ante los tribunales, dentro del término de un año, que fija la Ley Agraria; siendo, por tanto, dichas resoluciones intocables y obligatorias, aun para el mismo Presidente de la República quien podrá aplicar pero no modificarlas, en sus términos substanciales, ni revocarlas, sea de oficio o a petición de parte, y si se deja pasar el término de un año, sin reclamarlas ante los tribunales, ni aun por resolución judicial pueden ser anuladas o modificadas, quedando, en consecuencia, con los efectos legales de la cosa juzgada; y es, por tanto, inútil iniciar nuevos procedimientos para conceder restitución o dotación de tierras al pue**blo**, a quien le fueron negadas, pues en ningún caso le podrán ser concedidas dentro de los estrictos términos de la Ley Agraria, por más que se diga que la admisión de la nueva solicitud no prejuzga sobre su resultado, y además, como la firmeza de la resolución presidencial que niega las tierras, crea derechos en favor de los propietarios cuyas fincas iban a ser afectadas, la nueva admisión, viola, en perjuicio de los mismos, las garantías del artículo 16 constitucional, porque se les molesta en su derechos, sin orden de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, y, asimismo, se viola el artículo 27 constitucional, porque una vez resuelto en definitiva un expediente agrario las autoridades administrativas carecen de toda jurisdicción, como no sea para la ejecución o cumplimiento de la resolución presidencial que se haya dictado. No obsta que en la ley no exista prohibición expresa para tramitar nuevas solicitudes en el caso de que se trata, porque esa prohibición se deriva de los términos del artículo 10 de la Ley Agraria, precepto que resultaría vulnerado y sin efecto alguno, si, para desvirtuar cualquiera resolución, se admite una nueva solicitud, aun después de transcurrido un año" (S.J.P. 5ª época, t. XIX, p. 859, - A.R.M. Elsasser y Cia., 6 de noviembre de 1926).

"La intervención presidencial fue "pensada" y sirvió a cierta "racionalidad política" cuando nos hallábamos en plena é-

poca de reparto de la tierra. El Presidente, que había concentrado las promesas y los poderes de la Revolución en este ámbito, - podía y debía ser visto como el gran administrador de la justicia del Estado revolucionario ante los campesinos despojados o desvalidos. Estos eran los personajes fundamentales con los obreros en la formación de las "grandes mayorías nacionales", - eje del Estado la "alianza" entre campesinos y gobierno se hallaba fuertemente influida por la promesa de la tierra, que fue justamente lo que negó a aquéllos el régimen prerrevolucionario.

Había que entregar la tierra, y esta entrega, en nombre de la Nación, debía quedar a cargo de la primera autoridad del país, "líder de la Revolución en marcha, que no concluye". - Si la "reforma agraria" había sido una bandera principal de la Revolución, y ésta se hallaba en el poder, era natural que el Presidente prosiguiera desempeñando el papel central en el rechazo a los antiguos métodos de tenencia y aprovechamiento de la tierra (la concentración de la propiedad raíz, que produjo la explotación de los campesinos y dio cuerpo y derrotero a la Revolución) y en el cumplimiento de las promesas revolucionarias, como heredero principal de los deberes adquiridos por los caudillos (la distribución de la tierra, medio lebedor de los campesinos).

La escasez de tierras disponibles para el reparto agrario planteó severos problemas a ese modo de ver las cosas y de actuar en la continuación de la reforma agraria. Comenzó la transferencia de facultades del Presidente a otros órganos, que ejercieran la ingrata misión de negar tierras, pues no las había disponibles, a los peticionarios esperanzados. Era evidente la necesidad de actuar de esta manera: Habida cuenta de los factores que condujeron a depositar en el Presidente de la República la potestad de repartir o devolver la tierra, ¿qué sentido tenía, desde el punto de vista político, dominante en este orden de cosas, como es natural, convertirlo en el "negador" de la tierra, con base en una serie de consideraciones de hecho y jurídicas, que podían ser justísimas desde el ángulo normativo, pero acaso no serían vistas como "justas" desde la perspectiva social y que en todo caso no eran gratas para los sucesores de quienes "hicieron la Revolución".?

La falta de tierras para proseguir el reparto agrario masivo un hecho incontestable y la impertinencia de hacer del

Presidente el "negador" de la tierra, actuaron de manera decisiva para el nacimiento de los tribunales agrarios. El relevo de las magistraturas ha sido, pues, el fruto de un relevo de etapas en la vida del campo y de México, en su conjunto.

En cuanto a la materia para las resoluciones definitivas presidenciales, de la Ley Fundamental y de la L.F.R.A. se desprendían los siguientes asuntos: restitución o dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de los ya concedidos, creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales, expropiación de bienes ejidales y comunales y establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades (segunda parte del artículo 8 L.F.R.A.)." ( 2 )

Conforme a este estudio, tenemos que al Presidente de la República se le considero como máxima autoridad agraria desde el decreto del 6 de enero de 1915, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria.

Como antecedente de ésto, tenemos también que durante la revolución de 1910, la restitución de tierras y el reparto a quienes carecían de ella fue en esos tiempos, entre otras razones, una de las principales banderas de la revolución, ya que como dijeron algunos historiadores que el campesino no era más dueño que del suelo que pisa. Éstos campesinos se adhirieron al movimiento arando con la ilusión de un pedazo de tierra. Por consiguiente al triunfo de la revolución el jefe del Ejecutivo Federal, hasta antes de las reformas de 1992 era visto por los campesinos como un repartidor de tierras, por así decirlo.

Desde la fecha en que triunfo la revolución hasta nuestros días, la situación del suelo mexicano ha cambiado considerablemente. Tal y como lo expuso el Presidente Salinas en sus iniciativas de reformas al Congreso de la Unión, reformas tendientes a modificar el Artículo 27 constitucional y la Ley reglamentaria del mismo, en donde ya no figura como autoridad suprema, y las que eran señaladas como autoridades agrarias, en sus transitorios se dice que dejaran de serlo en tanto se resuelvan los -

( 2 ) García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1993. Págs. 136 y ss.

asuntos pendientes de resolver (rezago agrario), ya que una vez hecho ésto serán sólo auxiliares, y sobre este particular el párrafo cuarto del artículo tercero transitorio, nos dice: "la autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en eptitud de dictar la resolución que corresponda".

Además señalaremos que una de las causas principales - que motivaron que al Presidente de la República ya no se le considerara como la máxima autoridad agraria, fue el hecho de que ya no había tierra que repartir, ya que políticamente no era conveniente que se le tuviera como un negedor de la tierra. Fue así que se optó por la reforma.

Por último agregaremos que al proponer el Presidente - de la República a los magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios a la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, aún conserve facultades administrativas. Además, -- para la materia agraria retiene la potestad expropiatoria.

Por la importancia que este órgano represento e lo largo de la historia en materia agraria, realizaremos su estudio. También estudiaremos al individuo que esta al frente de la secretaría, todo esto con el fin de determinar su situación actual en la materia que estamos tratando.

Comenzaremos por los antecedentes que sobre dichas instituciones nos brinda la distinguida tratadista Martha Chávez Padrón, "Secretaría de la Reforma Agraria: Este órgano agrario es prototipo de los nuevos órganos judiciales del Derecho Procesal Social, por ser órgano de tipo popular integrado por personas a su servicio que pueden ser o no juristas, no obstante que maneje variados juicios y conceptos estrictamente jurídicos. El Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, sustituyó a la antigua Comisión Nacional Agraria en 1934 y tiene su fundamento en el artículo 27 constitucional, fracción IX, mediante la cual se creó en la fecha indicada, una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

En la exposición de motivos del Código Agrario de 1942 se explicó que "el principio que ha regido la distribución de -- competencias, es el de reservar para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquéllas en virtud de las cuales se reconocen, crean modifican y destruyen derechos agrarios; en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda lo propiamente agrícola". Y en efecto, el artículo 25 del C.A., 1942 y el precepto 10 de la L.R.F.A. de 1971 al tratar del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad, tienen como punto fundamental, el señalado por la exposición de motivos: la creación, modificación, transmisión y extinción de los derechos agrarios, o sea, una actividad esencialmente jurídico-agraria. Las explicaciones relativas al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad y que trataremos en líneas posteriores, son aplicables a la Secretaría como órgano agrario.

Forman parte de la Secretaría de la Reforma Agraria -- sus respectivas Delegaciones Agrarias en cada Entidad Federativa. Pueden ser Delegados las personas que no posean predios rústicos mayores de la superficie señalada a la propiedades inafectables, que no desempeñen cargos de elección popular, titulados

en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República y que sean de reconocida honorabilidad (artículos 7 y 15, L.F.R.A. de 1971); son nombrados y removidos por el Presidente de la República (artículo 7, L.F.R.A. de 1971). La innovación que presenta esta ley es que en cada Entidad Federativa habrá -- por lo menos una Delegación Agraria y que el Delegado Agrario -- tendrá bajo sus órdenes a varios Subdelegados. El Subdelegado -- será nombrado y removido por el titular de la Secretaría de la -- Reforma Agraria y deberá ser profesionista titulado con experiencia en materia agraria. Son facultades de estos Delegados, -- presentar en el territorio de su jurisdicción al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de dicha Secretaría; presidir y vigilar el buen funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas; tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios de la competencia de éste; -- organizar, dirigir y controlar el personal adscrito a la Delegación y al que comisione dentro de su jurisdicción para algún problema específico; y las demás que la ley les señalan (artículo -- 13 de la L.F.R.A. de 1971, cuyo antecedente es el artículo 37 -- del C.A. de 1942). Sus responsabilidades acumulativas están especificadas por el artículo 466 de la L.F.R.A. de 1971, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 350 del C.A. de 1942.

Por lo que respecta al Secretario de la Reforma Agraria, nos dice: "El Secretario de la Reforma Agraria es también -- autoridad (art. 2, fracción III, de la L.F.R.A. de 1971) el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (art. 3 de la L.F.R.A. de 1971).

La propia Constitución Federal dispuso la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la -- aplicación de las leyes agrarias y su ejecución, y esa dependencia fue el Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma -- Agraria. Las facultades de esta autoridad se prevén en el artículo 10 de la L.F.R.A. de 1971 (cuyo antecedente se encuentra en el artículo 35 del C.A. de 1942), y son: acordar con el Presidente de la República; firmar juntamente con el Presidente las Resoluciones y Acuerdos que dicte en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad; resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o señalamiento de las zonas de protección o por cualquier otra causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a cualquier otra --

autoridad; informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 461 de la L.F.R.A. de 1971, cuyo antecedente es el artículo 344 del C.A. de 1942; nombrar y remover el personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia; -- representar al Presidente de la República en todo acto que se -- relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley Agraria, salvo en casos expresamente reservados por la ley a otra autoridad; marcar lineamientos generales a las actividades de la Secretaría de la Reforma Agraria, acatando instrucciones del Presidente de la República; y las demás que la Legislación Agraria le señale. El artículo 10 citado fue reformado el 30 de diciembre de 1983 (D.-O.F., 17-I-84) a fin de que el C. Secretario de la Reforma Agraria pueda "expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad", los cuales en adelante ya no serán expedidos, ni cancelados por el C. Presidente de la República. Cabe anotar también, que en los artículos cuarto y quinto transitorios del Decreto -- del 30 de diciembre de 1983 se le dio facultad al C. Secretario de la Reforma Agraria para expedir los títulos de lotes de las -- Colonias Agropecuarias y los títulos respectivos a los baldíos y nacionales.

Fundamentalmente las facultades del Secretario se relacionan con la creación, tramitación, modificación y extinción de derechos agrarios, o sea con facultades jurídico-agrarios. La L.F.R.A. de 1971 prevé los casos en que el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria incurre en responsabilidades (artículo 460 de la L.F.R.A. de 1971, cuyo antecedente es el artículo 343 del C.A. de 1942). " ( 3 )

La creación de "una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes y su ejecución", que lo fue el Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, últimamente, Secretaría de la Reforma Agraria.

La fracción II del artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria le atribuye al Secretario de la Reforma Agraria --

( 3 ) Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Págs. 62 y 63

"firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad". En esta atribución podemos observar la facultad de refrendo que la Constitución otorga a los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos, dicho refrendo es un requisito para que sean obedecidos los actos del Presidente de la República. También, como ya quedo anotado, ejecutor de las resoluciones presidenciales.

Actualmente las resoluciones jurisdiccionales que ahora emiten los tribunales agrarios. En éstas, la firma del secretario junto con la del magistrado concreta la dación de fe, y el secretario no tiene una necesaria y excluyente función ejecutiva de las decisiones del tribunal, que se cumplen por diversos medios.

Es por ésto y por que el Presidente de la República ya no es autoridad agraria, además que la fracción II del artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria desapareció por la expedición de la Nueva Ley Agraria, razón por la cual el Secretario de la Reforma Agraria dejó de ser ejecutor de las resoluciones presidenciales en materia agraria.

Antes que entremos de lleno al estudio de tan importante tema, es conveniente que repasemos algunos antecedentes históricos que tuvieron una notoria importancia en el trabajo que ahora nos ocupa:

"Si nos ponemos con paciencia a pensar en los tribunales agrarios no sólo como noticia de hoy, sino como acervo del pasado, lo curioso es que el tema nos resulte tan viejo como la lucha agrarista, de tal manera que puede decirse que el pionero en esta cuestión fue el mismo Emiliano Zapata; afortunadamente para comprobarlo basta consultar el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, en su cláusula sexta, donde las fuerzas surianas pidieron "tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución", a fin de que ante ellos se presentaran los usurpadores de las tierras de los pueblos que se consideraran con derecho a ellas. Por una parte este Plan es un documento histórico de existencia y contenido irrevocable que nos hace aceptar, querámoslo o no, que el ejército zapatista fue el que, dentro de todas las fuerzas revolucionarias, y desde 1911 por lo menos, expresó formal y claramente su deseo de luchar por llegar a obtener tribunales agrarios, con una estructura diferente a los hasta entonces existentes, que fuera si no especial, sí especializado en el tratamiento de los problemas campesinos por los cuales luchaban, refiriéndose expresamente a la restitución de tierras, pues siempre usaron ese término y no el de reivindicación.

Sigue agregando: "Zapata llegó a ser jefe de la Junta de Defensa de la comunidad agraria de Anenecuilco; por tanto, depositario de las copias de los títulos de propiedad comuna de sus tierras que databan de la época de la Colonia, pues los originales se perdieron en el incendio del viejo palacio nacional en donde estaba el archivo (8-VI-1692). Estos documentos y muchos otros pasaron de mano en mano, de un calpuleque al calpuleque siguiente. Cuando la comunidad agraria de Anenecuilco, como tantas otras, se vio despojada de sus tierras, empezó su peregrinar de juez en juez, de tribunal en tribunal y todos ellos desechaban sus demandas por falta de personalidad y por inexistencia de la propiedad social de un pueblo, o ser por falta de acción y de procedimiento. En esta lucha nació, creció y vivió Zapata y por ello no creyó en los tribunales del fuero común o federales, ni en el poder judicial tradicional, soñando por tanto en tribunales especializados que entendieran las peculiarida-

des de los problemas comuneros agrarios; una y otra vez intentó ante los jueces y los tribunales la acción reivindicadora y una y otra vez resultó improcedente; por eso cuando en el artículo 30, del Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, se mencionó la palabra restitución, Zapata y sus fuerzas se adhirieron. Luego cuando sus anhelos no se cumplieron, emitió su Plan de Ayala, convencido de que sólo una verdadera revolución la que sustituye un régimen jurídico por otro lograría la justicia para los comuneros. Todo esto motivó la frase consagrada en el Plan de Ayala de que los usurpadores, y no los comuneros, tendrían que ir a defender sus derechos ante tribunales, especiales que se establecerían al triunfo de la revolución, porque su revolución sí quería un cambio jurídico, no como la preconizada por el Plan de San Luis que en su artículo 10, declaró vigentes todas las leyes anteriores a la revolución. Zapata estaba convencido de que con esas leyes no obtendrían justicia y quería otras leyes y otros tribunales. Su primer lema fue precisamente "Reforma, libertad, justicia y ley" que después sintetizó en "Tierra y libertad".(4)

Actualmente dispone la fracción XIX del vigente Artículo 27 constitucional que para la administración de la justicia agraria, se establecerán tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, los cuales estarán integrados por magistrados. Por consiguiente, la máxima autoridad agraria en nuestro país, es el Tribunal Agrario, pues se encuentra dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. Dicho Tribunal se compone de un Tribunal Superior Agrario y Tribunales unitarios Agrarios.

"El Tribunal Superior Agrario es el órgano reconocido por la Constitución General de la República como máxima autoridad agraria, en el que se dirimen las controversias que se den con motivo de la actividad agraria y administra la justicia agraria revisando fallos y resoluciones de los tribunales unitarios. El Tribunal Superior Agrario está formado por cinco Magistrados numerarios y un super numerario". ( 5 )

La designación de los magistrados de los tribunales agrarios, conforme a su propia ley orgánica, está a cargo de la

( 4 ) Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Págs. 31 y 32

( 5 ) Sotomayor Garza, Jesús G. El Nuevo Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1993. Pág. 111

Cámara de Senadores, y en los recesos de la Cámara los designa - la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esta designación debe ser a propuesta del Presidente de la República, quien envía al órgano legislativo una lista de candidatos para su selección.

En caso de que el Senado no apruebe algunos de la lista enviada por el Ejecutivo, el Presidente de la República enviará una nueva propuesta para cubrir las plazas de magistrados aún vacantes, hasta cubrirlas por completo.

Los magistrados designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente durarán en su encargo seis años, y si son ratificados luego de ese periodo, adquirirán la inamovilidad.

Requisitos para ser magistrado (art. 12 L.O.T.A.) :

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Ser Licenciado en Derecho, con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación
- III. Comprobar práctica profesional mínima de cinco años, y
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

En el mismo ordenamiento orgánico se señale como causa de impedimento para continuar actuando como magistrado, tener cualquier incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, o bien, haber cumplido 75 años de edad, en cuyo caso se dará el retiro del funcionario que se encuentre en alguno de los supuestos mencionados.

Dicho Tribunal Superior Agrario, está integrado por cinco magistrados numerarios, y será presidido por un Presidente, designado por los mismos integrantes del tribunal.

El Presidente durará tres años en su cargo, y se permite que un magistrado ocupe el cargo nuevamente si es elegido así por sus compañeros. La Ley Orgánica prevé que el Presidente del Tribunal sea suplido temporalmente por otro magistrado también -

designado por los integrantes del Tribunal Superior.

Además de los cinco magistrados numerarios y el super-numerario, conforme al reglamento interior, el Tribunal Superior Agrario contará con los siguientes órganos, unidades administrativas y servicios públicos.

1. Secretario General de Acuerdos
2. Coordinador General de Administración y Finanzas
3. Contraloría interna
4. Dirección General de Asuntos Jurídicos
5. Unidad de actuarios y Peritos
6. Unidad de Atención e Información al Público
7. Unidad de Información
8. Unidad de Publicaciones, y
9. Centros de Estudios de Justicia Agraria y Conciliación.

De igual forma, el Reglamento Interno de los tribunales agrarios dispone que éstos cuenten con Secretarios de Acuerdos, Directores, Subdirectores, Secretarios, Jefes de Departamento, Asesores, Dictaminadores, peritos y demás personal necesario para cumplir con la función que constitucionalmente les ha sido encomendada, de acuerdo a las previsiones presupuestales.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios dispone que los secretarios de acuerdos, de estudio y cuenta, actuarios y peritos de los tribunales unitarios agrarios y demás categorías de servidores públicos son trabajadores de confianza, y que su contratación será mediante examen de capacidad, por medio del cual se seleccionará a los más aptos para cada puesto.

Atribuciones del tribunal superior agrario (art. 8 de su ley orgánica): Están expresadas en doce fracciones, que se pueden agrupar en funciones administrativas, de designación y --jurisdiccionales:

Entre las funciones administrativas del Tribunal, destacan las siguientes:

1. Fijar el número y límite territorial de los distritos agrarios
2. Establecer el número y la sede de los Tribunales Unitarios que existirán en cada Distrito Agrario.

3. Resolver sobre denuncias y licencias a los magistrados, y
4. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos

Funciones de designación:

1. Determinar cuándo el Magistrado Supernumerario del Tribunal debe suplir la ausencia de algún magistrado
2. Designar al Supernumerario que deba suplir la ausencia de algún magistrado del Tribunal Unitario
3. Elegir al Presidente del Tribunal Superior Agrario, y
4. Nombrar a los Secretarios, Actuarios y Peritos de los Tribunales Agrarios, suspenderlos, cesarlos, cambiarlos de adscripción, y en general todo lo relacionado con sus nombramientos.

Facultades jurisdiccionales:

1. Conocer las denuncias y quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios, y determinar sus sanciones, y
2. Aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios y dictar las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Competencia del Tribunal Superior Agrario (artículos 9 y 10) :

- Conocer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los tribunales unitarios agrarios, con motivo de conflictos de límite de tierras entre ejidos o comunidades o entre ejidos o comunidades o entre núcleos de población con pequeñas propiedades o sociedades mercantiles. También le compete la revisión de sentencias relativas a restitución de tierras ejidales o comunales y de juicios de nulidad contra resoluciones de autoridades agrarias.

- Resolver los problemas que se susciten ante los tribunales unitarios con motivo de la competencia territorial así como de los impedimentos y excusas de los Magistrados tanto del

Tribunal Superior, como de los tribunales unitarios.

- Establecer la jurisprudencia agraria, de acuerdo a las reformas a la Ley Organica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de julio de 1993, la jurisprudencia agraria que emita el Tribunal Superior Agrario se establecerá cuando existan cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpida por otras en contrario, y hayan sido aprobadas por cuatro magistrados.

La jurisprudencia agraria emitida por esta autoridad, podrá ser interrumpida cuando cuatro magistrados den su voto favorable en este sentido. La interrupción debe ser debidamente fundada, para lo cual se expresará en la resolución que se pronuncie, los motivos que la apoyen.

En el supuesto de que varios tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, el Tribunal Superior Agrario es competente para resolver qué tesis debe observarse, resolución que se transformará en jurisprudencia, sin que ésta afecte las sentencias pronunciadas en los procedimientos en los que se haya originado la contradicción que dio motivo a la resolución del tribunal referido.

La obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario es para los tribunales unitarios, y surte efectos desde el momento en que es publicado en el Boletín Judicial Agrario.

- Conocer las "excitativas de justicia" cuando la justicia agraria sea retardada. De este manera existirá un medio de control para incitar a los magistrados de los tribunales unitarios para resolver los asuntos que les hayan sido planteados y que sean de su competencia (Fracción Séptima del artículo 9).

- Conocer "de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten". La facultad en cuestión, dispone el artículo 10 de la Ley Orgánica, se ejercerá a criterio del propio tribunal, de oficio, o a petición fundada del Procurador Agrario.

Facultades del Presidente del Tribunal Superior Agrario: En trece fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica de los tribunales agrarios, se contienen las facultades del presidente del máximo organismo de justicia agraria. Dentro de ellas se conservan las de administración, autorización, designación, de conferimiento en comisiones, de representación y de dirección

- I. Tramitar los asuntos administrativos de la competencia del Tribunal Superior
- II. Autorizar en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas que contengan las deliberaciones y acuerdos del Tribunal Superior, y firmar los engroses de las resoluciones del propio Tribunal
- III. Turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del Tribunal, cuando estime necesario oír su parecer, para acordar algún trámite o para que formulen el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el Tribunal
- IV. Dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales así como para esos mismos efectos las urgentes que fueren necesarias, y establecer los sistemas de cómputo necesarios para conservar los archivos de los tribunales
- V. Comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los tribunales unitarios de acuerdo con lo que disponga el Tribunal Superior
- VI. Designar secretarios auxiliares de la Presidencia
- VII. Llevar la representación del Tribunal
- VIII. Presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones del Tribunal Superior
- IX. Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento
- X. Formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los tribunales agrarios
- XI. Nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuyo nombramiento no corresponda al propio Tribunal, así como cambiarlos de adscripción y removerlos conforme a la Ley
- XII. Llevar listas de las excusas, impedimentos, incompetencias y, substituciones, mismas que estarán a disposición de los interesados en la correspondiente Secretaría General de Acuerdos, y

XIII. Las demás que le asigne el Reglamento Interior del Tribunal

Los Tribunales Unitarios Agrarios:

El Tribunal Unitario Agrario está a cargo de un Magistrado numerario, el cual, como ya se mencionó, es designado por la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para ser Magistrado de Tribunal Unitario, se deben cumplir con los mismos requisitos establecidos por el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios para los Magistrados del Tribunal Superior Agrario, ya explicados anteriormente.

El personal con que cuentan los Tribunales Unitarios, según su reglamento interno, es el siguiente:

1. Un Secretario de Acuerdos
2. Los Secretarios que acuerde el Tribunal Superior
3. Actuarios y peritos
4. Un Jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos
5. Un Jefe de Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo, y
6. Un Jefe de Unidad Administrativa.

La ubicación de los Tribunales Agrarios: Por acuerdo emitido por el Tribunal Superior Agrario con fundamento en la fracción décima del artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se procedió al establecimiento de los distintos distritos para la impartición de justicia agraria. Se establecieron 34 distritos, teniendo en cuenta la competencia material y territorial atribuidas a los Tribunales Unitarios en el Artículo 18. Estos distritos fueron distribuidos de la siguiente manera:

ENTIDAD	No.	DE	SEDE
FEDERATIVA		REGISTRO	
1. Aguascalientes y Zacatecas	Distrito	1	Aguascalientes
2. Baja California	Distrito	2	Mexicali
3. Chiapas	Distrito	3	Tuxtla Gutiérrez
	Distrito	4	Tepachula
4. Chihuahua	Distrito	5	Chihuahua
5. Coahuila	Distrito	6	Saltillo

ENTIDAD FEDERATIVA	No. DE REGISTRO	SEDE
6. Durango	Distrito 7	Durango
7. Distrito Federal	Distrito 8	Distrito Federal
8. Estado de México	Distrito 9	Poluca
	Distrito 10	Naucalpan
	Distrito 23	Texcoco
	Distrito 11	Guanaxuato
	Distrito 12	Chilpancingo
9. Guanajuato	Distrito 14	Pachuca
10. Guerrero	Distrito 13	Guadalajara
11. Hidalgo	Distrito 15	Guadalajara
12. Jalisco	Distrito 16	Guadalajara
13. Jalisco y Colima	Distrito 17	Morelia
14. Michoacán	Distrito 18	Cuernavaca
15. Morelos	Distrito 19	Tepic
16. Nayarit	Distrito 20	Monterrey
17. Nuevo León	Distrito 21	Oaxaca
	Distrito 22	Tuxtepec
18. Oaxaca	Distrito 24	Puebla
19. Puebla	Distrito 25	San Luis Potosí
20. San Luis Potosí y Querétaro	Distrito 26	Culiacán
21. Sinaloa y Baja California Sur	Distrito 27	Guasave
22. Sinaloa	Distrito 28	Hermosillo
23. Sonora	Distrito 29	Villahermosa
24. Tabasco	Distrito 30	Cd. Victoria
25. Tamaulipas	Distrito 33	Tlaxcala
26. Tlaxcala	Distrito 31	Jalapa
	Distrito 32	Tuxpan
27. Veracruz	Distrito 34	Mérida
28. Yucatán, Campeche y Quintana Roo		

El acuerdo en el que se crearon los distritos y jurisdicción de los tribunales unitarios agrarios, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 29 de septiembre de 1993.

La competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios: La primera regla de competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios es del orden territorial, es decir, están facultados para conocer de controversias que acontezcan dentro de su jurisdicción y que se refieren a cualquiera de los siguientes supuestos:

-Controversias por límites de terrenos entre grupos -- ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

-De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos ejidales o comunales, así como contra los actos de autoridad administrativas o judiciales fuera de juicio, al igual que contra actos de particulares.

-De los conflictos y controversias relacionadas con la tenencia de las tierras ejidales y comunales, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí. Así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población, así como los problemas que surgen con motivo de las sucesiones de derechos ejidales y comunales.

-De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho, o determine la existencia de una obligación, así como de las nulidades señaladas en las fracciones VIII y IX del Artículo 27 Constitucional, y de aquellas que se den por actos - que contravengan las leyes agrarias.

-De igual manera, el Tribunal Unitario Agrario es competente para el reconocimiento del régimen comunal y de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que causen perjuicio a los sujetos agrarios reconocidos por la ley.

-También es competente para conocer de los casos en que, sin haber controversia agraria, requieran de la intervención del Tribunal en vía de jurisdicción voluntaria.

-El tribunal Unitario Agrario también es competente en las controversias que se susciten con motivo de la celebración de contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales de uso común o parceladas. Igualmente son competentes en los casos en que se exija la revisión parcial o total de bienes ejidales y comunales que hayan sido expropiados y a los cuales no se les dio el destino señalado para que operara la expropiación.

-Por último, los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer de los juicios que versen sobre la ejecución de convenios que se hayan celebrado para dar por terminado.

un juicio agrario, y los que traten sobre laudos arbitrales en materia agraria, al igual que en todos los demás asuntos que se determinen en las leyes.

Como hemos apreciado, la creación de Tribunales especializados viene desde los tiempos en que se comenzó a gestar la Revolución de 1910, esto por las razones que como quedó anotado fueron principalmente: el despojo de que fueron objeto muchos campesinos, entre ellos Emiliano Zapata, quien después de andar de un tribunal a otro sin que le fuera admitiva su demanda lo hizo en cierto modo odiar los tribunales, tanto del fuero común como del fuero federal. Por lo que lo hizo concebir la idea de que se crearan tribunales especializados en materia agraria, y como prueba de ello está su Plan de San Luis (cláusula sexta). Aunque también tenemos que hacer mención del antecedente ya expuesto anteriormente y que es que los encargados de la administración de justicia eran en ese tiempo "casi empleados" de los terratenientes, lo que como es lógico influía de manera decisiva para que las demandas no procedieran.

Por otra parte, se tuvieron que crear organismos que se encargaran de la administración de justicia agraria (autoridades agrarias) al triunfo de la revolución, pero como también ya hicimos mención, para terminar totalmente con el movimiento armado, ya que de no dar una solución satisfactoria al problema agrario; la paz social no estaría garantizada.

En lo que toca a la evolución que han sufrido las autoridades agrarias hasta la fecha, tenemos que actualmente en comparación con las anteriores se les ha dado una denominación más jurídica, ya que se han establecido el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, para resolver las controversias que con motivo de la aplicación de la nueva Ley Agraria surgan. La creación de estos tribunales tiene por objeto, además una impartición más rápida y expedita de la justicia agraria.

1) Antecedentes.- En la Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la cual se promulgó el 19 de diciembre de 1925 por el Presidente Don Plutarco Elías Calles, fue cuando por vez primera se trata de la creación del Registro Agrario, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento. La cual en su artículo 21 disponía lo siguiente:

A fin de dar cumplimiento a los preceptos relativos de esta ley, en lo referente a posesiones definitivas se creará, - bajo la dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, - la institución del Registro Agrario, la propiedad ejidal en favor de un pueblo, ya provenga de restitución o dotación de tierras, del repartimiento de los bosques y de las aguas, así como la parcela ejidal inalienable de que se trata el capítulo de esta ley, se comprobará, respectivamente, con las inscripciones en el Registro Agrario de la resolución presidencial correspondiente para la primera, y de lo conducente a esta, y del acta de repartición de que habla el artículo 14 para lo individual. Si ésta se hubiera transmitido a sus herederos, se agregará la Inscripción relativa en el registro del lote de que se trate.

Los Estados y Territorios Federales llevarán también - el registro de las parcelas y bienes comunales del ejido, para los efectos del artículo 16 de la presente ley.

Su primer reglamento dispuso que llevarían dos tipos - de libros por duplicado y que uno se destinaría al registro de dotaciones y restituciones de cada Estado de la federación, y el otro al registro parcelario individual de cada pueblo.

Fue a partir de 1925 que se comenzó a dedicar un capítulo especial al Registro Agrario Nacional con el objeto de regular esta institución, y se puede apreciar en los códigos agrarios de 1934, 1940, 1942, en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 y actualmente en la nueva Ley Agraria.

Actualmente las disposiciones legales que regulan la institución mencionada se nos presenta del artículo 148 al 156 - de la última ley en cita.

En su primer artículo nos es dada la función primordial que desempeña y consiste en contar con un efectivo control

sobre la tenencia de la tierra, así como la seguridad que debe existir sobre los documentos en que se expresan los derechos de propiedad de los ejidatarios y comuneros, así como de las sociedades autorizadas por la Ley Agraria.

Dicho artículo, señala por otra parte, que dicho órgano es desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que los Estados de la República contarán con una dependencia del Registro Agrario, traduciendo esto en una economía para aquellos que tengan que hacer uso de este organismo.

2) Efectos.- "Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ella se expidan, harán prueba plena en el juicio y fuera de el". Como podemos ver los efectos que produce la inscripción de los documentos en los que consta la creación, reconocimiento, modificación o extinción de derechos respecto a la propiedad de las tierras y los derechos sobre la propiedad ejidal y comunal, así como la propiedad de sociedades, serán en el sentido de que surta efectos contra terceros, pues en caso de que no se realice la inscripción, los actos jurídicos no tendrán el alcance que la ley les da. Por otra parte, las certificaciones, constancias y documentos expedidos por el Registro Agrario Nacional tendrán valor probatorio pleno en cualquier acto y ante toda clase de autoridad.

Su artículo 151, nos señala la característica de que es público, por consiguiente cualquier persona que requiera información respecto a los actos jurídicos y administrativos ahí consignados, podrá obtener a su costa las copias que solicite.

Actos jurídicos, agrarios, administrativos y judiciales que deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional (art.-152 L.A.).

I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;

III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;

IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;

V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;

VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta ley;

VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; y

VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos y otras leyes.

3) Obligaciones del Registro Agrario Nacional.- Tiene la obligación de organizar correctamente la información de los actos y documentos que son de su incumbencia, asimismo debe llevar a cabo la planificación de los ejidos y comunidades, además expedir a los ejidatarios y comuneros sus respectivos certificados parcelarios o de derechos comunales que hayan sido registrados previamente.

4) Los notarios públicos y el Registro Público de la Propiedad ante el Registro Agrario Nacional.- Es obligación de los notarios públicos conforme a la nueva Ley Agraria, dar aviso de las operaciones que autoricen sobre cambios de la propiedad ejidal a dominio pleno, y de ésta al régimen ejidal. De igual forma de la compraventa de predios rústicos que ante ellos se realicen y en las que figuren sociedades mercantiles o civiles como adquirentes. Tienen además la obligación de dar aviso de toda traslación de dominio de predios de sociedades mercantiles y civiles.

Por lo que respecta al Registro Público de la Propiedad, los titulares de este organismo tienen las mismas obligaciones que los notarios ante el Registro Agrario Nacional, y que podríamos resumir de la siguiente manera: Dar aviso a esta dependencia de todo acto que lleve implícito un cambio en la tenencia de la tierra ejidal o comunal al régimen particular, o la incorporación de la tierra de dominio pleno al régimen ejidal, así como la adquisición de predios rústicos por parte de sociedades mercantiles, y de la traslación de dominio de tierras propiedad de esas sociedades.

5) Auxiliares del Registro Agrario Nacional.- Esta información nos es dada por el artículo 154 de la nueva Ley Agraria

ria que a la letra nos dice:

Artículo 154.- Para los efectos de esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Agrario Nacional la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación, que éste requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

6) Organización administrativa.- En el artículo 7 de su reglamento interior, nos dice que para cumplir con sus atribuciones, esta dependencia contará con:

- Director en jefe
- Director general de titulación y control agrario
- Director general de registro y asuntos jurídicos
- Director general de Catastro Rural
- Coordinador administrativo
- Unidad de contraloría interna, y
- Delegaciones del Distrito Federal y de las entidades federativas

Además de las direcciones, coordinaciones, unidades y delegaciones, el Registro contará, con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, registradores, jefes de oficina y demás personal administrativo que requiera.

De lo estudiado en este inciso, es de resaltar que este organismo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria ha venido jugando un papel importante desde hace tiempo en materia agraria. Por lo mismo, en la nueva Ley Agraria se le sigue dedicando un capítulo, y por las funciones que realiza, además de lo señalado en nuestro primer capítulo, consideramos que en algunos casos es una autoridad dentro de la materia de nuestro estudio.

1) Antecedentes.- Los antecedentes de tan importante institución dentro del procedimiento agrario, nos son dados por Sergio García Ramírez, quien nos dice: Por decreto del 17 de abril de 1922 se constituyó una Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, "para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos".

El 10 de julio de 1953 se expidió un Acuerdo presidencial que ordenó integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos. En sus considerandos, este acto tomó en cuenta la existencia de antecedentes históricos a propósito de "procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra". Así, se dispuso integrar aquella Procuraduría, a fin de contar con procuradores en las oficinas centrales y en las foráneas del Departamento Agrario, que tengan a su cargo "el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes" ( artículo primero). El alto rango y la importancia que se asignaron entonces a la Procuraduría se manifiestan en la decisión de que los procuradores de asuntos agrarios fuesen nombrados por el Jefe del Departamento Agrario "con aprobación expresa del Presidente de la República" ( artículo segundo). Para que su labor "resulte lo más eficiente posible", esos procuradores dijo el artículo tercero "dependerán directamente del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale".

El 22 de julio de 1954 se emitió el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, que instituyó una oficina coordinadora dependiente de la Jefatura del Departamento de Asuntos Agrarios y procuradurías en cada delegación de ese Departamento ( artículo 1), con funciones de "asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses" ( artículo 3).

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, del 6 de abril de 1989, publicado el 7 de abril, inclu-

yó en la estructura de aquélla una Dirección General de Procuración Social Agraria (artículo 2), con numerosas atribuciones de asesoramiento, conciliación, vigilancia, e incluso de carácter parajurisdiccional, como lo fue la instrucción del procedimiento de nulidad de fraccionamientos de propiedad afectables (artículo 17). Esta era la unidad de procuración de justicia que existió - hasta la aparición de la actual Procuraduría Agraria.

Nos sigue diciendo:

"La Comisión Tres del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal (Jalapa, 1979) adoptó la siguiente conclusión: "La Ley Federal de Justicia Agraria (cuya expedición propuso ese Congreso) deberá contemplar la existencia, organización y competencia de una Procuraduría Agraria que podrá actuar e iniciar procedimientos de manera oficiosa, con el objeto de tutelar los derechos de ejidos y comunidades, ejidatarios y comuneros. Esta Procuraduría dependerá de la Sala Superior Agraria". ( 6 )

Mario Ruiz Massieu hizo ver la necesidad de "un organismo especializado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dedicado exclusivamente a la procuración agraria, que con toda libertad pueda intervenir en todos aquellos casos en que - así lo requiera la defensa de los intereses de los campesinos, - sin necesidad de recabar la autorización de una autoridad superior". Propuso, en consecuencia, que el órgano, creado por ley, tuviese competencia federal, contara con facultades coercitivas y de apremio, dispusiera de delegaciones en todas las entidades federativas, e interviniese de oficio en los casos en que lo estimara necesario, salvo negativa expresa de los campesinos interesados."

La fracción XIX del artículo 27 Constitucional establece un órgano para la procuración de justicia agraria, llamado Procuraduría Agraria, la cual, según esta fracción, "Es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".

( 6 ) García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Primera Edición. México. 1993. Págs. 202 - 204

## 2) Atribuciones de la Procuraduría Agraria:

I Coadyuvar o en su caso representar a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas citadas anteriormente en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que hemos hecho mención, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas citadas anteriormente en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Atentos con lo anterior, el artículo cuarto del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria le otorga otras trece atribuciones para que la dependencia pueda cumplir con sus objetivos.

Para cumplir con sus funciones la Procuraduría tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, además, - contará con delegaciones en todas las entidades del país y se - auxiliará de subprocuradores. Las autoridades federales, estatales y municipales y las organizaciones sociales y agrarias serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

3) Organización.- La organización de la Procuraduría - nos es dada por el artículo Sexto de su reglamento interior, razón por la cual lo transcribimos:

Art. 6.- Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría, dicho organismo contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas y técnicas:

- 1.- Procurador agrario
- 2.- Visitadores sociales
- 3.- Subprocurador de asuntos jurídicos y contenciosos
- 4.- Subprocurador de conciliación y concertación
- 5.- Subprocurador de Organización y Apoyo Social Agrario
- 6.- Coordinación General de Programas Agrarios Prioritarios
- 7.- Secretario General
- 8.- Unidad de Comunicación Social
- 9.- Unidad Coordinadora de Delegaciones
- 10.- Unidad de Programación, Valuación y Organización
- 11.- Unidad de contraloría Interna
- 12.- Unidad de Informática
- 13.- Dirección General de Cuerpos y Servicios Periciales
- 14.- Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos
- 15.- Dirección General de Quejas y Denuncias
- 16.- Dirección General de Conciliación y Contratación
- 17.- Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario

- 18.- Dirección General de Investigación y Vigilancia
- 19.- Dirección General de Atención a Asuntos Indígenas
- 20.- Dirección General de Atención a la Juventud y mujer campesina
- 21.- Dirección General de Atención a Jornaleros y Vecindados
- 22.- Dirección General de Estudios y Divulgación Agraria
- 23.- Dirección General de Administración
- 24.- Delegaciones
- 25.- Consejos Consultivos

Asimismo, la procuraduría Agraria contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, abogados agrarios, visitadores, asesores, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, notificadores, peritos, instructores de capacitación y demás personal técnico y administrativo que determine el Procurador con base en el presupuesto.

Las atribuciones de los servidores públicos y de las autoridades técnicas y administrativas se encuentran comprendidas en los artículos del 9 al 39 del Reglamento Interior del órgano de procuración de justicia agraria.

- 4) Requisitos para ser Procurador Agrario:
  - I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
  - II. Contar con una experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y
  - III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.
  
- 5) Requisitos para ser Subprocurador Agrario:
  - I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
  - II. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de licenciado en derecho y una práctica profesional también de dos años; y
  - III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Es de observarse como el Subprocurador, que es de grado inferior al de Procurador, se le requiera cédula profesional y a éste último no se le pida dicho requisito.

Tanto el Procurador Agrario, los Subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, estos dos últimos a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

Esta institución, cuya importancia ha quedado demostrada en este estudio, y a la cual la reforma al Artículo 27 constitucional, así como la ley reglamentaria le siguen dedicando un párrafo y un capítulo respectivamente. Por lo tanto la importancia de este órgano es de suma utilidad para aquellas personas a las cuales asiste en forma gratuita, pero por lo que respecta a este órgano, consideramos que no es autoridad, ya que sus funciones son de representación, asesoramiento, inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos; denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes hechos que puedan constituir delitos, etc., pero no tiene facultades coercitivas para hacer cumplir determinada resolución o denuncia, si acaso puede hacer recomendaciones o gestiones.

## C O N C L U S I O N E S

I.- Con el Decreto de 6 de enero de 1915, se dió inicio a la Reforma Agraria, cumpliendo en esta forma con uno de los postulados revolucionarios.

II.- Desde la expedición del Decreto de 6 de enero de 1915, hasta las reformas de 1992, se han realizado periódicamente reformas tendientes a actualizar la legislación agraria a los cambios políticos y sociales que el país y la sociedad han demandado.

III.- El Presidente de la República, Secretaría de la Reforma Agraria, Gobernadores de los Estados, entre otros, ya no son autoridades agrarias.

IV.- Actualmente los Tribunales Agrarios, son los únicos facultados para la impartición de la justicia agraria.

V.- La Procuraduría Agraria, no es autoridad, sin embargo, es de suma importancia en la procuración de la justicia agraria.

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

- Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. Séptima Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1989.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1988.
- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1983.
- Bernal, Beatriz. La Política Económica de España en México. - Editorial Fondo de Cultura Económica. SEMIP, SIDERMEX, UNAM. México. 1988.
- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. - 1984.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1983.
- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 13a Edición. Editorial Porrúa. México. 1985.
- De la Garza, Sergio Pco. Derecho Financiero Mexicano. 17a Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.
- De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1980.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tercera Edición. Editorial LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. 1985.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. Vigésima Edición. Editorial Heliasta. Argentina. 1986.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I. Editorial Driskill. Argentina. 1974.
- Fernández y Fernández, Ramón. Temas Agrarios. Primera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1974.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 15a Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.
- García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima Edición. Editorial U. N. A. M. México. 1987.

Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Amparo Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

Góngora Pimentel, Genaro. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1992.

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social y sus Procedimientos. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1984.

Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado. Tercera Reimpresión. Editorial U. N. A. M. México. 1983.

Lemús García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Tercera Edición Editorial LIMSA. México. 1978.

Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1975.

Luna Arroyo, Antonio. Diccionario de Derecho Agrario. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1982.

Magaña, Gildardo. Emiliano Zapata y el Agrarismo en México. - Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la - Revolución Mexicana. México. 1985.

Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México. 22a - Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. - Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1980.

Molina Enríquez, Andrés. La Revolución Agraria en México. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1985.

O. Rabasa, Emilio. Mexicano ésta es tu Constitución. Octava - Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Primera - Edición. Editorial Mayo Ediciones. México. 1987.

Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1970.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

Ponce de León Armenta, Luis M. Derecho Procesal Agrario. Primera Edición. Editorial Trillas. México. 1991.

Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1975.

Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. Primera Edición. Editorial U.N.A.M. México. 1987.

Ruiz Massieu, Mario. Nuevo Sistema Jurídico Agrario. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 15a Edición. Editorial Porrúa. México. 1992.

Silva Hersog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Segunda Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. - México. 1964.

Sotomayor Garza, Jesús. El Nuevo Derecho Agrario en México. - Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1957.