



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

298

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

ZED

FALLA DE ORIGEN

"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL JUDICIAL EN MATERIA AGRARIA"

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

LILIA MA. MENESES MENESES



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.

A MI MADRE

LA SEÑORA RICARDA MENESES ROSALES

Por el apoyo y comprensión que me ha brindado a lo largo de mi vida y que de una u otra forma contribuyó a la realización de mi más caro anhelo; mi Título Profesional y quien con muchos sacrificios siempre trató de darle lo mejor a sus hijos.

MI ETERNO CARINO Y AGRADECIMIENTO

A MIS HERMANOS:

**GERARDO, ALFONSO, JULIO,
VICTOR, ISAIAS, RICARDO Y
OSCAR.**

Porque creyeron en el sueño de alcanzar la meta deseada y con sus motivaciones me hicieron sentir la seguridad de lograrlo.

G R A C I A S.

A MI ESPOSO MARTIN:

**Por su ayuda y comprensión que
siempre me ha prestado.**

G R A C I A S .

A MIS HIJOS:

CARLOS HORACIO Y DENISSE

**Cuya existencia fué el motivo principal
para culminar mi formación
Profesional.**

A LA LIC. CECILIA LICONA VITE:

**Por su valiosa e incondicional ayuda
que me brindó, en la revisión y asesoramiento
del presente trabajo de Tesis.**

**Mi más sincero
Agradecimiento.**

A MIS AMIGOS DE GENERACION:

**Con los que compartí grandes momentos,
y de los cuales conservo
grandes recuerdos.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**" ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGON"**

**Por la oportunidad que me dieron de ser un integrante más
de la familia Universitaria y haberme formado
como Profesionista.**

G R A C I A S

INDICE

| | |
|------------------------|---|
| INTRODUCCION | 1 |
|------------------------|---|

CAPITULO I

| | |
|--|----|
| LAS PRINCIPALES FORMAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL CAMPO | 1 |
| A) EL EJIDO | 1 |
| B) Las Comunidades Agrarias. | 50 |
| C) La Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal. | 64 |
| D) Régimen Actual de la Propiedad de los Ejidos y Comunidades Agrarias. | 71 |

CAPITULO II

| | |
|--|-----|
| EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AGRARIO REGULADOR DE LAS FORMAS FUNDAMENTALES DE TENENCIA DE LA TIERRA. | 77 |
| A) Autoridades que intervienen. | 77 |
| B) Instancias Procedimentales. | 85 |
| C) Diversos tipos de Resoluciones. | 98 |
| D) Ejecución de Resoluciones. | 101 |
| E) Recursos Internos. | 105 |

CAPITULO III

| | |
|--|-----|
| EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL AGRARIO | 109 |
| A) Competencia y Constitución de los Tribunales Agrarios. | 109 |
| B) Desahogo del Procedimiento | 131 |

| | |
|--|-----|
| C) Garantías Constitucionales de Audiencia y Legalidad | 147 |
| D) Diversidad de las Sentencias | 149 |
| E) Ejecución de las Sentencias. | 151 |
| F) Recurso de Revisión | 153 |

CAPITULO IV

CONTROL LEGAL DE LAS FUNCIONES DE LOS

| | |
|--|-----|
| TRIBUNALES AGRARIOS | 157 |
| A) El Juicio de Amparo | 157 |
| B) Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. | 177 |

CAPITULO V

LA PROCURADURIA AGRARIA

| | |
|--|-----|
| A) Constitución. | 188 |
| B) Funciones Representativas de los Derechos de Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios. | 193 |

C O N C L U S I O N E S 201

B I B L I O G R A F I A 204

L E G I S L A C I O N 206

E C O N O G R A F I A 207

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

En el análisis sistemático del tema objeto del presente trabajo de investigación, en primer lugar me resultó imperativo partir de los elementos constitutivos y limitaciones de las principales formas de tenencia de la tierra en el campo, así como, la evolución que se ha dado en la propiedad de los ejidos y comunidades agrarias, desde el punto de vista del progreso económico y social del país. En segundo lugar, por su esencial importancia, hice un estudio fundamental del procedimiento legal tendiente a garantizar la distribución equitativa de la propiedad rústica y la seguridad en la tenencia de la tierra en el campo, evolución que actualmente confluye en un verdadero procedimiento, que de administrativo se convirtió en judicial, para dar mayor efectividad a la seguridad jurídica de los terrenos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y hacer real el auténtico y genuino respeto a las garantías constitucionales de audiencia y legalidad de los titulares de las formas básicas de propiedad en el agro mexicano.

En tercer lugar, procedí al análisis del control jurídico de las desviaciones de las autoridades de los Tribunales Agrarios, por medio del Juicio de Amparo, recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las actuaciones de la Procuraduría Agraria como órgano Técnico representativo de los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

El actual procedimiento agrario representa una innovación en el campo jurídico procesal; en efecto esta nueva vía aparece como una alternativa diferente a las ya existentes, de ahí que surja la importancia de su estudio. Ahora bien, reviste gran interés en conocer el método utilizado en la substanciación de este tipo de procedimiento, pues existen escasas investigaciones jurídicas en cuanto al nuevo derecho procesal agrario, el cual se puede apreciar, tiene características propias para beneficio de los campesinos.

A B R E V I A T U R A S

| | |
|-------------|--|
| C | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| LA | Ley Agraria |
| LFRA | Ley Federal de Reforma Agraria |
| LOTA | Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios |
| RTA | Reglamento de los Tribunales Agrarios |
| TSA | Tribunal Superior Agrario |
| TUA | Tribunal (es) Unitario (s) Agrario (s) |
| PA | Procuraduría Agraria |
| RIPA | Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria |

CAPITULO I

LAS PRINCIPALES FORMAS DE LA TENENCIA

DE LA TIERRA EN EL CAMPO

A) EL EJIDO

En el Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, la palabra "ejido" está definida como: "El campo o tierra que esté a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común de sus moradores; nadie por consiguiente, puede apropiarse ni ganarlos por prescripción, ni edificar en ellos ni mandarlos en legado."

ANTECEDENTES:

"Esta figura peculiar de tenencia de la tierra tiene antecedentes en las formas comunales de propiedad de la tierra de los pueblos mesoamericanos antes de la llegada de los españoles. Entre los aztecas, había varias modalidades de tenencia de la tierra, pero es el calpulli la que tiene alguna semejanza con los actuales ejidos. Los campesinos aztecas (no los nobles) disponían

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Ed. Cárdenas, México 1979, pág. 599.

de tierras donde vivían los grupos familiares (clanes), la región de cada grupo o patriarcado se llamaba chinalcoalli o calpulli. Los calpulli o comunidades familiares eran propietarias de la tierra que, aunque comunal y administrada por un consejo de ancianos, se dividía por familias en usufructo para que cada una de ellas la trabajara en forma independiente. Este usufructo era hereditario y se perdía si durante dos ciclos agrícolas una familia no trabajaba la tierra. Además de estos campos existían otros que recibían el nombre de altepetlalli, que eran trabajados en común y cuyos frutos se destinaban al pago de impuestos y tributos."

"Con la conquista se abre todo un periodo de despojo de las tierras a las comunidades indígenas; pero también contradictoriamente, de la promulgación de una serie de disposiciones por parte de la Corona española, tendientes, en algunos casos, a fijar la fuerza de trabajo y, en otros, a evitar el exterminio de los indígenas por parte de los conquistadores."

"La Corona se preocupó por proteger las formas comunales de propiedad, buscando adaptarlas a los sistemas españoles de tenencia de la tierra y también para que fueran funcionales para la extracción de tributos. Así, una serie de cédulas y ordenanzas reales se fueron promulgando (principalmente en la segunda mitad del siglo XVI) hasta conformar un aparato legal protector de la propiedad indígena.

"La Corona española dispuso que cada pueblo fuera dotado de un fondo legal, que era donde se establecía la zona urbana y que debería constar de 500 metros a la redonda a partir de la puerta de la iglesia; de un ejido, que eran tierras de labor con una extensión mínima de una legua cuadrada (aprox. 4,200 metros por lado). Esta superficie era inalienable y debería ser controlada por un consejo del pueblo. Por su forma de propiedad comunal y de apropiación bajo usufructo familiar se parecía mucho al calpulli. Y por último, los propios, propiedad de tipo municipal que era trabajada en forma común o arrendada y cuyo producto se destinaba al sostenimiento del gobierno local y el pago de impuestos. Esta porción de los terrenos de los pueblos se asemejaba al aitepetlialli señalado anteriormente."

"Aparejada a la distribución de la tierra, se llevó a cabo la distribución de indios, bajo el nombre de "encomiendas". Oficialmente, el propósito era confiar a los españoles beneficiados la santa misión de enseñar el evangelio a los indios que quedaban bajo su tutela, tal como el nombre "encomienda" -del latín comendo, encomendar a- parece indicar. Sin embargo, cualquiera que haya sido el verdadero propósito, el resultado fue la oferta conjunta de tierra y trabajo, y un medio eficiente de recaudar los impuestos de los indígenas, para la Corona y para el señor mismo. La "encomienda", que generalmente abarcaba extensiones considerables

¹ MORETT S, Jesús. Alternativas de Modernización del Ejido. Ed. Diana, México 1992, págs. 35 y 36.

de terreno, incluyendo poblados y habitantes, se volvió en la práctica una esclavitud legalizada y, por consiguiente, levantó objeciones muy fuertes entre muchos de los misioneros. La "encomienda" fue limitada en 1570 (excepto las correspondientes a Cortés y a sus descendientes), y abolida definitivamente en 1720' pero en esa época, los "encomenderos" habían establecido sus derechos "legales" sobre las tierras, así que, con la abolición, su posición como propietarios no cambió en absoluto. Esto fue posible con ayuda de las "composiciones", una forma relativamente fácil de legalizar la posesión de tierra que ilegalmente se ocupaba... El "pago moderado" se hacía a la Corona, que era la propietaria legal de la tierra ocupada ilegalmente; por lo tanto, era una fuente de ingresos extras del tesoro, y, lo que es más importante, propiciaba el apoderamiento de tierra, por todos los medios posibles... Desde el principio del período colonial (1517 - 1810), la Corona trató de proteger los poblados indígenas de las ambiciones sin límite de los colonizadores españoles, y los tres siglos del período colonial son pródigos en decretos reales urgiendo a la Administración de la Nueva España a respetar no sólo las posesiones indígenas, sino además el sistema de tenencia que los indígenas tenían antes de la conquista; sin embargo, el hecho de que estas instrucciones tuvieran que ser repetidas tan a menudo, hace resaltar el poco valor que se les daba en la práctica y la influencia mínima que

ejercieron en la conformación de la estructura agraria de esa época."¹

"Importa subrayar que la parte medular de las tierras de la Nueva España queda en poder de las clases altas de los peninsulares, que desempeñan puestos de funcionarios, comerciantes e industriales. Es definitivo en este acaparamiento el mayorazgo, que refleja la herencia de las tierras en su totalidad a favor del mayor de los hijos, a fin de acrecentar y al mismo tiempo perpetuar el nombre de la familia. Igualmente se ligaba el nombre a una casa y, de ser posible, a un título nobiliario. La tierra era considerada como un prestigio familiar y financiero."

"A partir de 1550, en que se autoriza el primer mayorazgo a favor de uno de los conquistadores, se multiplican en forma progresiva, en especial en los siglos XVI, XVII, en que se fundan en México, Veracruz, Oaxaca, etc. Esto se puede calificar como la célula más desarrollada del latifundismo de la época."²

"Hacia el final del periodo colonial, el Clero era el terrateniente individual más importante. Las propiedades de la Iglesia eran llamadas de "manos muertas", ya que una vez adquirida la propiedad difícilmente podía ser vendida y por ello

¹ ECKSTEIN, Salomón, El Ejido Colectivo en México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1978, pág. 13.

² MEDINA CERVANTES, José, Derecho Agrario, Ed. Haria, México 1987, pág. 62.

automáticamente se retiraba del mercado. Aún la España católica, reconociendo el peligro de esa concentración e incovilidad, prohibió desde 1535 la venta de tierra a organizaciones eclesiásticas' pero este decreto, como tantos otros, fue ignorado en la práctica."

"Hacia el final del siglo XVIII, el Clero en la Nueva España había acumulado una considerable riqueza en propiedades urbanas y rurales, al mismo tiempo que se convertía en el prestamista más importante del país. Por lo tanto, además de las propiedades que directamente controlaba, disponía, mediante hipotecas, de otras propiedades y ejercía una influencia dominante -económica y social- en todos los sectores de la población, incluyendo los grandes terratenientes, que a menudo tenían deudas considerables con el Clero... Abad y Queipo, uno de los más ilustres escritores españoles, estimaba que el número total de habitantes de la Nueva España era de cuatro y medio millones; de estos la décima parte eran españoles, que al mismo tiempo eran los dueños de todas las propiedades y de la demás riqueza. Del resto de la población, consideraba que un tercio eran indígenas y dos tercios mestizos, que vivían en la más espantosa miseria. La única fuerza que podía mantener el control de las grandes masas era la iglesia, pero una vez que el Clero se volvió en contra de las condiciones existentes, el choque fue inevitable. De hecho dos eclesiásticos -Hidalgo y

Morelos- comenzaron y encabezaron la guerra de Independencia, que más tarde dio fin al dominio español en la Nueva España."

"Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fue hecha por los indios labriegos... Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la de Independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional."

"Como bien es conocido, por los demás, los más significativos hechos de armas de la lucha, irían acompañados de los trascendentales documentos que habrían de dar a ésta su auténtico carácter revolucionario. Al iniciarla, Hidalgo lo hace decretando la abolición de la esclavitud y ordenando la entrega de la tierra a quien la trabaja; y Morelos, poco después, no se contentaría con refrendar estas medidas, sino que habiéndose sumado a la causa insurgente absolutamente compenetrado de que la lucha de 1810, por encima de ser un movimiento emancipador en lo político, era toda una revolución social, provocada por el injusto sistema social y la ignominiosa explotación económica a que su pueblo se

¹ ECKSTEIN, Salomón, ob. cit. pág. 15.

² MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, El Problema Agrario en México, duodécima edición, Ed. Porrúa, México 1974, pág. 92.

había hallado sujeto durante tanto tiempo, habría de ir más lejos todavía. Separar su gobierno del de la península no era todo; tenía que operarse un cambio en el *statu quo* de las multitudes indígenas, mestizas, y, aún, criollas que, por obtenerlo, siguieron a Hidalgo desde un principio."

"El día 5 de diciembre de 1810, en efecto, el cura de Dolores expedía, desde la ciudad de Guadalajara, un bando que parece ser el punto de partida de todo nuestro movimiento agrario, ya que en él se decretaba lo siguiente:"

"... por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos."

"Entre las medidas tomadas por el cura de Carácuero José María Morelos y Pavón en materia agraria, sobresale el ... "Proyecto para la confiscación de intereses de europeos y

¹ SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1987, pág. 56, 57.

americanos adictos al gobierno español... en este documento sabe captarse el auténtico problema social de nuestro pueblo... asimismo, la forma en que en él se propone hacer los repartos de tierra "... de manera que nadie enriquezca en lo particular, y todos queden socorridos en lo general ..." También... "nos ofrece un rico precedente de nuestro actual artículo veintisiete constitucional, por lo que toca a la reforma agraria, al procurarse el régimen de pequeña propiedad:"

"Deben también inutilizarse -dice el plan- todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas..."

"El documento que nos ocupa antecede a los Sentimientos de la Nación: plataforma constitucional de México, en la que don José María hubo de exponer en 23 puntos." En tales.. "puntos vemos como el genio michoacano, en efecto, hubo de proporcionar al Congreso un verdadero catálogo de los principios que, según su sentir, debieran integrar la naciente estructura constitucional de la patria, que así comenzaría a formarse, y que habrían de dar contenido, en buena medida, a la Carta que apareciera un año después en Apatzingán." "... Con este importantísimo antecedente,

pues, el Congreso habría de establecer en el Decreto de Apatzingán, los dos principios fundamentales en los que parece cimentarse nuestro ser constitucional: la soberanía de nuestro pueblo y los derechos de nuestros hombres, a través del reconocimiento de los "naturales del país", como base de la representación nacional y de una forma de gobierno republicano como respuesta a tres largos siglos de despóticos virreinos; a través de la declaración de que el exclusivo objeto de la institución de los gobiernos es la íntegra conservación de los derechos humanos, así como de que "la potestad más cercana a la soberanía es la de legislar"; a través, finalmente, de la expresa condena del título de conquista como válido para "legitimar los actos de la fuerza" y del establecimiento de un Ejecutivo plural, supeditado a una franca supremacía congresional, como la mejor garantía de efectividad de nuestras nacientes prácticas democráticas. De aquí, precisamente, que se halla señalado a la Carta de Apatzingán como el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano; de aquí, también que fuera con ella que iniciáramos la tenaz lucha en que hubimos de empeñarnos hacia la conquista de nuestros derechos constitucionales."

"A raíz de la aparición de la Constitución de Apatzingán, efectivamente, la represión realista no se haría esperar. Inmediatamente que Calleja llegó a conocer el referido documento, publicó un bando condenándolo; ordenó la quema, no solamente de la Constitución y de cuantos ejemplares de la misma aparecieran, sino

de cualesquiera publicación de quienes hasta entonces fueron llamados insurgentes y en adelante se apellidarían traidores y rebeldes. Argumentaba que "... la pretendida Constitución de los rebeldes es infinitamente más monstruosa y descabellada que aquella " (se refería a la gaditana de 1812, cuyo avanzado liberalismo fue repudiado por el autócrata que detentaba el poder en España: Fernando VII, quien acababa apenas de desconocerla); pues si la reacción que provocó en España la Le gaditana en 1812, trajo un absolutismo más intolerable todavía que aquel que la había hecho posible, la que produjo la Carta de Apatzingán, ... desencadenó, ahora más arrebatadamente, el coraje realista en contra de un movimiento que, en un principio, creyó poderse doblegar con suma facilidad. El capitán del Anáhuac, el insigne Morelos, no sólo les había derrotado en los campos de batalla amenazando muy seriamente la estabilidad del gobierno virreinal, al que no dejaba de tener en jaque; ahora la retaba también social, jurídica y políticamente, enfrentándole un código de democracia pura. La libertad e igualdad que preconizaba la Carta de Apatzingán, bamboleaba desde sus cimientos todo el edificio colonial, construido precisamente sobre la desigualdad y la injusticia."

"La Carta de Apatzingán estaría destinada, por ello mismo, a correr la misma suerte de la verdadera insurgencia: desaparecer, pues como es bien sabido el "consumarse" de nuestra Independencia pareció ahogar la llama que hubiera encendido Hidalgo cuatro años atrás, y que había convertido Morelos en una verdadera

hoguera; y la eficacia de ella, al no depender, pues, sino de la victoria de las armas independentistas, se halló circunscrita a los propios insurgentes y a los territorios por ellos ocupados.

Ello es suficiente, no obstante, para afirmar su validez y vigencia en la Historia de México, como nuestra primera Carta fundamental." *

"El primer siglo de independencia, política en México se caracteriza por constantes luchas internas, que a menudo constituyeron abiertas guerras civiles. A lo largo de este doloroso trayecto de continuos levantamientos y cambios, se distinguen tres acontecimientos trascendentales, que indican en cada caso la iniciación de una nueva fase de desarrollo social y económico: Independencia, la lucha por la independencia de España que empezó en 1810; Reforma, el movimiento contra el dictador Santa Ana y los intereses del Clero que él representaba, que llegó a su climax con la promulgación de la Constitución de 1857; Revolución, la lucha contra el dictador Díaz y los terratenientes que representaba, y que empezó en 1910, y dio a la Constitución de 1917..." *

"Conseguida la Independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario; pero

* Ibidem. págs. 58-64,65.

* ECKSTEIN, Salomón, ob. cit. pág. 16.

considerándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial."

"La conquista y la colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular. La población española no se extendió uniformemente, sino que afluyó a determinados puntos (los mineros y los ya poblados por indígenas). Por este motivo al consumarse la Independencia el país estaba en unos lugares muy poblado y en otros casi desierto."

"En los lugares poblados, el problema agrario se ofrecía con toda precisión, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y latifundios de propiedad de la Iglesia, que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y de sus pequeñas industrias."

"El problema presentaba dos aspectos: 1o., defectuosa distribución de las tierras; 2o. defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la época colonial, principalmente durante la guerra de Independencia, se consideró el primer aspecto. Realizada la Independencia, los gobiernos de México sólo atendieron al segundo. Se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena,

que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo." "

"El México prerrevolucionario independiente del siglo XIX fue testigo de que el desequilibrio agrario se fuera agudizando, del crecimiento anormal de los latifundios y de la desaparición casi total de la propiedad de los pequeños agricultores y de los poblados. Se tomaron algunas medidas legales para contrarrestar esta tendencia, pero lo único que hicieron todas ellas fue darle un impulso adicional."

"La política y la legislación de los gobiernos que se sucedieron durante el siglo XIX estaba dirigida únicamente hacia el segundo aspecto, con la esperanza de que al asegurar una migración interna hacia las regiones deshabitadas y sobre todo estimulando la inmigración de campesinos, la explotación agrícola tendería hacia la pequeña propiedad con fincas de tamaño familiar. La desigual distribución de las tierras de labor se resolvería por sí misma y por lo tanto el problema, como un todo, desaparecería. Los esfuerzos legislativos, por lo tanto, estaban dirigidos hacia tres puntos principales: Colonización; desamortización y finalmente nacionalización de las propiedades del Clero y cultivo de las tierras baldías." "

" MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, ob. cit. pág. 99.

" EKSTEIN, Salomón, ob. cit. págs. 16,17.

"...Cuando se proclamó la Independencia en 1821, la posición y la propiedad de la Iglesia católica Romana quedaron garantizadas, y por lo tanto, la misma tendencia persistió bajo los gobiernos independientes, debido a las mismas razones que la hicieron prosperar durante los años de coloniaje: ninguna propiedad adquirida por la Iglesia fue objeto (casi nunca) de transacciones comerciales, o donaciones. Los diezmos e intereses sobre créditos, llegaban mucho más allá de las necesidades de las instituciones eclesiásticas, aumentaban en forma notable su ya considerable riqueza... En 1830 el antagonismo entre la Iglesia y el Estado se hizo abierto y enconado. Varias proposiciones fueron enviadas a la Cámara para cubrir las deudas internas y externas mediante la confiscación de las propiedades eclesiásticas; pero fueron realizadas bajo la presión del Clero y de su más ferviente patrocinador, el Presidente Santa Ana (que se hizo famoso por "vender", Nuevo México y Alta California a los Estados Unidos por 15 millones de dólares)... el descontento general contra Santa Ana y los intereses e ideas que él representaba, dieron finalmente por resultado la revolución de 1854 y el fin de su mandato, con lo que se abrió una nueva época en la historia de México La Reforma."

"En el periodo comprendido entre 1821 y 1854 México tuvo 42 diferentes Gobiernos, un emperador y 20 Presidentes, Santa Ana ocupó la presidencia 8 veces y dominó la situación durante un cuarto de siglo. Indudablemente fue un periodo de iniciación difícil para el joven país."

"Bajo la administración de Benito Juárez, el gobierno liberal expidió en 1856 la Ley de desamortización, la cual ordenaba la venta inmediata, preferentemente a sus arrendatarios, de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas en toda la República, a un precio igual al valor capitalizado de la renta previamente pagada, a 6% de interés. si el arrendatario no podía hacer uso de ese derecho en tres meses, lo perdía, y entonces cualquiera podía proceder a presentar una denuncia contra el propietario, recibiendo como premio la octava parte del valor de la tierra vendida en subasta pública. Esta cláusula resultó desastrosa para las propiedades de los pueblos, como veremos más adelante."

"Eran tres los propósitos perseguidos por la ley:"

"1) Poner nuevamente en el mercado las grandes extensiones de "propiedad muerta", estimulando el desarrollo económico general."

"2) Alentar la formación de pequeñas propiedades privadas, ya que se tenía la esperanza de que los arrendatarios y los campesinos sin tierra aprovecharan la oportunidad de adquirirlo a precios bajos, y por lo tanto el problema agrícola y agrario sería finalmente resuelto, y"

"3) Obtener ingresos fiscales de propiedades hasta entonces exentas de impuestos por ser propiedad del Clero."

"Durante ese mismo año -1856- se convocó una sesión especial del Congreso -la Asamblea Constituyente Extraordinaria- y en 1857 fue aprobada una nueva Constitución la cual iba a estar en vigor durante los siguientes 60 años. Las ideas agrarias fundamentales de la ley de 1856 fueron incorporadas al Artículo 27, que dice lo siguiente:"

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ella haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."

"La reacción fue vehemente. El papa Pío IX lanzó un severo anatema contra el nuevo régimen y su Constitución pagana y los clérigos se negaron a reconocer la legalidad de la ley, declarando que cualquiera que adquiriera propiedad eclesiástica por medio de compra, quedaba automáticamente excomulgado. Además, empezaron una lucha sorda contra el nuevo Gobierno liberal. A raíz

de esto estalló la guerra de Reforma, la cual duró tres años y golpeó cruel y despiadadamente todos los rincones del país."

"El repudio de la Iglesia a la ley de 1856 obligó al gobierno Liberal -que tenía todavía su sede en el puerto de Veracruz- a tomar medidas más radicales, que se tradujeron en la Ley de Nacionalización de 1858. esto fue muy afortunado para el país, ya que, como Silva Herzog lo hace notar, si los clérigos hubiesen aceptado la primera ley, hubieran continuado siendo una fuerza económica muy poderosa, aún cuando su capital hubiera adquirido una forma diferente, la segunda ley, sin embargo, confiscó sin derecho a indemnización toda la propiedad del clero, con la sola excepción de los edificios que estaban siendo utilizados para el culto religioso. Las fuerzas liberales triunfaron en el campo de batalla en 1860 y Juárez aplicó las Leyes de Reforma en todo el ámbito del país. Con esta medida se eliminó en forma definitiva a la Iglesia como propietaria de tierras."

"...durante la primera etapa de la Ley de desamortización, los arrendatarios creyentes rehusaron entrar en conflicto con la Iglesia, y sobre todo exponerse, por el hecho de comprar sus tierras, a una excomunión. Aquellos que se atrevieron a afrontar el reto de la Iglesia no tenían suficiente dinero para las compras. Por lo tanto, los tres meses transcurrieron rápidamente los arrendatarios perdieron su prioridad y se abrió la

" Ibid. págs. 18, 19

puerta para aceptar las denuncias. Los grandes terratenientes se aprovecharon de la ocasión y después de obtener como premio la octava parte, adquirirían el resto a un precio mínimo... Por lo tanto, la desaparición de la Iglesia como terrateniente dio como resultado solamente la transferencia de sus propiedades a los grandes latifundios, haciendo a sus dueños más grandes y poderosos. La posición de los arrendatarios y de los pequeños campesinos permaneció sin alteración.

"A la muerte de Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada fue designado Presidente; pero en 1876 fue arrojado del poder por Porfirio Díaz que permaneció en la Presidencia (posteriormente reelegido) por 34 años, excepto un intervalo de 1880 a 1884. Este periodo es notable por la paz política y por el impulso al desarrollo económico en varias direcciones; ...Sin embargo, en lo que respecta a distribución de la propiedad y del ingreso, se intensificó la tendencia hacia la concentración de la tierra, y se agudizó definitivamente la lucha al aumentarse considerablemente la distancia entre los grupos rurales antagónicos que quedaron después de que la Iglesia fue eliminada. Ni siquiera la paz era tan completa como aparecía en la superficie, pues estallaron rebeliones una y otra vez en diferentes regiones y en diferentes periodos: 1878, 1879, 1881, 1882, 1886, culminando con la gran revolución de 1910, que dio fin al régimen de Díaz."

" Ibid. págs. 20, 21.

"En 1875 se promulgó una nueva ley de Colonización, posteriormente respaldada por un decreto en 1885. Esencialmente era similar a las leyes anteriores, con el objeto subyacente de promover la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos, que todavía se encontraban disponibles en grandes extensiones por todo el país. Para disponer de las tierras necesarias para este gran proyecto, el gobierno ordenó levantamientos, fraccionamientos y avalúos de todos los terrenos nacionales que se encontraran ociosos y los adjudicó a colonos nacionales o extranjeros siempre y cuando llenaran cualquiera de las tres condiciones siguientes: 1) La adquisición por compra dentro de un plazo de diez años; 2) La compra al contado a un precio especial reducido; 3) La adjudicación gratuita previa solicitud, otorgando el título definitivo de propiedad después que el colono había cultivado durante cinco años consecutivos su parcela. La superficie máxima adjudicada en cualquiera de las dos primeras condiciones era de 2500 has. y de 100 has. en la tercera."

"Esta ley, sin embargo, introdujo una innovación muy importante en relación con las anteriores; la ejecución del plan estaba confiada a concesionarios privados llamados "Compañías Deslindadoras", cuya función era explorar el país, localizar, medir y deslindar todas las tierras baldías, subdividir las en parcelas de acuerdo con el límite de 2500 has. y supervisar su venta a los futuros colonos. en compensación por los gastos en que incurrieran, las compañías estaban autorizadas a retener un tercio de toda la

tierra deslindada. Esto iba de acuerdo con la política de Díaz de estimular el desarrollo económico mediante concesiones liberales a grandes compañías privadas, con frecuencia extranjeras, que estaban a cargo de empresas definidas, como era el caso de los ferrocarriles y de la minería."

"Sin embargo, como había sucedido anteriormente, no se desarrolló ningún tipo de colonización, ni la interna ni la externa. Los campesinos indígenas y mestizos no estaban preparados ni social ni psicológicamente, y, además, no estaban dispuestos a abandonar sus poblados para trasladarse a regiones desconocidas; los peones, además, estaban atados por sus deudas en las tiendas de raya de las haciendas. Por otro lado, las condiciones sanitarias y climáticas de las nuevas regiones eran generalmente hostiles a los colonos, y ni las compañías ni el gobierno contribuían a su mejoramiento. Los colonos extranjeros, los pocos que vinieron, encontraron rápidamente ocupaciones más remunerativas como especuladores de tierras, como administradores de haciendas, o como empleados de las grandes compañías concesionarias."

"Los efectos colonizadores de la ley no fueron de importancia, pero su influencia para promover la concentración, y para agudizar aun más las diferencias entre los grupos agrarios, fue muy importante y decisiva. Toda la tierra poseída ilegalmente era considerada baldía -incluyendo las tierras comunales de los poblados, de acuerdo con la Constitución de 1857- y por lo tanto

estaba sujeta a los deslindes, de acuerdo con las leyes de 1875 y 1885." "

"El acelerado y sólido proceso de concentración de la propiedad rural, el cual medura en el porfiriato por conducto de las compañías deslindadoras, deviene en el latifundismo, que tiene como puntal a la hacienda. En torno a la hacienda y el hacendismo, que es su más diáfana manifestación, se da el régimen territorial rústico, además de la orientación y actividad de la economía nacional."

"No es por demás asentar los objetivos (más que la definición) de la hacienda mexicana. Es la persona moral precapitalista, que explotaba en forma extensiva e irracional la propiedad rústica y los recursos naturales, llegando a la subutilización de los mismos, lo que armonizaba con la sobreexplotación de la fuerza de trabajo de labriegos y campesinos. La producción de la hacienda, más que estar regulada por las fuerzas del mercado, se orientaba a un mercado localizado y cautivo, con lo que se aseguraba un ingreso medio a los propietarios. A la vez, la hacienda se convirtió en el soporte de la tradición familiar, que se consolidaba y acrecentaba con los nexos matrimoniales. Esto permite influir en la vida social, económica y en especial política."

" Ibid. págs. 22, 23

"El hacendado era un señor feudal que ejercía su poder por encima del institucionalizado y contemplado en las leyes, que degeneraba en conculcación y atropello de los más elementales derechos humanos. Su conducta es clara en estos pasajes:

"Manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres y hasta mata...: en una ranchería cercana, apenas hay mujer libre o casada que él no haya poseído de grado o por fuerza; varias veces los vecinos indignados lo han acusado ante la autoridad, ésta siempre se ha inclinado ante él; lo han querido matar y entonces los castigados han sido ellos."

"Pasemos a dar una hojeda a las cifras de las haciendas y ranchos de 1810 a 1893, que se distribuían de la siguiente forma:"

| CONCEPTO | | | | |
|-----------|--------|--------|--------|--------|
| ANOS: | 1810 | 1854 | 1876 | 1893 |
| HACIENDAS | 3 749 | 6 092 | 5 700 | 8 872 |
| RANCHOS | 6 689 | 15 085 | 13 800 | 26 607 |
| TOTAL: | 10 438 | 21 177 | 19 500 | 35 479 |

"La fase del despegue hacendario y de los ranchos se da de 1876-1893, ya que crecieron a una tasa de 55.6% y 92.8%

respectivamente, en tanto que para 1906 se registraba una cifra total de 42 237 haciendas y ranchos... Aclarando que el 85% de los ranchos estaban comprendidos en las haciendas, esta disparidad en las cifras nos conduce a que la propiedad mexicana de ninguna manera se ha dividido y sus condiciones (porfiriato) son iguales o peores a las que motivaron la independencia." "

"La dispar realidad económica fue polarizando las fuerzas sociales; por un lado un reducido grupo detentador de la riqueza y de las decisiones nacionales; por el otro se encontraba una amorfa masa social compuesta de campesinos y labriegos que estaban al margen de las más mínimas bondades generadas por el sistema económico."

"Donde se incubía el germen de la revolución? Sin lugar a dudas en el medio obrero, que orgánicamente era el más estructurado. Los mismos nexos internos laborales- sociales, las relaciones ideológicas y de solidaridad con sindicatos, y otros cuestionamientos de explotación de la fuerza de trabajo aglutinan a los obreros presionando (pacífica y violentamente) el cambio del estatus económico. Casos más representativos son las huelgas de Cananea (1 de junio de 1906) y de Río Blanco (7 de enero de 1907)."

"Diferente fenómeno se da entre los campesinos y labriegos, que por su confinamiento en las haciendas, sumado a su

" MEDINA CERVANTES, ob. cit. págs. 112, 113.

analfabetismo, lo mismo que a su interconexión (no individual), ya no digamos social, hacían imposible la articulación revolucionaria. Fueron los elementos objetivos de expoliación y conculcación de los derechos (tienda de raya, robo de sus tierras, cárceles y muerte) los que dinamizaron la insurrección en el medio rural, de ahí que su organización haya sido lenta y con un más alto costo social y material. Esto también se refleja en el caudillaje y en la constante que fundamenta sus reclamos: la restitución de sus tierras." 14

"En atención a lo anterior se considera que... La Revolución fue esencialmente una revolución agraria, pero ni sus iniciadores tenían una idea clara de como se resolvería finalmente el problema, como tampoco ninguno de los dirigentes revolucionarios lograron ejecutar los programas que ellos confeccionaban anulando lo hecho por los demás. ...En síntesis la "ideología de la Revolución" fue un desarrollo orgánico de el espíritu y la realidad mexicanos que tomó siglos en germinar, décadas en brotar y muchos años y mucha sangre en dar frutos."

"Hacia el fin del siglo, el clamor por una reforma agraria total creció en intensidad y en insistencia, y sobre todo, se sentía venir en los círculos políticos y sociales... En 1899 se organizó el primer club "liberal" de carácter local y en 1901 se fundó la "Confederación de Clubes Liberales" reuniendo a su

14 Ibid. págs. 121-125.

alrededor muchos de los intelectuales y pensadores de México. Los organizadores fueron arrestados en 1902, pero los clubes subsistieron y finalmente tomaron impulso. Sus publicaciones expresaban los puntos de vista de varios sectores de la oposición - en algunos casos un poco clandestina- y sus miembros eran conocidos por sus continuas rotaciones entre su casa, los escondites y la prisión."

"El Partido liberar publicó en 1906 en Salt Louis, Missouri, un manifiesto que con razón es considerado como un acontecimiento importante en la historia de las ideas relacionadas con la reforma agraria. La exposición de motivos..." entre otros puntos consideraba: "...la cancelación de todas las deudas de los jornaleros, desaparición de las "tiendas de raya", restitución de los ejidos a los poblados, confiscación de todas las tierras incultas, asignaciones gratuitas, a todos los solicitantes de tierras nacionales, de parcelas que no excedieran un cierto máximo, con la sola condición de que fuera cultivada y no vendida, fundaciones de bancos agrícolas de crédito y confiscación de las propiedades adquiridas ilegalmente por los actuales empleados públicos. Muchas de estas ideas habían sido expresadas antes, pero mientras que en otras ocasiones eran opiniones privadas de individuos preocupados e inquietos, ahora figuraban en la plataforma política de uno de los partidos más influyentes de la oposición."

"Vale la pena mencionar que hasta los defensores ideológicos y los partidarios del Presidente Díaz admitían que el sector agrícola se estaba rezagando, aun cuando ellos pensaban que su mandato constituía una bendición para el país, lo cual se podía demostrar con el progreso alcanzado en algunos sectores."

"El atraso rural se reflejaba en el hecho innegable de que, aun cuando el 80% de la fuerza de trabajo en el país estaba concentrada en la agricultura, este sector era incapaz de cubrir las necesidades locales de productos alimenticios básicos. La opinión generalizada concurría en que algún cambio debería presentarse en la estructura agraria, si el estancamiento quería ser superado. Los grandes latifundios no sólo retardaban, sino que evitaban todo desarrollo, y seguramente no eran el tipo óptico de organización agrícola. La pequeña propiedad privada y las fincas de tamaño familiar serían preferidas como unidades productivas. El debate giró alrededor de la pregunta de que tan profundo debería ser el cambio y por qué medios se debía llevar a cabo."

"En 1910 el anciano dictador Díaz proclamó que se celebrarían elecciones libres en el Centenario de la Guerra de Independencia que fue celebrado con mucha pompa y solemnidad. El partido de oposición -encabezado por Francisco I. Madero-. lanzó el lema de "Sufragio Efectivo y no Reelección" con el propósito de evitar que cualquier dictador se reeligiera a sí mismo, lo cual era el propósito principal de la lucha, a juicio de Madero. Pero

cuando su triunfo parecía inminente, fue hecho prisionero y posteriormente escapó a Estados Unidos, en donde se declaró en lucha armada contra el régimen. La Revolución había empezado."

"Madero, en su "Plan de San Luis de 1910, subrayaba principalmente el tema de la no reelección y mencionaba el problema agrario como una cosa secundaria, prometiendo restituir a los poblados la tierra de la cual habían sido ilegalmente desposeídos. El término "restitución" se aplicaba en los casos en que los poblados habían sido ilegalmente privados de sus tierras. Esto debe distinguirse claramente de las "dotaciones", ya fuera por compra o expropiación, en cuyo caso no existían las pretensiones judiciales del caso anterior. Durante las primeras etapas de la Revolución se consideraba que solamente la restitución proporcionaría suficientes tierras a los poblados. Sin embargo, tal como después se vio, la gran mayoría de las haciendas pudieron presentar títulos de propiedad inobjetables desde el punto de vista legal, y no así los pueblos, dando como consecuencia que la restitución constituyera una fuente muy limitada de tierras para los poblados, la dotación quedó como única alternativa."

"Campesinos de todo el país respondieron al llamado de Madero y se levantaron en armas, no en virtud de los puntos políticos que se esgrimían, los cuales posiblemente no los entendían ni les importaban, sino más bien porque se prometía justicia y tierra. La más oprobiosa opresión y miseria había

acabado con su paciencia y el odio contra quienes consideraban culpables de su condición había llegado a un grado tal, que cualquier chispa era capaz de provocar la explosión. Muchos de los dirigentes revolucionarios, entre ellos Madero, cuyas buenas intenciones nadie pone en tela de duda, no llegaron a comprender la desesperación de las masas y su urgente e inflexible sed de justicia; consecuentemente prolongaron la lucha, hasta que, de hecho, o cuando menos así se creía, la sed estaba saciada."

"No hubo un acuerdo completo, ni aun por parte de los revolucionarios, sobre la forma de resolver el problema agrario. Es típica la polémica de Wistano L. Orozco y Andrés Henríquez hacia el final de 1911. Orozco, liberal de corazón, consideraba a la propiedad privada como algo inviolable y reclamaba que "las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano causan la ruina y la degradación de los pueblos. Sin embargo, el poder público no puede hacer otra cosa en estas materias que estimular el interés privado para el fraccionamiento de tierras, concediendo exenciones fiscales u otros beneficios que no signifiquen un desembolso del tesoro, ni la intervención del estado en el ejercicio del derecho de propiedad, o en la actividad privada del hombre."

"Molina Henríquez, por otro lado, arguía (desde la prisión donde escribió el folleto en cuestión), que la historia ha demostrado que el feudalismo sólo puede destruirse por una revolución, a menudo sangrienta e implacable, y que el latifundio

mexicano nunca produciría a menos de que fuera destruido y fragmentado. La expropiación con fines de utilidad pública permanecía como la única solución, "la propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad."

"Madero personalmente insistió en el hecho de que aun cuando él era partidario de la pequeña propiedad, creía que debería ser promovida sólo con el esfuerzo constante, pero nunca por la división de los grandes latifundios, ni por cualquier acto de expropiación. Su gobierno trató de resolver el problema de tres maneras; fraccionamiento de las tierras ejidales entre los habitantes de los poblados, compra de las tierras de las haciendas por parte del gobierno y su reventa en pequeños lotes, a los que así lo requirieran para estimular el desarrollo de la propiedad privada en pequeñas parcelas."

"Un comité nombrado por el gobierno para asesorarlo en esta materia objetó este procedimiento basándose en diversos fundamentos. Arguían que la compra de grandes extensiones de tierra ocasionaría únicamente el encarecimiento de la propiedad rural, y además sería una tremenda carga para el erario. Además, la tierra que se ofreció en venta tenía por lo general poco valor agrícola, y por lo tanto, generalmente era inadecuada para la explotación agrícola. El comité objetó la subdivisión de los terrenos ejidales y su conversión en propiedad privada, y recomendó

la reconstrucción del ejido sobre la base de una propiedad comunal, de acuerdo con la tradición y los hábitos de los campesinos..."

"Ya cuando la Revolución tomaba impulso, Madero se enfrentó a un círculo. El país se encontraba en un estado de intranquilidad porque él no resolvía el problema de la tierra, y él prácticamente no podía resolverlo mientras el país se encontrara en este estado... No le dio mucha importancia al Vicepresidente Vázquez Gómez, que en 1911 escribió: "El problema de la tierra es tan urgente y grave, que si no se resuelve o cuando menos se comienza a tratar de inmediato, se resolverá mediante una revolución propia, tal como lo estamos viendo comenzar ahora mismo."

"El descontento por la falta de acción de Madero se diseminó hasta que comenzaron a estallar focos de revuelta tanto en el norte como en el sur. Emiliano Zapata, el campesino sureño, considerado entre los revolucionarios el más destacado de los líderes agrarios, publicó en 1911 el "Plan de Ayala", donde trataba a Madero de traidor, por no haber cumplido sus promesas y proclamaba un programa de acción con los puntos siguientes: restitución de las tierras a los pueblos, expropiación de un tercio de las grandes haciendas después de la debida indemnización a los dueños, para proveer a los pueblos y a sus habitantes con ejidos, colonias, terrenos urbanos y de labor y la nacionalización de las haciendas que se opusieran a la reforma. Por cerca de una década, este Plan

sirvió como bandera a los campesinos mexicanos, no tanto por su integridad legal o estilo brillante, sino porque expresaba las aspiraciones verdaderas de los peones y campesinos, y porque sus promotores lo defendían y trataban de llevar a cabo con sinceridad y perseverancia."

"Los acontecimientos se sucedieron rápidamente. La oposición a Madero, tanto en el norte como en el sur, se hizo cada vez más intensa, fue derrocado en febrero de 1913 por Victoriano Huerta, al que también se oponían todos los grupos políticos. En julio de 1914 Huerta fue obligado a renunciar por Venustiano Carranza, que era el jefe de la oposición. Poco tiempo después surgieron tres campos distintos y antagónicos que lucharon enconadamente entre sí; Carranza como jefe de los constitucionalistas, Francisco Villa en el norte y Zapata en el sur..."

"Hemos llegado hasta este punto, "... para poder llegar al año de 1917, en que fue promulgada la nueva Constitución que proporcionó el marco legal adecuado y necesario para la aplicación de la Reforma Agraria."

"En enero de 1915 el Presidente Carranza decretó una nueva ley agraria, considerada como la contribución más importante desde las leyes de Reforma de 1856 y que fue incorporada a la Constitución dos años más tarde."

"La ley contiene dos puntos importantes y básicos: la completa restitución de las tierras a los pueblos que tuvieran la posibilidad legal de demostrar sus derechos y la dotación de ejidos a aquellos poblados que no lo pudieran probar satisfactoriamente o que simplemente tuvieron necesidad de tierras. En este último caso las tierras necesarias deberían expropiarse de las áreas circunvecinas."

"Las tierras del ejido, ya fueran restituidas o dotadas, serían de propiedad comunal, hasta que una ley especial, que sería emitida posteriormente, estableciera el proceso exacto por medio del cual pasarían a ser propiedad privada."

"Es importante mencionar que ya en esta etapa y con mucho mayor intensidad en acontecimientos posteriores, los legisladores al hablar del ejido tenían en mente, no el ejido colonial, de terrenos comunales para pastoreo y leña, sino toda la tierra incluyendo superficies de cultivo, necesarias para sostener o complementar el ingreso de los campesinos. El cambio que se aplicó al término ejido es muy importante, y el hecho de si fue llamado así en forma deliberada o eventual es algo que se debate aun ahora. En muchos casos sin embargo, cuando se referían al ejido, en aquella época, el significado exacto del término no estaba claramente explicado." ¹¹

¹¹ ECKSTEIN, Salomón, ob. cit. págs. 34, 35, 36, 37, 38 y 39.

"El Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, contiene los conceptos básicos que fundamentan la reforma agraria y sus elementos principales, considerándose como uno de los más relevantes, la denominación que a partir de entonces fue adquiriendo el ejido, al señalarse que: "Los núcleos de población que carezcan de tierra y agua o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas", en una o varias de las cuatro formas siguientes:"

"1) Restitución de las tierras de los pueblos, declarando nulas "todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos... ocupados ilegalmente", así como "todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados... por compañías (deslindadoras), jueces u otras autoridades... con los cuales se hayan invadido u ocupado tierras, aguas y montes de los ejidos."

"2) Dotación de tierras y aguas suficientes a "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enajenados."

"3) Ampliación de las tierras de los núcleos de población, si se prueba que las tierras existentes no son suficientes."

"4) Creación de nuevos centros de población agrícola con "las tierras y aguas que les sean indispensables."

"Es interesante notar que la restitución, que había sido considerada como el instrumento principal para la reforma agraria durante la primera fase de la Revolución, representó solamente el 6 por ciento del total de la superficie distribuida durante las primeras dos décadas. Las dotaciones, generalmente de tierras expropiadas de las haciendas circunvecinas, constituyeron el 79 por ciento y la ampliación el 15 por ciento."

"Las tierras requeridas para este programa se tomarán de dos fuentes:"

"1) Tierras públicas, donde estuvieran disponibles, a las cuales se añadirán las recuperadas de las concesiones entregadas por el Gobierno desde 1876 (es decir durante el régimen de Porfirio Díaz)."

"2) Expropiando "por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre

inmediato a los pueblos interesados... respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

"El resultado de esta reforma, una vez desaparecido el latifundio, sería una estructura agraria compuesta de dos integrantes."

"1) El sector ejidal. La tierra entregada a un núcleo de población, ya fuera por restitución, dotación, ampliación o creación, constituye un ejido. El artículo 27 no especificaba la forma de tenencia o de operación del ejido. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 en la cual se inspiró el mencionado Artículo, dice:

"Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

"2) La pequeña propiedad. Todas las explotaciones agrícolas que no excedan cierta extensión máxima -que ha variado muchas veces y en la actualidad se ha fijado en "cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras"- se consideran pequeña propiedad. Esta no podrá afectarse en ningún caso y de conceder dotaciones que la afecten las

autoridades "incurrirán en responsabilidad por violaciones o la Constitución."

"...Es indispensable, además, para poder comprender como y porqué algunos ejidos se organizaron en forma individual mientras otros siguieron normas colectivas. Este aspecto de la organización interna del ejido no se menciona en la Ley Constitucional. Más aun, según testimonio de Salvador Lira López. "no se tuvo en esa época, ni se ha tenido en mucho tiempo, un concepto claro y preciso de lo que debe ser el "ejido" (escrito en 1940)."

"...Puede verse que el presidente Carranza, aun cuando directamente constructor de los cimientos legales de la reforma agraria, no se distinguió mayormente en la entrega de tierras. La razón principal fue que durante su periodo se encontraba en proceso una guerra civil enconada y sangrienta entre las diferentes facciones revolucionarias, que atrasaban el país una y otra vez, lucha que continuó hasta el periodo de los veinte. En estas condiciones de inestabilidad y conmoción política, la realización de cualquier programa agrario en escala nacional era muy difícil y no podía extenderse más allá de pequeños intentos por iniciativa de algunos gobernadores en sus respectivos Estados."

"El presidente Obregón, que fue elegido en 1920, le dio un empuje muy importante a la distribución de la tierra... Su contribución a la reforma agraria fue sin embargo, de alcances más

amplios... En 1920 se promulgó la primera ley de ejidos, en un intento de aclarar y sintetizar los diversos reglamentos y circulares emitidos hasta esa fecha. La extensión con que debería dotarse a cada campesino debería ser "la parcela mínima capaz de producir para el operador un ingreso dos veces superior al promedio del salario local." Esto es muy interesante porque arroja alguna luz sobre lo que se suponía debería realizar el ejido... La ley dispuso además el establecimiento de "Comités de Explotación del Ejido" que debían representarlo y ser responsables hasta la subdivisión definitiva del mismo, de la distribución temporal de las tierras de labor entre los miembros del poblado y del uso equitativo y racional de los pastizales, el agua y los bosques." "

"Esta ley, aunque plantea un carácter transitorio para los ejidos y comunidades, constituye el verdadero origen del ejido moderno. Es el primer lugar de la legislación donde concretamente se designa el ejido como categoría jurídica para distinguir a una modalidad de la tenencia de la tierra. En el artículo trece de la mencionada ley se expresa que "la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido>."

"El carácter temporal y corporado de los ejidos quedó plasmado en el primer artículo de la mencionada ley, en donde se especifica que los pueblos, las rancherías, las congregaciones, las

" Ibid. págs. 42, 43, 44, 45 y 46.

comunidades y demás núcleos de población "Tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución, en toda la República, para disfrutarlas en comunidad, mientras no se legisle sobre el fraccionamiento."

"Durante todo este periodo se habló de que el ejido sería una forma temporal de tenencia, que las tierras se disfrutarían en comunidad, mientras no se fraccionaran y se vendieran a los ejidatarios. Mientras tanto, a partir de 1921, quedó claramente especificado, en una circular de la Comisión Nacional Agraria, que las tierras dotadas o restituidas a los pueblos se entregaban a los beneficiarios en usufructo, pero seguían siendo propiedad de la Nación."

"Para 1921 ya existen dos elementos clave para la constitución del ejido moderno:"

"1.- Son las tierras entregadas a los pueblos, por tanto es una forma corporativa (no individual) de tenencia de la tierra."

"2.- Se les otorgan en usufructo. Estas son propiedad de la Nación."

"A fines de 1925 se publica la "Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal." En ella se reglamenta la propiedad y el

usufructo de las tierras dotadas o restituidas a los pueblos; Dándose por primera vez la dotación individual sobre las parcelas de cultivo y estableciéndose que de uso común serian los terrenos de agostadero y monte. Por primera vez se prohíbe expresamente el arrendamiento y las tierras ejidales se declaran inalienables e inembargables. Con la expedición de la mencionada Ley quedan definitivamente establecidas las bases del ejido como forma corporativa (de grupo, asociada) de tenencia de la tierra."

"El último elemento que faltaba para constituir el ejido... es su carácter de ser imprescriptible (que no prescribe, no desaparece, no caduca). Es decir, convertirse el ejido de algo transitorio y provisional en algo definitivo y permanente..." "

"El 23 de abril de 1927 fue promulgada la Ley de Restitución, y Dotación de Tierras y Aguas. Este fue el primer intento de construir un código agrario consistente desde el punto de vista jurídico, para reglamentar el Artículo 27 de la Constitución. El desorden y la confusión que había existido sobre este asunto hasta esa fecha, había hecho que los latifundistas, aprovechando las antigüedades y las fallas, promovieran prolongados y tediosos juicios ante los tribunales, lo cual hacía que la tenencia fuera insegura para ambas partes..."

" MORETT S. Jesús, ob. cit. págs. 40 y 41.

"La ley establecía que el sujeto con derechos agrarios era "cada poblado con más de 25 habitantes." Nuevamente el sujeto legal era el poblado como beneficiario, y no el campesino individual. Para que se distinguiera el ejido colonial, en donde la existencia de un "ejido tenía implícito su carácter comunal Narciso Bassols, el autor de la Ley, destaca que "consideramos el poblado como unidad sólo como medida de procedimiento." Por lo tanto, concluye Bassols, la única cosa en común de la dotación de ejidos de acuerdo a la Constitución y la dotación de ejidos durante la época colonial es el nombre. "El nombre ejido se escogió solamente por la falta de otro nombre más apropiado para designar las tierras dotadas a un poblado, pero no tiene nada en común con el ejido colonial."

"La contribución más importante desde el punto de vista legal es el Código Agrario, promulgado el 22 de marzo de 1934. Por primera vez, todas las leyes, decretos y reglamentos relacionados con la reforma agraria, en todas sus fases de distribución de la tierra, fueron ordenados, sistematizados e incorporados en un código general. Las innovaciones más importantes fueron las siguientes: los poblados con derechos a tierras se definieron como aquellos que existían 6 meses antes de presentar su solicitud; la dotación individual de parcelas a los ejidatarios no debería ser menor de 4 has. de terrenos de riego (el límite anterior de 2 has. fue abandonado); las leyes de Calles en las que la parcelación de las tierras de labor era la regla dejando el uso en común para los

pastizales y los bosques, fueron confirmadas por el Código; los peones residentes (acasillados) y cierto tipo de aparceros y arrendatarios, deberían ser considerados, de aquí en adelante, entre los campesinos con derechos para la distribución de la tierra; el tamaño de la pequeña propiedad inafectable fue fijado en 50 has. de riego, teniendo el hacendado el derecho de escoger la localización de esta superficie, la cual no podría afectarse. La organización del ejido fue encomendada al Banco Nacional de Crédito Agrícola."

"Es interesante observar que la reforma agraria continuó definiendo el problema como la restitución y dotación de ejidos. Todas las otras medidas contenidas en el Artículo 27 de la Constitución... no fueron tocadas en el nuevo Código Agrario, que se concretó al aspecto ejidal."

"El Presidente Cárdenas es admirado hasta la fecha como el apóstol de la reforma agraria y de la Revolución en general. A él debe acreditársele la nacionalización de los ferrocarriles en 1937 y de las empresas petroleras en 1938... En la escena agraria los logros no son menos espectaculares... la tierra distribuida y los ejidos creados durante sus seis años de gobierno casi duplicaron en número los de las dos décadas anteriores y los dos posteriores. Distribuyó durante su mandato presidencial 20

millones de hectáreas y creó 11 mil ejidos, lo que es igual a lo logrado en todos los demás años juntos..." "

Posteriormente con fecha de 23 de septiembre de 1940, se expide el segundo Código Agrario, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas; en su exposición de motivos "... Se concibe a los ejidos no sólo en terrenos de riego y temporal, sino en los de cualquier clase. Se alienta el desarrollo colectivo del ejido, se precisa el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales, del trabajo de las tierras en los ejidos provisionales, que puede ser individual o colectivo, y se ratifican las modalidades a la propiedad ejidal."

"En relación a la parcela, se substituye el nombre por unidad de dotación. Autorizando aumentar la extensión de dichas unidades, en el caso de que los solicitantes sean tribus y que pretendan fundar un nuevo centro de población." "

Estructuralmente el citado Código de la materia que nos ocupa "... conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior. Incluyó un capítulo especial sobre Concesiones de inafectabilidad ganadera.

" ECKSTEIN, Salomon, ob. cit. 55, 56 y 58.

" MEDINA CERVANTES, José, ob. cit. pág. 237.

"Otro intento plausible del Código el que nos referimos, fue el de perfección técnica, pues separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales, 1a. Autoridades agrarias y sus atribuciones; 2a. Derechos Agrarios; 3a. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos."

"Este Código marca, en consecuencia, un progreso innegable en la expresión jurídica de la Reforma Agraria..."

"Para sustituir al Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 se dictó un nuevo Ordenamiento el 31 de diciembre de 1942, resultado, entonces, de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria. Estuvo vigente la friolera de 29 años a pesar de que, siendo como era mejor que el anterior, contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución, ésta, si así puede llamarse, que 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 destruirlo por medio del Juicio de Garantías."

"No obstante sus deficiencias, el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, significó una nueva etapa en el desarrollo

juridico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionaria; pero no logró del todo sus objetivos y como permaneció intocado durante más de un cuarto de siglo se hacia indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la Reforma mencionada y los principios de la justicia social." "

"Entre las innovaciones realizadas al Código en mención "...Dos hechos deben, sin embargo, mencionarse en este momento: el tamaño mínimo legal de la parcela ejidal se aumentó de 4 a 6 hectáreas de tierras de riego, y la entrega de títulos a los ejidaterios tomó auge, con el deseo de asegurar los derechos individuales del ejidatario sobre su parcela en las tierras del ejido." "

"Entre las disposiciones más importantes relativas al ejido en el Código Agrario de 1942, mismas que perduraron hasta la Ley Federal de Reforma Agraria se citan las siguientes:

Por lo que se refiere al régimen de propiedad "...estaba gobernado por las siguientes reglas "...el núcleo de población será propietario y poseedor de las tierras y aguas dotadas por decreto presidencial, con las limitaciones y modalidades que este código

" MENDIETA Y NUNEZ, Lucio, ob. cit. págs. 257, 258 y 259.

" ECKSTEIN, Salomon, ob. cit. pág. 65.

establece" (Artículo 130). Esta es la base legal de la institución del ejido; la comunidad, o núcleo de población es por sobre todo el propietario de todas las tierras ejidales, y no el ejidatario individual, aun en el caso de que oficialmente se haya hecho una asignación personal de las parcelas agrícolas. Las principales limitaciones a que se refiere el párrafo son:

"Los núcleos de población en ningún tiempo podrán desconocer o menoscabar en forma alguna los derechos de sus componentes al acercamiento de los bienes del ejido" (Artículo 137).

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte" (Artículo 138).

"Todas las tierras ejidales se dividen en cuatro partes: la zona urbana, los terrenos de cultivo, los pastizales y los bosques. "Todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a persona que desee avocindarse... si son ciudadanos mexicanos y van a dedicarse a una ocupación útil a la comunidad" (Artículo 177).

"Las superficies de pastores y los bosques pertenecerán siempre a la comunidad y serán aprovechados en común, excepto cuando se abran al cultivo y se doten individualmente a los miembros" (Artículo 131).

"El ejido pero no los ejidatarios en forma individual tiene el derecho de dar en arrendamiento aquella parte de las tierras de pastoreo, de montes, o de lotes urbanos que no necesitan sus miembros (Artículo 206)... Ni el ejido ni los ejidatarios pueden dar en arrendamiento ninguna superficie de los terrenos de cultivo" (Artículo 149).

"Los derechos del ejidatario individual, frente a los del núcleo de población del cual forma parte se establecen con toda claridad. Antes de que se haga el fraccionamiento y la adjudicación de las tierras de cultivo, cada ejidatario tiene un derecho proporcional sobre la superficie total (Artículo 151); pero tan pronto como es dividida en parcelas y asignada a los miembros, la propiedad pasa a manos del ejidatario individual (Artículo 152), que recibirá un "certificado de derechos agrarios", reconociéndole su pleno derecho sobre la parcela (Artículo 154). Esta propiedad está sujeta a limitaciones similares a aquellas impuestas a la comunidad, o sea que "Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general, los que le corresponden sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto; son

inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto" (Artículo 158).

"La parcela no puede darse en arrendamiento, excepto en el caso de incapacidad física de los ejidatarios, de viudas, de huérfanos menores de 16 años; y en esos casos todos los contratos deberán ser aprobados por el Consejo de Vigilancia (Artículo 159). No obstante en la práctica se ha registrado con mucha frecuencia el arrendamiento de parcelas ejidales, llegando en algunas regiones a proporciones alarmantes."

"El principio fundamental en el de que los terrenos ejidales deben trabajarse directamente por el ejidatario, no admitiéndose el cultivo indirecto..."

"El ejidatario perderá sus derechos solamente si deja de cultivar su parcela por dos años consecutivos, o si no participa en el trabajo que se desarrolla en el ejido colectivo (Artículo 169)..." "

Omitimos tratar el trámite para solicitar dotación de tierras, así como las autoridades encargadas de ello, en virtud de que se hará mención de estos en un apartado del presente trabajo.

" Ibid. págs. 105, 106 y 107.

"Inmediatamente después de asumir el poder en 1946, el Presidente Alemán introdujo algunas reformas al Artículo 27 de la Constitución. Hasta la fecha estas reformas continúan regulando al país en asuntos agrarios. Estos cambios se refieren a tres puntos: 1) El tamaño mínimo de la parcela ejidal se aumentó de 6 a 10 has. de tierras de riego. 2) A los dueños de terrenos con certificados de inafectabilidad se les concedió el derecho de promover un "juicio de amparo" contra la expropiación de sus terrenos. 3) La pequeña propiedad privada se aumentó de 50 a 100 has. de tierras de riego o su equivalente, la cual podía aumentarse hasta 150 has. si se dedicaban al cultivo de algodón y a 300 has. si se planteaban con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma de coco, uva, olivos, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales. También (incorporando el decreto de Cárdenas) la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor debería ser considerada como "pequeña propiedad ganadera."

"Las implicaciones cualitativas de la primera medida son de mucha mayor importancia que la concesión cuantitativa que se hiciera al ejido. Indica el cambio en las funciones que se atribuyen al ejido, de fuente complementaria de ingresos del ejidatario, a pequeña unidad de producción agrícola económicamente independiente... aumentar el tamaño de la parcela a 10 has. tuvo poco efecto, debido, en la mayor parte de los casos, a que las parcelas más pequeñas estaban ya asignadas, y aunque los reglamentos indicaban que se respetara el mínimo legal aún cuando

con ello se crearan muchos ejidatarios con "derechos a salvo", en muchos casos no se hacia el parcelamiento legal y el económico lo hacían los ejidatarios dividiendo las tierras disponibles entre todos los campesinos con derechos, dando como resultado una dotación promedio mucho menor que el mínimo legal..." "

"... de 1953 a la fecha han transcurrido 18 años. Según ciertas declaraciones semificiales, actualmente (1971) hay 22,000 ejidos. Suponiendo que la cifra sea exacta, en 18 años fueron creados 4,121 ejidos sin que se sepa la extensión de la parcela ejidal en cada uno, ni la clase de tierras con que fueron dotados..."

"Por otra parte, los datos de los Censos Agrarios no corresponden siempre a la realidad. Como entre la fecha en que solicitan dotación de tierras treinta campesinos de un pueblo, por ejemplo y aquella en que se les entrega la dotación provisional acordada por el Gobernador de la entidad federativa correspondiente, pasan cinco, diez y hasta quince o veinte años, resulta que entonces ya los necesitados no son treinta sino trescientos. Para satisfacer a todos se siguió la práctica viciosa de acomodar en la extensión dotada para treinta o trescientos. Claro que esto sólo podía hacerse reduciendo la unidad de dotación. A esto es a lo que se ha llamado la pulverización de los ejidos que es una de sus grandes calamidades, porque si un lote de seis, de

" Ibid. págs. 68 y 69.

ocho o de diez hectáreas de tierras de riego en el mejor de los casos, es suficiente para el bienestar de un ejidatario y su familia, cuando esas parcelas se dividen entre dos o tres peticionarios, sirven de muy poco o de nada. Esta forma de dotar de tierras a los pueblos necesitados es una manera de repetir la miseria que, paradójicamente, entre muchos, toca a más."

"Por otra parte, el espíritu del artículo 27 constitucional no es otro que el de procurar, al ejidatario, una propiedad agrícola suficiente para cubrir sus necesidades considerándolo como jefe de familia y comprendiendo entre ellas no solamente la alimentación, sino el vestido, la educación de sus hijos y los pequeños placeres a que tiene derecho todo hombre sobre la tierra."

"Así estimado este punto, resulta que ni el ejidatario que ha recibido cuatro hectáreas de tierra de riego tiene lo necesario para lograr su verdadera independencia económica."

"En cuanto a la organización interna de los ejidos, es prácticamente nula, sólo existe en aquellos que han formado Sociedades Locales de Crédito ejidal y agropecuario. Apenas el 10% del total. La situación de estos ejidos es irregular pues en no pocos de ellos las sociedades o agrupaciones que forman con fines crediticios fracasan y no cubren sus adeudos y al propio tiempo se forman otras nuevas cuyo destino la mayoría de las veces resulta

incierto. En todo caso, los bancos oficiales operan únicamente con ejidos de buenas tierras y de buenos cultivos. La totalidad de los ejidos pobres viven al margen de toda organización y del crédito oficial, víctimas de la usura y de los acaparedores de cosechas."

"En resumen, la Reforma Agraria ha producido, hasta 1970, los siguientes resultados que nos parecen indiscutibles."

"1.- No ha proporcionado a todos los ejideterios unidad de dotación suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia."

"2.- No ha logrado una organización eficaz de los ejidos, ni desde el punto de vista económico, ni desde el punto de vista social."

"3.- La mayoría de los ejidos viven en un clima de falta de seguridad y de justicia."

"4.- El Crédito de que disponen los ejidos es notoriamente insuficiente;"

"5.- Ha quedado al margen de las dotaciones de tierras un enorme contingente de campesinos que faltos de patrimonio y de trabajo, recorren diferentes regiones del país o emigran hacia los Estados Unidos de Norteamérica en busca de ocupación;"

"6.- La producción de la Agricultura Nacional no basta para cubrir las necesidades de la población, porque a pesar de que aumenta constantemente, ese aumento no es proporcional al del número de habitantes del país. La agricultura deficitaria que obliga a importar grandes cantidades de artículos alimenticios del extranjero, es uno de los principales factores en la elevación constante del costo de la vida." "

"Con el objeto de mejorar las condiciones antes descritas, se propuso efectuar cambios en la legislación existente (Código Agrario de 1942), sustituyéndose por la Ley Federal de Reforma Agraria, denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal."

"En la iniciativa de la referida Ley, de fecha 22 de marzo de 1971..." se concibe al ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícito e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica."

"El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de

" MENDIETA Y NUNEZ, Lucio, ob. cit. págs. 278, 279, 280, 282 y 283.

población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos."

"El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal- hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo, sin embargo en algunas regiones del país, por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer.

"El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios, de agrupar sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida." "

"A pesar de que el ejido es el resultado más evidente de la Reforma Agraria mexicana, sorprendentemente en ningún lugar de la abundante legislación sobre la materia se le define, sin embargo, a partir de la Ley Federal de Reforma Agraria, se pueden encontrar los elementos que lo constituyen. Estos serían el núcleo

" CHAVEZ PADRON, Martha. Ley Federal de reforma Agraria, Ed. Porrúa, México 1991, pág. 41.

de población y los requisitos que deben reunir los solicitantes de tierra, los recursos con que está integrado o se forma un ejido, el sistema de producción ejidal, el régimen de propiedad y la organización del ejido. También los ejidos cuentan con una zona de urbanización, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer." "

Asimismo la posesión plena del patrimonio ejidal se acreditaba según el artículo 51 de la Ley Federal de reforma agraria a partir de la publicación de la resolución presidencial en el "Diario Oficial de la Federación". El núcleo de población ejidal era propietario de las tierras y bienes que en la misma se señalaba con las modalidades y regulaciones que la Ley establecía. La ejecución de la resolución, presidencial otorgaba al ejido propietario el carácter de poseedor, o, se lo confirmaba si el núcleo, disfrutaba de una posesión provisional.

En virtud de las reformas efectuadas al artículo 27 constitucional y a su Ley reglamentaria aprobadas el 6 de enero y 26 de febrero de 1992 respectivamente, se deroga lo referente a conceder dotación de tierras a los núcleos de población, culminando así el reparto agrario, siendo una de las principales causas de esta determinación el crecimiento demográfico en el área rural, por lo cual se hizo imposible físicamente dotar a los solicitantes de tierra. Tal situación se prevé en la actual Legislación Agraria,

" MORETT S. Jesús, ob. cit. pág. 41.

al establecer "...formas de asociación que en la práctica ya se dan y que serán legales y equitativas..." que pueden ser... "Desde la mediería que da acceso a la tierra a centenares de miles de campesinos, hasta la más compleja agricultura por contrato... El Estado, por su parte, actuará decididamente para canalizar recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones." "

No obstante de haberse culminado el procedimiento de dotación, la Nueva Ley Agraria en su capítulo III establece los lineamientos para la constitución de nuevos ejidos.

El artículo 90 del citado ordenamiento dispone que, para que se pueda constituir un ejido bastará:

- "I.- Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;"
- "II.- Que cada individuo aporte una superficie de tierra;"
- "III. Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley; y"

" GACETA DE SOLIDARIDAD. El Cambio en el Campo Mexicano, Edit. por la Secretaría de Reforma Agraria, México 1991, pág. 7.

- "IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional."
"Es nula la aportación de tierras en fraude de acreedores."

Con lo anterior se pretende que los campesinos puedan incrementar su producción, mejorar la calidad y rendimiento de sus tierras y contar con mayores ingresos para el bienestar de sus familias y su comunidad.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Agraria, el ejido esta constituido actualmente por:

- "...I Tierras para el asentamiento humano,"
- "II Tierras de uso común, y"
- "III Tierras parceladas."

Asimismo de acuerdo al artículo 63 del citado ordenamiento se dispone que "Las tierras destinadas al asentamiento humano integran al Área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola

industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento."

Por lo que se refiere a las tierras ejidales de uso común, el artículo 73 de la Ley en cita establece que, "...constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformados por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas."

Por último el artículo 76 de la referida Ley señala que, "Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas."

B) Las Comunidades Agrarias.

ANTECEDENTES:

"De las tres formas de tenencia de la tierra constitucionalmente reconocidas, la propiedad comunal es la de mayor antigüedad, ya que data de la época prehispánica, etapa histórica en que la propiedad particular era aún incipiente, pues la casi totalidad de las tierras pertenecían al rey."

"En la época prehispánica se dio la explotación de las tierras, bosques y aguas en forma común por varias familias. Posteriormente, en la época colonial, los reyes y virreyes reconocieron a varias comunidades su personalidad jurídica y les extendieron títulos de propiedad."

"Sin embargo, tanto en la colonia como en épocas posteriores, las comunidades indígenas sufrieron despojo de sus tierras, algunas de las cuales eran poseídas legítimamente avaladas por los títulos que la Corona española les expidió..." "

"Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda alguna, la interpretación que se les dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Lo anterior trajo como consecuencia que dichas comunidades se vieran imposibilitadas, para defender sus intereses." " A partir de entonces, un constante reclamo se escuchó, sobre todo en la época revolucionaria, para que las tierras arrebatadas de forma ilegítima y a veces cruenta, fueran restituidas a las comunidades... Por tal motivo, las primeras

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, El Nuevo Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, México 1993, pág. 158.

" MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, ob. cit. pág. 130.

soluciones al problema agrario posrevolucionario se enfocaron a la restitución de tierras, bosques y aguas." "

La anterior Ley Federal de Reforma Agraria en relación a la propiedad comunal no tenía un encuadramiento específico, sin embargo ésta ha sido considerada como la forma originaria de la tenencia de la tierra en México, por lo que los bienes que pertenecían a los núcleos de población y que guardaban el estado comunal, eran usufructuados por todos los miembros de la comunidad cualquiera que fuera su ocupación y posición económica, de manera que al formar parte de ella o ser vecino del pueblo, congregación, ranchería, condeñezgo, tribu, etc., permitía participar de los bienes de uso colectivo o de disfrute común de que tradicionalmente disponía el núcleo.

Asimismo se les denominaba comunidades agrarias a aquellos núcleos de población que habían conservado sus tierras y solo recibieron título de confirmación de su propiedad ancestral, así como a los pueblos que fueron restituidos de sus tierras al presentar títulos irrefutables. Esto último tenía su fundamento en la fracción VII del anterior artículo 27 Constitucional.

La citada fracción del actual artículo 27 Constitucional adquiere gran importancia para ejidos y comunidades al establecer que: " Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de

" SOTOMAYOR GARZA, ob. cit. págs. 158 y 159.

población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas..."

El artículo 98 de la Ley Agraria establece los siguientes procedimientos para el reconocimiento a los núcleos agrarios como comunidad:

- "I.- Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;"
- "II.- Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y de propiedad comunal;"
- "III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o"
- "IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad."

"De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los Registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional."

Asimismo, el artículo 99 de la citada Ley señala los efectos jurídicos del reconocimiento como comunidad, siendo los siguientes:

- "I.- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- "II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;"
- "III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y"
- "IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal."

Los integrantes de una comunidad tienen el derecho de gozar y disfrutar de una parcela cuando ésta le haya sido asignada de hecho, o asignada por la asamblea. En este caso, el comunero estará autorizado para ceder sus derechos sobre la parcela en favor de sus familiares o algún vecindado."

"En caso de que la asamblea de una comunidad acuerde la conversión del régimen comunal al ejidal cumpliendo con los requisitos de asistencia y votación exigidos por la ley, el cambio podrá operarse. En caso de que veinte de los comuneros se opongan al cambio, ellos pueden conservar el estado comunal con las tierras que les corresponden. Esta hipótesis también puede darse si un núcleo ejidal decide transformarse en núcleo comunal. En ese caso se aplica lo señalado para las comunidades."

Una vez que la resolución de la asamblea comunal este inscrita en el Registro Agrario Nacional, se operará legalmente la transformación, y a partir de ese momento la comunidad se transforma en ejido."

"Puesto que, como lo establece la Ley Agraria, las disposiciones concernientes al ejido le son aplicables a las comunidades en lo que no se opongan a sus principios legales, debemos asentar que los órganos de las comunidades son:"

"La Asamblea,"

"El Comisariado de Bienes Comunales, y"

"El Consejo de Vigilancia." "

C) La Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal.

ANTECEDENTES:

"La superficie autorizada a los particulares para constituir la pequeña propiedad ha evolucionado a partir de 1916, cuando se dictaron las primeras disposiciones para determinar esta forma de tenencia de la tierra. La Comisión Nacional Agraria, en su circular número 3., dispuso que en caso de que se encontraran pequeñas propiedades dentro de los terrenos que se habrían de repartir a los pueblos, se respetaron aquellas cuya superficie fuera de cuarenta hectáreas de labor y sesenta hectáreas de agostadero. Por su parte, la Constitución de 1917 señaló cincuenta hectáreas como inafectables para el caso de restitución de tierras. Asimismo, el constituyente de 1917 dispuso que "en cada Estado y Territorio se fijara la extensión máxima de que podía ser dueño una sola persona."

Mediante la circular número 21 del mes de marzo de 1917, la Comisión Nacional Agraria revocó la circular número 3, y fijó

" Ibid. pág. 161.

como superficie inafectable, por concepto de dotación y restitución, cincuenta hectáreas de cualquier calidad. Esta cantidad estuvo vigente hasta el año 1922. El Reglamento Agrario de 1922 incluyó dentro de su contenido la superficie más amplia como inafectable, pues señala ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego, doscientas cincuenta en terrenos de temporal de buena calidad, y quinientas hectáreas en terrenos de cualquier otra calidad."

"Después del Reglamento Agrario de 1922, se sucedió una serie de leyes con reformas y adiciones, en las que de manera continua se modificaba la superficie inafectable, por lo que nos concretaremos a señalar exclusivamente lo dispuesto en los distintos códigos agrarios que estuvieron vigentes, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, para concluir con lo dispuesto en la actual Ley Agraria."

"Código agrario de 1934: Cuando en 1933 se reformó el Artículo 27 de la Constitución, quedó por primera vez establecido el respeto a la pequeña propiedad, pues se prohibió a las autoridades agrarias afectar a la pequeña propiedad agrícola en explotación, pero no se definió la superficie de este tipo de tenencia de la tierra. El primer código agrario en México, en sus artículos 50, 51 y 53, estableció la superficie de la pequeña propiedad inafectable, lo que podemos resumir de la siguiente manera."

"Ciento cincuenta hectáreas de riego o humedad, o trescientas de temporal; la superficie necesaria, en los terrenos de cultivo de caña de azúcar, para alimentar la mollienda media de los últimos cinco años; trescientas cincuenta hectáreas dedicadas a la plantación de plátano, café, cacao y árboles frutales; los terrenos sujetos a proceso de reforestación."

"En 1937, mediante adición que se hizo al Código Agrario antes citado, se establecieron los decretos de concesión ganadera por veinticinco años, lo cual venia a significar que se reconoce como pequeña propiedad ganadera inafectable, la superficie que no excediera de cincuenta mil hectáreas en terrenos desérticos en los que pasaran quinientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor. Varios autores afirman que esta disposición se dio para alentar la ganadería, que durante la Revolución se vio bastante quebrantada."

"Código agrario de 1940: En el ordenamiento agrario promulgado en septiembre de 1940, se introdujeron reformas a la pequeña propiedad. Este código clasifica a las propiedades rústicas particulares de la siguiente manera: Propiedad inafectable por restitución (Art. 172); propiedades agrícolas inafectables en las dotaciones y ampliaciones (Art. 173); y propiedades ganaderas inafectables en dotaciones y creación de nuevos centros de población (Art. 183), con lo que quedó la extensión de la pequeña propiedad de la siguiente manera:"

"Cien hectáreas de riego o humedad, doscientas de temporal; ciento cincuenta hectáreas destinadas al cultivo del algodón; trescientas hectáreas con plantación de plátano, café, cacao o árboles frutales; para el henequén ciento cincuenta hectáreas con plantaciones; y ciento cincuenta incultas para incrementar el agave. En este código continuaron las inafectabilidades para las superficies sujetas a proceso de reforestación. Para la ganadería el Código en mención señaló entre trescientas hectáreas en las tierras más feraces y cincuenta mil hectáreas en las desérticas."

"Código agrario de 1942: Es en el Artículo 104 de este ordenamiento agrario, en donde se establece la superficie de terrenos que como máximo podía tener un particular. Este artículo confirmó los límites establecidos en el Código Agrario de 1940 de la siguiente manera" Se ratificó que la pequeña propiedad inafectable sería la que no excediera de cien hectáreas de riego o humedad, doscientas de temporal; ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, así como las superficies sujetas a reforestación; trescientas hectáreas ocupadas con plátano, café, cacao, frutales, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina o vainilla. Se estableció la inafectabilidad permanente para la pequeña propiedad ganadera en terrenos de agostadero con la superficie necesaria para mantener hasta doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, además, al código conservó las concesiones de inafectabilidad ganadera para los predios de

trescientas hectáreas de tierras feraces y cincuenta mil de tierras desérticas."

"En las reformas del 31 de Diciembre de 1946, por primera vez en la historia de la legislación constitucional apareció el monto de las superficies máximas permitidas para la pequeña propiedad en terrenos de riego, temporal, agostadero o montes, ya que fue entonces cuando se incorporaron al Artículo 27 constitucional las disposiciones que para ese efecto ya existían en el Código Agrario de 1942. Dichas reformas entraron en vigor en febrero de 1947."

"Ley Federal de Reforma Agraria de 1971: el Presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, promovió una reforma al Artículo 27 Constitucional, con lo que la superficie autorizada para la pequeña propiedad a partir de esa fecha quedó como sigue: Cien hectáreas de riego o humedad de primera; ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón; trescientas hectáreas con cultivo de plátano, caña de azúcar, café, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; la superficie que no excede de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; las superficies de propiedad nacional sujetas a reforestación."

"Una de las novedades de esta reforma es que no incluye las concesiones ganaderas por veinticinco años."

"La actual Ley Agraria: Con una gran simplificación la actual Ley Agraria en su Título Quinto nos da a conocer el concepto moderno de pequeña propiedad y además señala por primera vez la superficie que debe ser considerada como pequeña propiedad forestal."

A) Pequeña propiedad agrícola: El artículo 117 de la Ley Agraria determina la superficie que se debe tener como pequeña propiedad lo que a continuación exponemos de manera sucinta: cien hectáreas si se destinan a cultivo de vegetales, ciento cincuenta hectáreas si se destinan al cultivo del algodón; trescientas hectáreas si se destinan al cultivo de plátano, caña de azúcar, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales."

B) Pequeña propiedad ganadera: Según lo dispuesto por el Artículo 120, las superficies de tierra que deben ser consideradas como pequeña propiedad ganadera son las que, de acuerdo al coeficiente de apastadero, no exceda de lo necesario para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor."

"La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos determinará el coeficiente de apastadero, lo que será por regiones mediante estudios de campo que se realicen, pero siempre se obtendrá tomando en cuenta la superficie que se requiera para

alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, considerando la capacidad forrajera de la tierra para lo cual se tomarán en cuenta los factores topográficos, climáticos y pluviométricos."

"Con bastante tino y sin rebuscamientos en los trámites burocráticos, la actual Ley agraria considera el supuesto de que las superficies de tierra que por cualquier medio se hayan mejorado, seguirán considerándose de la clase original. Hay que considerar que el supuesto es válido tanto para tierras agrícolas como para tierras ganaderas."

"Por otra parte, y en relación con las tierras ganaderas, se prevé el caso, en el Artículo 122 de la ley, de que estas tierras pueden ser destinadas a uso agrícola, siempre y cuando su producción se destine a la alimentación del ganado, o bien, que la superficie destinada a la agricultura no rebase los límites señalados para la pequeña propiedad agrícola."

"Por último, el ordenamiento agrario en vigor, establece que cuando una pequeña propiedad ganadera se convierte en forestal, la superficie deberá considerarse como pequeña propiedad aun cuando rebase la extensión señalada a esta forma de tenencia de la tierra."

"C) Pequeña propiedad forestal: Por primera vez en la historia de la legislación agraria mexicana, una ley señala la superficie de tierra para la pequeña propiedad forestal. El Artículo 119 de la Ley Agraria dice que se considera como pequeña propiedad forestal de cualquier clase, la que no rebase ochocientas hectáreas." "

La cantidad señalada para este tipo de propiedad tiene como propósito la protección del bosque, pues la explotación racional de este no es rentable en pequeñas extensiones, en las cuales suele arrasarse para convertirlo en agostadero o en tierra agrícola de bajo rendimiento. Al señalarse como límite la cantidad de ochocientas hectáreas, conlleva la prohibición de cambio de suelo, lo que preservará la riqueza forestal.

D) Régimen Actual de la Propiedad de los Ejidos y Comunidades Agrarias.

El Derecho Agrario Mexicano como un derecho que establece sus bases en el pasado pretendiendo continuar un proceso evolutivo de carácter histórico, tiene la ventaja de estar adherido a los grandes movimientos sociales del país, siendo la organización de la tenencia de la tierra el problema básico sobre el que gira el progreso o el retroceso del país, considerándose uno de los

" Ibid. págs. 164, 165, 166, 167 y 168.

principales logros de dichos movimientos el reparto agrario, iniciado a partir de la Ley del 6 de enero de 1915.

Es así que el dotar de tierras a los campesinos, éstos las adquirirían en forma definitiva y gratuita conforme a las necesidades de su población detentándolas como forma de tenencia y derechos restringidos de uso, siendo una de las principales limitaciones a la tierra, el que no pudieran enajenarlas, cederlas, transmitir las, arrendarlas, hipotecarlas o gravarlas, situación que trajo consigo, al paso del tiempo, que las exigencias jurídicas mencionadas no se llevarán a cabo, ya que un gran número de parcelas ejidales eran vendidas por sus titulares a personas que no contaban con la calidad de ejidatarios; siendo rentadas también las unidades de dotación individual por los campesinos beneficiados. Tales actos eran inexistentes jurídicamente, sin embargo existentes de hecho.

La reforma del artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria, representan una verdadera revolución del marco jurídico agrario para la producción agropecuaria. Su objetivo esencial consiste en "revertir el creciente minifundio en el campo" con el fin de estimular "una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad."

"En el minifundio se presentan estancamiento, y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad..."

"La inversión de capital de las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia... también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión..."

"La inversión pública... no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse... En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales..." (Presidencia de la República, Exposición de Motivos de la iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional) Suplemento Especial del periódico LA JORNADA, México, 10 de Noviembre de 1991 fracción, IV y V.

"La Ley establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos porcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela"; además "regulará el

aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común". (Decreto que reforme el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafo VII Diario Oficial, 6 de enero de 1992).

Como se puede apreciar, el actual régimen de propiedad de ejidos y comunidades establece la alternativa de la capitalización del campo, ya que al dar seguridad jurídica al mismo, se tiene la libertad para que ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se puedan asociar entre sí, o con terceros, así como el que las sociedades mercantiles participen en la producción agropecuaria (Arts. 75 y 100 de la Ley Agraria), con las limitaciones que la Ley establece, creando para ello las condiciones adecuadas, legalizando y regulando el arrendamiento, aparcería, mediería y enajenación de parcelas. Del contenido de la Ley Agraria se desprende que tales limitaciones son:

- a) Combatir toda pretensión de constituir latifundios;
- b) Mantener los límites actuales a la pequeña propiedad;
- c) Fijar límites de extensión a las sociedades, para que no se den concentraciones individuales de vastas extensiones y
- d) Fijar la extensión máxima de la parcela de un ejidatario, así como los mínimos en el proceso de parcelación, para evitar más fragmentaciones.

Se pretende reactivar el campo, evitar que se den situaciones al margen de la Ley; asimismo, se busca una mayor participación de ejidatarios y comuneros, ya sea individual o colectivamente en las formas de organización económica que mejor convengan a sus intereses.

Siguiendo este orden de ideas, cabe hacer mención que para que se alcance pleno desarrollo en el actual régimen de propiedad, la Ley Agraria vigente señala en su Artículo 6 que: "Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural."

En atención a lo anterior se espera que con las modificaciones jurídicas al artículo 27 constitucional y a su Ley

reglamentaria, tengan el resultado que se pronostica, siendo de vital importancia el asocianismo, como una estrategia para enfrentar los retos del Tratado de Libre Comercio, convenio celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá; por lo que para obtener resultados positivos se hace necesario, coordinar todos los apoyos con los que se cuentan; principalmente que haya fluidez en el financiamiento al campo, traduciéndose en créditos accesibles, oportunos y baratos, abaratamiento de los insumos, fijar precios de garantía justos, ya que es la base para el buen inicio de las siembras, y para que el campesino mejore sus condiciones de vida, así como el que se implementen programas para introducir infraestructura y maquinaria moderna, objetivo principal para que pueda darse una producción agropecuaria competitiva.

Ojalá que el nuevo marco jurídico, no sea solamente una serie de adecuaciones teóricas a la Ley Agraria, en donde las acciones se gesten en el centro, en forma burocrática desde los escritorios, sino que sean verdaderas realidades en beneficio de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AGRARIO REGULADOR DE LAS FORMAS FUNDAMENTALES DE TENENCIA DE LA TIERRA.

A) Autoridades que intervinían.

La abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, reconocía, como autoridades agrarias, a las siguientes:

a) "El Presidente de la República, "suprema autoridad agraria", instancia decisoria de los asuntos más delicados y relevantes (fracción XII, hoy derogada, del artículo 27 constitucional). 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, existía control jurisdiccional de juridicidad de los actos del Presidente - así, las resoluciones presidenciales- al través del juicio de amparo..."

"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..."

"b) "Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución" (fracción XI, hoy derogada, inciso a, del artículo 27 C.), que lo fue el Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, últimamente, Secretaria de la Reforma Agraria. Las atribuciones del secretario de la Reforma Agraria, como autoridad en esta materia, se detallaron en el artículo 10 L.F.R.A. Es interesante observar que aquí que el secretario de la Reforma Agraria asocia su firma con la del Presidente de la República en actos agrarios de la mayor relevancia, puesto que la fracción II del artículo 10 L.F.R.A lo atribuye "firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad". Aquí existe una expresión de la facultad de refrendo que la C. confiere a los secretarios del despacho y jefes de departamentos administrativos, refrendo que es un requisito para que sean "obedecidos" los actos del Presidente de la República. Asimismo, dicho secretario es ejecutor de las resoluciones presidenciales. Esto es característico de los actos administrativos o de fuente administrativa. Otra cosa ocurre en las resoluciones jurisdiccionales que ahora emiten los tribunales agrarios. En

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

estas, la suscripción del secretario junto con el magistrado concreta la dación de fe, y no tiene el secretario una necesaria y excluyente función ejecutiva de las decisiones del tribunal, que se cumplen por diversos medios."

"c) Un Cuerpo Consultivo de cinco personas, designadas por el Presidente de la República (Fracción XI, inciso b, del artículo 27 constitucional, presidido por el secretario de la Reforma Agraria, que proponía al Ejecutivo Federal la designación de sus miembros, y encargado de diversos dictámenes y opiniones - además de algunas funciones decisorias- conducentes a la emisión de una resolución presidencial (artículos 14 a 16 L.F.R.A)."

"d) Una comisión mixta, integrada en cada entidad federativa con representantes de la Federación, los gobiernos locales y los campesinos (fracción XI, inciso c, C.), con atribuciones de sustanciación de expedientes (primera parte de la instrucción) de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, dictamen, opinión y resolución de ciertas controversias (artículo 13 L.F.R.A)."

"e) Comités particulares ejecutivos de los núcleos de población que tramitan expedientes (rectius, procedimientos) agrarios (fracción XI, inciso d, C.). Estos comités particulares, integrados por un presidente, un secretario y un vocal, con sus

respectivos suplentes, electos en asamblea general del núcleo peticionario, debían constituirse cuando se iniciara un expediente (es decir, un procedimiento, documentado en un expediente) de restitución, dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos o creación de nuevo centro de población (artículos 17 y 18 L.F.R.A.)."

"f) Comisariados ejidales para los núcleos de población que posean ejidos (fracción XI, inciso e, del artículo 27). Las facultades y obligaciones representativas de los comisariados se hallaban previstas en el artículo 48 L.F.R.A. A la luz de la nueva legislación secundaria, representada por la L.A., se conserva la figura de los comisariados ejidales y de bienes comunales, representantes del ejido o de la comunidad, estrechamente subordinados a la autoridad de la asamblea, órgano supremo del núcleo de población, de la que son órganos ejecutores (artículos 22, 23, 32, 33 y 99)."

"g) Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, con facultades para intervenir en la primera instancia del procedimiento de restitución o dotación de tierras o aguas, inclusive - estipuló la ley secundaria- dotación complementaria y ampliación de ejidos, y para ejercer la muy importante atribución de ordenar que se diera posesión inmediata a los núcleos de población, de las superficies afectables, en concepto del mismo gobernador (fracción XII, también derogada, del

artículo 27 C.), medida de carácter provisional o precautorio, que, sin embargo, determinaba consecuencias materiales y procesos relevantes. Las diversas atribuciones de los gobernadores de las entidades federativas y del jefe del Departamento del Distrito Federal, en su condición de autoridades agrarias, quedaron previstas en el artículo 9 L.F.R.A." .

"h) Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria, en los términos del artículo 13 de la L.F.R.A, que determinó las atribuciones de dichos funcionarios, brazo territorial de la correspondiente Secretaría, a propósito de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrarios."

"i) Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con atribuciones fundamentalmente orientadas al desarrollo de la producción en el agro (artículo 11 L.F.R.A.)." "

"La legislación agraria mexicana, desde 1934 hasta 1992, daba categoría de autoridades internas a quienes ejecutaban los acuerdos de la Asamblea General así como las disposiciones legales y administrativas de contenido agrario y que representaban al grupo ejidal o comunal en todos los actos de su esfera. Se reconocía como autoridades internas a las siguientes:

" GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Elementos de Derecho Procesal Agrario", Ed. Porrúa, México 1993, págs. 136 137, 140, 141 y 142.

- "I. Las Asambleas Generales."
- "II. Los Comisariados Ejidales, y"
- "III. Los Consejos de Vigilancia."

"Además, la fracción XI del Artículo 27 Constitucional recientemente reformado, reconocía al Comité Particular Ejecutivo como un órgano de representación de los diversos grupos solicitantes de tierras, bosques y aguas. Este comité estaba constituido por un Presidente, un Secretario y un Vocal con sus respectivos suplentes. Las funciones que se atribuían a este órgano, eran obviamente de mera representación y de gestión en favor de sus representados, los campesinos de un grupo peticionario ante las autoridades competentes. Sus funciones concluían en el momento en que se ejecutaba la acción agraria intentada. También podía terminar su gestoría cuando fueran removidos por sus compañeros."

"A) Las asambleas generales: Eran de tres clases: las Generales Ordinarias, que debían celebrarse el último domingo de cada mes. En ellas deberían tratarse los asuntos normales u ordinarios, y para su validez se requería las asistencias del cincuenta y uno por ciento de la totalidad de los ejidatarios o comuneros."

"Las Asambleas Extraordinarias se llevaban a cabo cuando la urgencia del caso lo ameritaba, y además en los casos previstos

por la ley como el de la elección de las autoridades internas del ejido o de la comunidad."

"Las Asambleas de Balance y Programación fueron una innovación de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. En ellas se trataban los problemas técnicos, de producción de comercialización y de créditos. Había obligación de celebrar este tipo de Asambleas al finalizar cada ciclo agrícola o anualmente."

"B) Los comisarios ejidales y de bienes comunales: el comisariado, considerado como autoridad interna del núcleo ejidal o comunal, tenía facultades y obligaciones esencialmente de representación, vigilancia, administración, información, contratación y organización entre otras. La conformación de las autoridades internas era de un Presidente, un Secretario y un Tesorero con sus respectivos suplentes, así como las secretarías auxiliares de crédito, comercialización, acción social y las demás que fueran necesarias para cumplir con las finalidades del ejido (Art. 37 de la L. F. R.A.) La duración del cargo para los miembros del comisariado era de tres años, y de un año para los secretarios auxiliares."

"c) El Consejo de vigilancia que se constituía por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, además de sus respectivos suplentes, duraba en su cargo tres años, y sus principales

funciones eran las de vigilancia, revisión e información de los actos del Comisariado Ejidal o Comunal."

"El comisariado ejidal o comunal, así como el consejo de vigilancia debían ejercer sus funciones en forma conjunta, y debían ser electos en asamblea ejidal o comunal."

"La vigente Ley Agraria, según se desprende de su exposición de motivos, modificó la naturaleza de la organización interna del ejido, al dejar de concebir a la asamblea, al comisariado y al consejo de vigilancia como autoridades internas y los convirtió en órganos de representación y gestión."

"La legislación agraria actualmente en vigor, sigue conservando las denominaciones contenidas en los códigos agrarios de 1934, 1940, 1943 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, señala como órganos agrarios a los siguientes:

"La Asamblea,"

"El Comisariado Ejidal, y"

"El Consejo de Vigilancia."

"Es precisamente en la sección tercera del capítulo primero de la nueva Ley Agraria, donde por vez primera en la historia legislativa agraria de nuestro país, se regulan los órganos de representación y gestión de manera clara y accesible

para lograr una mejor complementación de las disposiciones que tratan sobre estas figuras jurídicas." "

Por lo que se refiere a los asuntos en trámite en las que intervienen las anteriores autoridades, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo, es así que las disposiciones transitorias de la Ley Reglamentaria del actual artículo 27 Constitucional, prescribe que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la anterior Legislación, para que una vez que estén debidamente integrados y en estado de resolución los expedientes los turnen al Tribunal Superior Agrario, para que los resuelva en definitiva.

B) Instancias Procedimentales.

"Las dos vías clásicas del procedimiento agrario, eran la restitutoria y la dotatoria."

"El procedimiento para la dotación y la restitución se desarrollaba en dos instancias, pues la segunda era forzosa. La primera ante el gobernador y la Comisión Agraria Mixta de la entidad federativa correspondiente y la segunda ante el

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, ob. cit. págs. 133, 134 y 135.

Departamento Agrario (posteriormente Secretaría de la Reforma Agraria) y la Presidencia de la República." "

El procedimiento tenía las formas esenciales de un juicio ante autoridades administrativas que eran, las agrarias, teniendo inicio a partir de la Ley de 6 de enero de 1915 y adquiriendo permanencia en el artículo 27 fracción X de la Constitución de 1917, determinándose el reparto de la tierra en forma ininterrumpida y la obligación de proporcionar tierras a los campesinos, a cargo del Estado, es así que el primer párrafo de la citada fracción señalaba que: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

En las fracciones XII y XIII del multicitado artículo es establecían los procedimientos para dotar a ejidos y comunidades; en cuanto estas últimas era procedente la restitución, sin embargo "...no han desempeñado un papel importante. La mayoría de los

" MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Síntesis del Derecho Agrario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1971, pág.. 37.

pueblos que solicitaban la restitución no se hallaban en condiciones de demostrar, a satisfacción de las autoridades agrarias, que efectivamente les pertenecían las tierras reclamadas. Por esta razón muchos de los procedimientos iniciados con trámite de "restitución" eran transformados en trámite de "dotación", y los pueblos solicitantes recibían ejidos en vez de propiedades comunales... Dadas las dificultades para obtener restituciones, la mayor parte de los trámites agrarios en el país se encaminaron pronto por la vía de dotación de ejidos. De 1915 a 1966 han sido ejecutadas sólo 222 resoluciones presidenciales restitutorias, de las cuales más del 80% (181) lo fueron antes de 1941." "

Considerando la importancia que representó dentro del proceso agrario la acción del procedimiento de dotación, se hará referencia en el inciso que nos ocupa del desahogo de las instancias procedimentales relativas a esta acción.

Procedimiento de dotación en primera instancia:

Se iniciaba con la presentación por escrito de la solicitud del núcleo de población ante el Gobernador del Estado en cuya jurisdicción se encontrara el propio núcleo, con copia a la Comisión Agraria Mixta.

" REYES OSORIO, sergio, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, Fondo de Cultura Económica, México 1974, pág. 541.

Recibida la solicitud, el ejecutivo local contaba con un término de setenta y dos horas para mandar comprobar si el núcleo solicitante reunía los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 195 y 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Si resultaban acreditados los supuestos del artículo 195 y no existía ninguno de los impedimentos previstos en el artículo 196, el Ejecutivo local mandaba publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad y turnaba el original en un plazo de diez días a la Comisión Agraria Mixta para que iniciara el expediente. En ese mismo lapso, el ejecutivo local debía expedir los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo, previamente designados por el núcleo solicitante.

Si estos actos no eran realizados por el Ejecutivo local, en los términos del párrafo final del artículo 272, la Comisión Agraria Mixta, previa investigación de la capacidad del núcleo solicitante, iniciaba el expediente con la copia de la solicitud que se le hubiera entregado, haciendo de inmediato la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, así como expedía los nombramientos de los integrantes del Comité Particular Ejecutivo y notificando del hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria, la publicación hecha por la Comisión Agraria Mixta surtía idénticos efectos que la realizada por el periódico oficial.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 275 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tanto la publicación de la solicitud, como la del acuerdo de iniciación del expediente que se tramitaba de oficio, surtía efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encontraran dentro del radio de afectación señalado en el artículo 203 de la Ley (siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, y para los propietarios o usuarios de las aguas afectables.

De acuerdo al artículo 449 de la Ley de la materia, "Las autoridades agrarias estaban obligadas a comunicar al Registro Público correspondiente todas las resoluciones que expedieran por virtud de las cuales se reconocieran, crearan, modificaran o extinguieran derechos sobre bienes rústicos."

"El Registro Público de la Propiedad de que se tratara debería hacer las anotaciones marginales preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existieran solicitudes agrarias..."

De acuerdo al artículo 286 de la Ley de la materia, a partir de la publicación de "...la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta efectuaba dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación los trabajos que a continuación se mencionan:

"I. Formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario;"

"II. Levantamiento de plano del radio de afectación que contuviera los datos indispensables para conocer: la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos definitivos o provisionales; y las porciones afectables de las fincas; y"

"III. Informe por escrito que complementara el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario; sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas; sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. Este informe aludiría también a la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del núcleo solicitante; examinaría sus condiciones catastrales o fiscales e iba acompañado de los certificados que se recabaran del Registro Público de la Propiedad o de las Oficinas Fiscales."

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 287 de la Ley en estudio, el censo agrario y recuento pecuario "... era levantado por una junta censal que se integraba con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien dirigía los trabajos, y un

representante de los campesinos peticionario. Este era designado por el Comité Particular Ejecutivo."

El artículo 288 indicaba que "El censo incluiría a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación oficio, nombre de los miembros de la familia, etc., y las superficies de tierra, número de cabezas de ganado y los aperos que poseyeran."

"Los representantes del núcleo de población en la junta censal podían hacer las observaciones que juzgaran pertinentes, las cuales se anotarían en las formas en que se hubiese levantado el censo. La Comisión Agraria Mixta, ponía a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formularan sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes. Si resultaban fundadas las observaciones al censo, la Comisión Agraria Mixta procedía a rectificar los datos objetados, dentro de los diez días siguientes."

De conformidad con el artículo 297 de la Ley Federal de Reforma Agraria, "Los propietarios presuntos afectados podían ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas exponiendo lo que a su derecho conviniera, durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquellas rindieran su dictamen al Ejecutivo Local. Los alegatos y documentos que con posterioridad

se ofrecieran, deberían presentarse ante el Delegado agrario en el plazo a que se referia el Artículo 295 para que se tomaran en cuenta al hacerse la revisión del expediente."

Si durante la tramitación del expediente se planteaba un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una o más propiedades de posible afectación, la Comisión Agraria Mixta daba cuenta a la Secretaria de la Reforma Agraria, proporcionándole todos los datos respectivos para que estuviera en posibilidad de resolver lo que procediera. (Arts. 290 y 399 de la L.F.R.A.).

Una vez que se hubiera publicado la resolución que declarara la nulidad de la división o fraccionamiento, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el periódico Oficial de la entidad o entidades federativas donde se encontraran ubicados los predios objeto de la resolución, se le daba cumplimiento girando oficio al Registro Público de la Propiedad y al Registro Agrario Nacional, a efecto de que procedieran a cancelar las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos.

Efectuadas las cancelaciones, los predios de que se ocupara la Resolución Presidencial que declarara la nulidad, serían afectables para satisfacer necesidades de los núcleos de población y, consecuentemente, la Comisión Agraria Mixta continuaba el procedimiento (Art. 405 de la L.F.R.A.)

Una vez que se hubieren desahogado todas las investigaciones, trabajos técnicos y administrativos necesarios, la Comisión Agraria Mixta, dictaba acuerdo declarando integrado el expediente y cerrado el periodo de admisión de pruebas y alegatos, 15 días antes de que emitiera el correspondiente dictamen.

La Comisión Agraria Mixta emitía opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud, dentro de un plazo de 15 días contados a partir de la fecha en que se declarara integrado el expediente (Art. 291 de la L.F.R.A.).

La Comisión Agraria Mixta enviaba su dictamen al Gobernador, sometiéndolo a su consideración y resolución; debiendo mandar la copia del oficio de remisión y el aviso al Delegado Agrario (Arts. 292 y 296 de la L.F.R.A.).

El Gobernador del Estado sancionaba con su firma el mandamiento gubernamental ordenado en publicación en el periódico oficial de la entidad y autorizaba el plano conforme al cual se otorgaba la posesión provisional. Estos actos se efectuaban en un plazo improrrogable de 15 días, contados a partir de la fecha en que se entregara el dictamen.

El mandamiento que concediera las tierras se notificaba al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubieren sido señalados como afectados y se ordenaba publicarlo en el

periódico oficial de la entidad, enviándose el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria por conducto del Delegado Agrario de la Entidad, para su tramitación en segunda instancia.

Si el mandamiento concedía tierras, el Ejecutivo Local lo enviaba a la Comisión Agraria Mixta; con orden de ejecución. El plazo para el envío era de 5 días a partir de la fecha de su publicación (Arts. 278, 292 y 298 de la L.F.R.A.).

"...la Comisión Agraria Mixta designaba de inmediato un representante que se encargaba de convocar al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, a fin de que concurrieran a la diligencia de posesión en la que fungiría como asesor."

"La diligencia de posesión debería de practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición del mandamiento del Gobernador, e invariablemente comprendería el deslinde de los terrenos que se entregaran en posesión."

"Si el mandamiento que dictara el Gobernador consideraba que dentro del radio de siete kilómetros del núcleo gestor no existían terrenos afectables, lo notificaba al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y ordenaba que fuera publicado en el periódico oficial de la entidad". (Art. 298 de la L.F.R.A.).

"La ejecución de los mandamientos del Gobernador se hacían citándose previamente a todos los interesados a la diligencia en que se diera a conocer el contenido del mandamiento, se deslindaban los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombraba, en caso de que no existiera, el Comisariado Ejidal que recibiría la documentación correspondiente incluyendo un instructivo de organización y funcionamiento del ejido, hecho por la Secretaría de la Reforma Agraria, y los bienes concedidos por el mandamiento. Asimismo, asignaba, en su caso, las unidades de dotación que provisionalmente debían corresponder a cada ejidatario." (Art. 299 de la L.F.R.A.).

La comisión Agraria Mixta informaba inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria, así como a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, sobre la ejecución del mandamiento y la diligencia de posesión y deslinde (Art. 301 de la L.F.R.A.).

La Comisión Agraria Mixta fijaba las notificaciones y publicaba los plazos que se concedieran a los propietarios de las fincas afectadas, para que recogieran sus cosechas pendientes de los terrenos de cultivo, así como sacaran su ganado de los terrenos de agostadero y extrajeran los productos forestales elaborados que se encontraran dentro de la superficie concedida (Art. 302 de la L.F.R.A.).

Con el expediente de ejecución debidamente integrado, la Comisión Agraria Mixta lo enviaba al C. Delegado de la Entidad para los efectos de su tramitación en segunda instancia. Este acto debería efectuarse inmediatamente que se hubiera concluido la ejecución del mandamiento del Gobernador.

Procedimiento en segunda instancia.

Se iniciaba con la remisión del expediente. El delegado Agrario lo enviaba a la Secretaría de la Reforma Agraria, y una vez revisado, en el plazo de 15 días era turnado al Cuerpo Consultivo Agrario.

El Cuerpo Consultivo Agrario revisaba el expediente, y emitía su dictamen o acuerdo para resolver, o en su caso, completar el expediente, en el plazo de 60 días.

Con el dictamen que emitiera el Cuerpo Consultivo Agrario se formulaba el proyecto de resolución definitiva, que el Secretario de la Reforma Agraria sometía a la consideración del Presidente de la República para su acuerdo y firma correspondiente (Art. 304 de la L.F.R.A.).

Si el Presidente de la República lo consideraba procedente, sancionaba con su firma el proyecto de resolución presidencial; elevándolo al rango de resolución definitiva y la

mandaba publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad respectiva (Art. 306 de la L.F.R.A.). y se ordenaba la inscripción de la Resolución Presidencial en el Registro Agrario Nacional.

La notificación la realizaba el Delegado Agrario de la Entidad correspondiente, por oficio dirigido a las autoridades del ejido, o en su caso, el Presidente del Comité Particular Ejecutivo; consistiendo en hacerles saber los términos resolutivos del mandato Presidencial, así como dando a conocer la fecha de ejecución del mismo.

El mismo Delegado notificaba por medio de oficio dirigido a las fincas de los propietarios afectados y colindantes, que hubieren objetado inicialmente la solicitud de dotación; con anticipación no menor de tres días a la fecha de ejecución, sin que la ausencia del propietario impidiera o retrasara el acto posesorio (Art. 307 de la L.F.R.A.).

El Delegado Agrario comisionaba un representante para ejecutar la Resolución Presidencial, consistiendo en el levantamiento del acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas, así como la posesión definitiva de las mismas y el señalamiento de los plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y para desocupar terrenos de

agostadero en los términos de los artículos 302 y 303 de la Ley de la materia (Arts. 21, 24, 25, 307 y 308 de la L.F.R.A.).

El Delegado Agrario en la Entidad comunicaba por oficio el Registro Público de la Propiedad, acerca de los actos de ejecución y cumplimiento de las diligencias de posesión y deslinde; a fin de que se sirviera hacer las anotaciones marginales definitivas (Arts. 440 de la L.F.R.A.).

En caso de que el núcleo agrario presentara inconformidad con las diligencias de posesión y deslinde, el Delegado Agrario informaba de este hecho a la Secretaria de la Reforma Agraria, misma que ordenaba la investigación, recibía las pruebas de los interesados y entregaba sus resultados al Cuerpo Consultivo Agrario.

Con estos elementos se formulaba un dictamen en el plazo de 90 días, mismo que se sometía a acuerdo del Titular de la Secretaria de la Reforma Agraria para que resolviera lo conducente en el término de 15 días (Art. 449 de la L.F.R.A.).

C) Diversos tipos de Resoluciones.

Al referirse la Doctora Martha Chávez a lo que se debe entenderse por Resoluciones Presidenciales en materia agraria, señala:

"La Resolución Presidencial es la culminación de los actos procesales desarrollados ante el Presidente de la República y la dependencia que lo representa, que decide el fondo del asunto. Podemos también observar que las Resoluciones Presidenciales definitivas tienen un formato que puede corresponder al de las sentencias individuales, pero sus efectos reflejan algo de la generalidad que caracteriza a la ley, pues son la base legal que rige la vida de todo un grupo social sin distinciones individuales entre ellos..."

En materia agraria existían diversos tipos de resoluciones presidenciales, que podían ser provisionales o definitivas y estas últimas eran las que ponían fin a un procedimiento agrario.

Las resoluciones presidenciales eran de las llamadas resoluciones definitivas, porque ponían fin a un procedimiento, además podían clasificarse en positivas o negativas, según concedieran o negaran la petición del núcleo de población solicitante.

Según lo señalado por el autor Eduardo Pallares, "Las sentencias definitivas pueden ser parciales o totales; son

" CHAVEZ PADRON, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. 4a. edición, Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 115.

parciales, las que únicamente resuelven alguna o algunas de las cuestiones litigiosas, y totales, las que resuelven todas." "

Es de inferirse que las resoluciones presidenciales estaban comprendidas dentro de estas últimas.

De la misma forma, el citado autor señala lo que debe entenderse por decreto:

"Es la resolución del Juez de mero trámite, también se usa en un sentido más amplio como cualquier resolución que pronuncien los Jueces y Magistrados." "

El Presidente de la República podía dictar decretos en los expedientes agrarios que intervenía, y se trataba de resoluciones de mero trámite para hacer efectivas sus resoluciones.

Como algunas resoluciones de mero trámite podían considerarse, aquellas que establecían servidumbre de una obra hidráulica existente, la expropiación de bienes ejidales y comunales, cuando se concedía inafectabilidad a un predio agrícola, etc.

" PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1973, pág. 724.

" Ibid. pág. 722.

Por último, es importante señalar que existían tantos tipos de resoluciones presidenciales, como decisiones presidenciales hubiese.

D) Ejecución de Resoluciones.

El tema en análisis, implicaba llevar a la práctica lo que ordenaba la propia Resolución Presidencial, toda vez que en la legislación agraria anterior o las reformas del artículo 27 Constitucional, se encontraban los fundamentos para la ejecución y concretización de la norma.

Principiaremos por señalar cuales eran las Resoluciones Presidenciales que la Ley Federal de Reforma Agraria consideraba como resoluciones definitivas:

El Artículo 8 de la citada Ley, establecía que "El Presidente de la República era la suprema autoridad agraria, estaba facultado para dictar todas las medidas que fueran necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que pusiera fin a un expediente.

- "I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;"

Por último, es importante señalar que existían tantos tipos de resoluciones presidenciales, como decisiones presidenciales hubiese.

D) Ejecución de Resoluciones.

El tema en análisis, implicaba llevar a la práctica lo que ordenaba la propia Resolución Presidencial, toda vez que en la legislación agraria anterior a las reformas del artículo 27 Constitucional, se encontraban los fundamentos para la ejecución y concretización de la norma.

Principiaremos por señalar cuales eran las Resoluciones Presidenciales que la Ley Federal de Reforma Agraria consideraba como resoluciones definitivas:

El Artículo 8 de la citada Ley, establecía que "El Presidente de la República era la suprema autoridad agraria, estaba facultado para dictar todas las medidas que fueran necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que pusiera fin a un expediente.

- "I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;"

- "II. De ampliación de los ya concedidos;"
- "III. De creación de nuevos centros de población;"
- "IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales;"
- "V. De expropiación de bienes ejidales y comunales;"
- "VI. De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y "
- "VII. Las demás que señalará la Ley."

Según el artículo 305 de la referida Ley, las resoluciones presidenciales para que pudieran ser ejecutadas deberían de contener:

"I. Los resultandos y considerandos en que se informen y funden;

"II. Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;"

"III. Los puntos resolutivos que deberán fijar, con toda precisión, las tierras y aguas que, en su caso, se concedan y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya;"

"IV. Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos, la parcela escolar, la unidad

agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización, el número y nombres de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo; y"

"V. Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse, incluyendo los relativos a la zona de urbanización y a la zona agrícola industrial para la mujer."

Cubiertos los requisitos señalados en el artículo transcrito, se tenían los elementos de una resolución presidencial, la cual era equiparable a una sentencia agraria, respecto a la cual la autora Martha Chávez nos dice:

"Efectos de la Sentencia Agraria. El efecto acto *judicati*, o sea la facultad que tiene el vencedor en el juicio, de hacer ejecutar la sentencia cuanto el vencido no la cumple de modo voluntario, no es necesaria en materia agraria, porque las Resoluciones Presidenciales se ejecutan sin necesidad de que medie promoción de parte; la ley Agraria tiene provisiones para que las Resoluciones se remitan a la Delegación Agraria para su ejecución... Aun cuando la Ley Agraria no prevé el término dentro del cual deben ejecutarse las Resoluciones Presidenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el artículo 253 citado "significa que el cumplimiento debe ser inmediato a las resoluciones presidenciales, sin más retardo que el natural, debido al trámite correspondiente y a las disposiciones que sobre el

trabajo de las oficinas de la dependencia de que se trata contenga el reglamento interior, o que se esté a lo que al respecto disponga la propia resolución. La ejecución es un trámite que puede complementarse, pero no duplicarse. La propia Ley Agraria dispone que "Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes, no podrán ser modificados... Otro de los efectos de la sentencia, es la cosa juzgada... significa una sentencia que ya no está sometida a oposición del rebelde, ni a apelación, ni a recurso de casación, ni a demanda de revisión."

Para los efectos de la Ley Federal de Reforma Agraria se tenía por ejecutoriada la Resolución Presidencial, al recibir los campesinos las tierras dotadas. Asimismo, al cumplimentarse la ejecución de la resolución presidencial, sería oponible a cualquier persona, en virtud de que la resolución trae consigo aparejada ejecución sin necesidad de promoción alguna.

La ejecución consiste en la entrega de las tierras dotadas al poblado beneficiado con la resolución presidencial y una vez que hubieran sido cubiertos los requisitos legales y aprobados los planos de ejecución por la Suprema Autoridad Agraria, se tenía por ejecutada la resolución presidencial, consecuentemente al

" CHAVEZ PADRON, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, ob.cit. págs. 120 y 121.

practicarse las diligencias de posesión y deslinde a que se refería el Artículo 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los derechos de posesión quedaban perfectamente delimitados, en los terrenos concedidos a los beneficiarios.

E) Recursos Internos.

Según lo expresado por Rafael de Piña los recursos son el "Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal." "

Tomando en cuenta lo anterior y en virtud de la materia en estudio haremos referencia a los recursos internos agrarios, definiéndose aquellos como: Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y nulidad de fraccionamientos de bienes ejidales, según lo señalado por Medina Cervantes.

"Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales.- Es el recurso que pueden interponer los vecinos de los núcleos de población, en contra de la división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítimo, más sin embargo en el acto jurídico agrario hubo error o vicio, que repercute en la justa distribución de los bienes entre los comuneros."

" DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 15a. edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

***Solicitud.** Se interpone ante la Comisión Agraria Mixta, por las tres cuartas partes de los vecinos del núcleo de población que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división; o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos."

"La solicitud contendrá (Art. 391):

"I. Nombre de los solicitantes y proporción de área comunal que poseen; y

"II. Nombre de la comunidad o núcleo de la población de que se trata, expresando su ubicación,"

También se anexarán los títulos de propiedad de los terrenos, si los hubiera."

"Junta. La Comisión Agraria Mixta, una vez que recibe la solicitud, convocará a una junta general de adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretende nulificarse, a efecto de escuchar a los peticionarios y a las partes afectadas con la nulidad que se solicita. También recibirá las pruebas de las partes para reforzar sus opiniones (Art. 392.)"

"Pruebas y alegatos. Celebrada la junta, las partes contarán con un término de noventa días para rendir pruebas y formular alegatos (Art. 393)."

"Declaración. Concluido el término de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta "... resolverá si es de declararse o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento de que se trate y, en su caso, la forma en que debe hacerse el nuevo repartimiento de las tierras materia de esta controversia (Art. 394)."

"Nulidad de fraccionamientos de bienes ejidales.

Es el recurso que pueden interponer los ejidatarios de un núcleo de población, en contra de la asignación definitiva de las parcelas, que viola lo establecido en la resolución presidencial, la decisión de la Asamblea General de ejidatarios, y con la posesión de los terrenos, si la hubiere, por los solicitantes."

"Solicitud. Los perjudicados podrán solicitar -por escrito- a la Comisión Agraria Mixta la nulidad del acto, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se haya verificado el fraccionamiento (Arts. 395-396)."

"Investigación. La Comisión Agraria Mixta efectuará la investigación sobre el fraccionamiento impugnado, su posesión, y

escuchará a las partes interesadas. Estas diligencias se realizarán en el plazo de noventa días (ARTs. 397-398)."

"Resolución. Efectuada la investigación, la Comisión Agraria Mixta emitirá su resolución en el plazo de quince días y la comunicará a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 398)." "

Al quedar abrogada la Ley Federal de Reforma Agraria, los recursos antes citados pierden vigencia, por lo tanto, las controversias que se susciten actualmente serán resueltos de acuerdo a la nueva Ley Agraria, lo cual ha establecido una simplificación en la mayoría de los trámites y procedimientos que regula, consecuentemente dota de competencia a los tribunales unitarios agrarios para que diriman los juicios que tengan como finalidad declarar la nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho o den nacimiento a alguna obligación, así como a las que se refieren las fracciones IV y VII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

" MEDINA CERVANTES, José, ob. cit. págs. 454 y 455.

CAPITULO III
EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL
AGRARIO

Al Competencia y Constitución de los Tribunales Agrarios.

a) COMPETENCIA:

Tradicionalmente la competencia ha sido definida como la medida del poder otorgada a un órgano jurisdiccional, para entender un determinado asunto; es un límite, señalado expresamente por el legislador, a la actividad del Juez.

Para el reconocido autor Eduardo Pallares, competencia: "Es la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional." "

Respecto la materia agraria, y en atención a los anteriores lineamientos nos referiremos a la competencia de los órganos de la Justicia Agraria. Tales órganos son los Tribunales Agrarios, atribución que le confiere la fracción XIX del texto actual del artículo 27 Constitucional, que en lo conducente señala: "...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

" PALLARES, Eduardo, ob. cit. pág. 210.

designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la Comisión Permanente."

Cabe hacer mención que antes de las reformas al artículo 27 constitucional y a su ley reglamentaria, aprobadas el 6 de enero y 26 de febrero de 1992, el concepto y la práctica del término tribunales agrarios se venía haciendo únicamente en forma doctrinaria, puesto que no existía la normatividad que estableciera la secuencia de los procedimientos agrarios, en donde se fincaran la seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra. Por consecuencia de las reformas a la Legislación Agraria los tribunales agrarios son elevados a rango constitucional, con lo cual se inicia una nueva Era dentro del Derecho Agrario, sustituyéndose el procedimiento mixto administrativo-judicial, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales federales agrarios, con plena autonomía en relación con las cuestiones que involucren tierras ejidales y comunales, con el objetivo primordial de que la impartición de la justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita en estricto apego a Derecho.

Con lo anterior se hace realidad la petición que "De tiempo atrás se solicitó..." para "... el establecimiento de tribunales agrarios para conocer de los litigios en este ámbito, como medio de fincar la seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, y de poner las cuestiones del agro al abrigo de resoluciones más orientadas por la consideración política

que por la disposición jurídica. Esta petición proviene del propio Plan de Ayala, el gran texto zapatista de la revolución agraria. Efectivamente, el sexto punto de ese Plan hizo constar "que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución." "

En este orden de cosas, en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se establece que para mejor proveer al desempeño de las funciones de los citados tribunales, estos "... se componen de:

- "I. El Tribunal Superior Agrario, y
- "II. Los tribunales unitarios agrarios."

Para la adecuada exposición en lo referente a la competencia de los órganos de la Justicia Agraria, es conveniente hablar primeramente de los Tribunales Unitarios Agrarios y posteriormente del Tribunal Superior Agrario, toda vez que aquellos

" GARCIA RAMIREZ Sergio, ob. cit. pág. 144.

y no estos últimos constituyen la estructura por la que acceden los litigios al ámbito jurisdiccional y solamente después llegarán al Tribunal Superior Agrario, y siempre en forma limitada, por la vía del recurso de revisión y en menor número a través del ejercicio de la facultad de atracción que tiene dicho tribunal.

"De acuerdo a lo establecido por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la competencia jurisdiccional de los Tribunales Unitarios Agrarios es la siguiente:"

"Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción conforme a la competencia que les confiere este artículo."

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

"I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;"

"II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;"

"III. Del reconocimiento del régimen comunal;"

IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;"

"V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales."

"VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseioneros o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;"

"VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;"

"VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;"

"IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños

propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;"

"X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;"

"XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;"

"XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;"

"XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

"XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes."

"Antes de cerrar este apartado referente a la competencia material de los tribunales unitarios, es oportuno observar que en algunos casos la Ley Agraria determina cuando se sustrae un asunto al conocimiento de la justicia especializada y pasa al de la

91). Lo mismo sucede por lo que toca a las tierras de dominio pleno adquiridas por el ejido para incorporarlas al régimen ejidal la tierra quedará sometida al sistema jurídico de las propiedades ejidales a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional (artículo 92)."

El ámbito de competencia, del Tribunal Superior Agrario se divide en:

- a) Competencia especial o transitoria; y
- b) Competencia ordinaria y permanente.

a) **Competencia especial o transitoria.** Esta competencia se encuentra establecida en varias de las disposiciones transitorias de la actual legislación agraria como son principalmente el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992; artículo tercero transitorio de la Ley Agraria y artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Las mencionadas disposiciones señalan que las anteriores autoridades agrarias como la Secretaría de la Reforma Agraria, el

" Ibid. pág. 236.

Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes continuarán desahogando los asuntos que quedaron pendientes al momento de entrar en vigor la actual Ley Agraria, para que una vez que estén los referidos asuntos en estado de resolución sean turnados a los tribunales agrarios para que conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitivo.

La referencia al estado de resolución implica que en el procedimiento respectivo se han llevado a cabo todos los actos naturalmente necesarios para la definición del caso, y solo resta la sentencia. "En realidad, la primera etapa de esos procedimientos transitorios prácticamente ha cesado, puesto que terminó el reparto de la tierra, asunto jurídico y político en el que aquellos se sustentaban, y en tal virtud ya no hay nuevos planteamientos que generen trabajo de este género ante las autoridades administrativas y los tribunales agrarios. En la gran mayoría de estos asuntos ha concluido la tramitación de las primeras, y hoy sólo resta un tramo del procedimiento y la resolución definitiva a cargo de los tribunales. Estos han emitido ya muy numerosas resoluciones de este carácter, que pronto serán millares. Así va concluyendo paulatinamente el "rezago agrario" y se inicia, de manera creciente, el conocimiento de las cuestiones litigiosas al amparo del nuevo procedimiento." "

" Ibid. pág. 350.

De acuerdo al artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se establece que: "En relación con los asuntos a que se refiere el primer párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que se encuentren en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que, a su vez:"

"I. Turne a los tribunales unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o"

"II. Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

"Si a juicio del Tribunal Superior o de los tribunales unitarios, en los expedientes que reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal."

Con lo anterior queda establecida la competencia especial o transitoria del Tribunal Superior Agrario concerniente a lo que

fue en la legislación anterior el reparto agrario y que ahora a la luz de la nueva, se le considera como "rezago agrario", atribuciones que eran propias del Presidente de la República, como suprema autoridad del antiguo Derecho agrario, mismo que estaba facultado para resolver en definitiva los asuntos antes mencionados; situación que prevalecerá hasta en tanto se de por concluida.

b) Competencia ordinaria y permanente. En este tipo de competencia, llegarán los litigios siempre en forma limitada por la vía del recurso de revisión, único medio ordinario de modificación de la sentencia de primera instancia que reconoce la legislación vigente; por la facultad de atracción que tendrá el Tribunal Superior Agrario, así como para la resolución de cuestiones procesales planteadas a propósito del procedimiento seguido ante los tribunales unitarios y por último en las cuestiones relacionadas con la uniformidad de jurisprudencia.

Del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se desprende la competencia conferida al Tribunal Superior Agrario, al que corresponderá conocer:

"I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las

tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;"

"II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;"

"III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;"

"IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;"

"V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados."

"Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción."

"Asimismo, el Tribunal Superior resolverá que tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá

jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

"La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;"

"VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;"

"VII. Conocer de las exitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y"

"VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran."

"Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior."

"En cuanto a la facultad de atracción que tiene el Tribunal Superior el artículo 10 de la Ley Orgánica señala que:

"El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o petición fundada del Procurador Agrario."

b) Constitución:

La sede natural en cuanto a la constitución organización y funcionamiento de los tribunales agrarios se encuentra establecida en su Ley Orgánica y Reglamento Interior, mismos que están vinculados con el texto constitucional. El artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios dice: "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."

El artículo 2 del citado ordenamiento dispone:

"Los tribunales agrarios se componen de:

"I. El Tribunal Superior Agrario; y

"II. Los tribunales unitarios agrarios."

"El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá."

"El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal..." (artículo 3 de la L.O.T.A.).

La competencia territorial de los tribunales unitarios será fijada de acuerdo a lo que disponga el Tribunal Superior, al que incumbe crear, mediante acuerdo, los distritos de la justicia agraria, así como determinar cuantos tribunales unitarios residirán y actuarán en cada distrito (artículo 8, fracciones I y II de la L.O.T.A.).

El artículo 5 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala:

"Para efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo.

"Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior."

La competencia del Tribunal Superior Agrario no tiene restricción alguna en orden al territorio en que surge el asunto litigioso, en comperación con los tribunales unitarios que tienen la competencia territorial que les fija el Tribunal Superior, previa división de la República en sendos distritos para lo

justicia agraria. Compete al mismo Tribunal Superior Agrario la determinación sobre los límites de los distritos de la justicia agraria (artículos 5 y 8, fracción II de la L.O.T.A.).

En atención a lo anterior, se cita el acuerdo emitido por el Tribunal Superior de fecha 22 de septiembre de 1993, en que se determina la competencia territorial de los distritos para la impartición de la justicia agraria, fija el número y establece la sede de los tribunales unitarios agrarios."

A C U E R D O

"Primero. Conforme a la competencia material y territorial atribuida a los Tribunales Unitarios Agrarios por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los 34 distritos para el ejercicio de la justicia agraria abarcarán el territorio de las entidades federativas y tendrán la sede y designación numérica que a continuación se mencionan:"

| ENTIDAD FEDERATIVA | No. DE DISTRITO | SEDE |
|----------------------------|-----------------|------------------|
| Aguascalientes y Zacatecas | 1 | Aguascalientes |
| Baja California | 2 | Mexicali |
| Chiapas | 3 | Tuxtla Gutiérrez |
| | 4 | Tapachula |

| ENTIDAD FEDERATIVA | No. DE DISTRITO | SEDE |
|-------------------------------|-----------------|------------------|
| Chihuahua | 5 | Chihuahua |
| Coahuila | 6 | Saltillo |
| Durango | 7 | Durango |
| Distrito Federal | 8 | Distrito Federal |
| Estado de México | 9 | Toluca |
| | 10 | Naucalpan |
| | 23 | Texcoco |
| Guanajuato | 11 | Guanajuato |
| Guerrero | 12 | Chilpancingo |
| Hidalgo | 14 | Pachuca |
| Jalisco | 13 | Guadalajara |
| | 15 | Guadalajara |
| Jalisco y Colima | 16 | Guadalajara |
| Michoacán | 17 | Morelia |
| Morelos | 18 | Cuernavaca |
| Nayarit | 19 | Tepic |
| Nuevo León | 20 | Monterrey |
| Oaxaca | 21 | Oaxaca |
| | 22 | Tuxtpec |
| Puebla | 24 | Puebla |
| San Luis Potosí y Querétaro | 25 | San Luis Potosí |
| Sinaloa y Baja California Sur | 26 | Culiacán |
| Sinaloa | 27 | Guasave |
| Sonora | 28 | Hermosillo |

| ENTIDAD FEDERATIVA | No. DE DISTRITO | SEDE |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|
| Tabasco | 29 | Villahermosa |
| Tamaulipas | 30 | Ciudad Victoria |
| Tlaxcala | 33 | Tlaxcala |
| Veracruz | 31 | Jalapa |
| | 32 | Tuxpan |
| Yucatán, Campeche y Quintana Roo | 34 | Mérida |

"Segundo. El ámbito de competencia territorial de cada uno de los Tribunales Unitarios será el que aparece en el apéndice del presente acuerdo, y que forma parte integrante de éste."

"Tercero. Cuando un Tribunal Unitario deba ejercer su jurisdicción en más de una entidad Federativa deberá trasladarse a aquello o aquellos en que no tenga su sede primordial, para cumplir sus atribuciones en sedes alternas localizadas en las capitales del otro u otros Estados comprendidos en el distrito correspondiente. Igual obligación se establece para aquellos Tribunales Unitarios cuya sede alterna esté constituida en la misma entidad federativa."

"Cuarto. El Tribunal Superior Agrario, considerando las características y el volumen de trabajo que debe atender cada tribunal, así como las posibilidades presupuestales, determinará el personal que deba quedar adscrito a los Tribunales Unitarios."

"Quinto. Cuando lo considere conveniente o necesario el Tribunal Superior Agrario determinará el establecimiento o supresión de sedes alternas para la impartición de la justicia agraria, las que podrán estar localizadas en el mismo estado de la sede primordial o en otro."

"Los juicios agrarios que se presenten en las sedes alternas serán atendidos y resueltos en las propias sedes, por lo que los campesinos y otros participantes en dichos juicios no tendrán que trasladarse a la sede primordial."

Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los Tribunales Agrarios, su Reglamento Interior señala: "El Tribunal Superior está integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares; contará además con los siguientes órganos:"

- "I. Secretaría General de Acuerdos;
- "II. Oficialía Mayor;
- "III. Contraloría Interna;
- "IV. Dirección General de Asuntos Jurídicos; y"
- "V. Centros y Unidades de Informática de publicaciones, de Justicia Agraria y Capacitación y otros que autorice el Tribunal Superior conforme al presupuesto aprobado" (artículo 2 del R.I.T.A.)

"Cada magistratura del Tribunal Superior contará con los secretarios de estudio y cuenta que fije el propio Tribunal, atendiendo a las previsiones presupuestales" (artículo 3 del R.I.T.A.)

"Cada Tribunal Unitario estará a cargo de un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos."

- "I. Uno o varios secretarios de acuerdos, cuando así lo estime el Tribunal Superior, y en caso de que el tribunal unitario tenga varias sedes, se podrá designar a uno o más secretarios de acuerdos para cada uno de ellos, también por determinación del Tribunal Superior."
- "II. Secretarios de estudio y cuenta que acuerde el Tribunal Superior;"
- "III. Actuarios y peritos;"
- "IV. Unidad Jurídica;"
- "V. Unidad de Control de Procesos (artículo 5 del R.I.T.A.)."

Asimismo, el Tribunal Superior contará con los subsecretarios de acuerdos y, en general los tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos que acuerde el Tribunal Superior, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales. Los secretarios de los tribunales agrarios serán: de acuerdos y de estudio y cuenta, quienes darán fe de los actos en que intervengan."

"El Tribunal Superior podrá habilitar, por un lapso determinado y si satisfacen los requisitos legales para tales efectos, a los siguientes servidores públicos:"

"I. Como secretarios de acuerdos, o los secretarios de estudio y cuenta, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos;"

"II. Como secretarios de estudio y cuenta, o los secretarios de acuerdos, actuarios y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos; y"

"III. Como actuarios o los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta y jefes de la Unidad Jurídica y de la Unidad de Control de Procesos" (artículo 6 de la L.O.T.A.).

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la designación externa de los magistrados corresponde a la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República, de una lista de candidatos de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, deberá elegir a los magistrados.

En cuanto a la designación interna, que se realiza en el seno del propio Tribunal Superior funcionan en pleno, compete el nombramiento de su Presidente (artículo 3 y 4 L.O.T.A.), que será suplido en sus ausencias, por el magistrado que designe el mismo Tribunal Superior (artículo 4 de la L.O.T.A.).

Por lo que se refiere a la designación de los funcionarios de menor jerarquía, el segundo párrafo de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de su artículo 26 termina diciendo "...Los secretarios de acuerdos, de estudio y cuenta, actuarios y peritos de los tribunales unitarios, y demás categorías de servidores públicos que determine el Tribunal Superior Agrario; serán designados mediante concurso."

El artículo 47 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, establece una norma general en lo relativo a las prohibiciones, con el propósito de preservar la independencia de la Justicia agraria y asegurar la buena marcha de los tribunales y sus

servicios auxiliares. Indica ese precepto que: "Los funcionarios y empleados de los tribunales unitarios estarán impedidos para desempeñar otro cargo o empleo público o de particulares, que sea incompatible con el que tienen en dichos tribunales; y estarán impedidos para realizar funciones que sean distintas a las que les corresponden conforme a su cargo, salvo los casos de habilitación o suplencia." A mayor abundamiento diremos que los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo público o de particulares, excepto los de carácter docente. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia (artículo 29 de la L.O.T.A.).

B) Desahogo del Procedimiento.

Tomando en cuenta la naturaleza del proceso agrario, las partes que intervendrán en él serán definitivamente los campesinos por ser éstos la materia que origine la conflictiva, aunado a que para eso se elaboró la Nueva Ley Agraria, con el fin de protegerlos y facilitarles la solución a sus problemas en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. Tomando como antecedente lo anterior, es que el procedimiento agrario va a funcionar en base a la normatividad establecida en las reformas al artículo 27 constitucional, mismo que estará encomendado al Tribunal Superior y a los Tribunales Unitarios, quienes tendrán la

facultad y obligación de resolver las controversias que se susciten con la nueva legislación en estricto apego a Derecho.

Partiendo de que el Derecho está considerado como una Unidad, se han establecido principios en los cuales los juzgadores se deberán de sujetar, ya que son figuras jurídicas que se encuentran en todas las ramas del Derecho, la observancia ineludible de dichos principios constituye un presupuesto indispensable para la legalidad del proceso.

Tal observancia no podía pasar desapercibida para el nuevo derecho procesal agrario, en donde el acatamiento de esos principios serán una importante guía para el desarrollo y mejoramiento de esto, que surge como una nueva rama especializada en torno a los problemas que se originan en el campo, teniendo como finalidad primordial el que la tramitación y solución de las controversias jurídicas sea más rápida y fácil.

La Ley Agraria en sus artículos 164, 166, 167 y 170 establece los principios que regirán el proceso agrario, en el cual deberán de prevalecer lo siguiente:

Conforme al artículo 164 de la Ley Agraria se contempla que la tramitación del procedimiento deberá de llevarse por **ESCRITO** a fin de que quede constancia de las actuaciones.

Por lo que respecta a los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar **LAS COSTUMBRES Y USOS** de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.

Aunado a lo anterior, se prevé **LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA** cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.

De acuerdo al párrafo primero del artículo 170 se establece que el actor puede por **SIMPLE COMPARECENCIA** representar su demanda en coadyuvancia con la Procuraduría Agraria para que ésta la formule por escrito de manera concisa.

Cabe destacar que es de gran importancia este principio ya que en muchas de las ocasiones la gente del campo apenas cuenta con la primaria, o inclusive no sabe leer ni escribir, situación que el legislador prevé para que al momento de plantear el conflicto se debe de adecuar a las condiciones de la persona.

Conforme al artículo 166 se establece la obligación de **PROVEER LAS DILIGENCIAS PRECAUTORIAS** necesarios para proteger a los interesados.

Asimismo, se podrá acordar LA SUSPENCIÓN DEL ACTO DE AUTORIDAD EN MATERIA AGRARIA, que afecte a los interesados, en tanto se dicta resolución definitiva, de conformidad con lo que dispone el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo III de la Ley de Amparo.

El procedimiento judicial agrario de carácter contencioso, principia con la presentación de la demanda ante los Tribunales Unitarios Agrarios. En base a lo anterior se hace necesario definir que es una demanda, que se requiere para interponerla y qué secuencia se lleva a efecto necesariamente para su tramitación.

DEMANDA

"El concepto de demanda, según el Diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, es "el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión expresando la causa o las causas en que intente fundarse ante el órgano jurisdiccional y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión."

"Con mayor propiedad y más técnica jurídica, la actual Ley Agraria llama demanda a las reclamaciones que se presentan ante

el Tribunal Agrario, en vez de "solicitud" como, ... se estilaba en la Ley Federal de Reforma Agraria."

"Por disposición de la ley, quien presente una demanda en materia agraria deberá hacerlo ya por comparecencia, ya por escrito... en la primera reforma que se le hizo a la Ley en 1993, se dispuso que fuera la Procuraduría Agraria quien coadyuvara en la formulación escrita de la demanda, de manera concisa, objetiva e imparcial. Esto es una verdadera innovación al igual que todo lo relacionado con el procedimiento agrario. Por otra parte, es muy posible que se permita plantear la demanda de manera verbal, pues con eso se protege a un buen número de hombres del campo que carecen de recursos económicos para contratar a un profesional del Derecho que les formule la demanda con la técnica adecuada."

"En caso de que la demanda se presente por escrito, se deberá acompañar una copia para traslado, y si la demanda es formulada por la Procuraduría Agraria, también se elaborará una copia con el mismo fin. En el escrito inicial la parte actora podrá ofrecer las pruebas que estime convenientes para acreditar la acción que ejercite." "

REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR:

"I. El tribunal ante el que se promueve:"

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, ob. cit. pág. 212.

- "II. Los nombres y domicilios del actor y del demandado."
- "III. Lo que se pide o demanda, expresándolo en términos claros y precisos;"

"Cuando la materia del juicio sea algún terrenos, este deberá localizarse señalando poblado, municipio y Estado en que se encuentra. También deberá identificarse plena y adecuadamente indicando la superficie, los linderos y las colindancias. Siendo muy conveniente anexas un croquis, cuando sea posible."

- "IV. Los hechos en que el actor funde su petición;"
- "V. Los fundamentos de derecho;"
- "VI. Las copias para correr traslado tanto de la demanda como de los documentos anexos" (artículo 170 L.A. y la Circular 3/92 del Tribunal Superior Agrario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1993)."

PREVENCION

Presentada la demanda o realizada la comparecencia, el Tribunal del conocimiento la examinará y si hubiera irregularidades en la misma o se hubiera omitido en ella algunos de los requisitos previstos legalmente, prevendrá al promovente para que las subsane dentro del término de ocho días. (artículo 181 L.A.).

EMPLAZAMIENTO

"El emplazamiento es un medio de comunicación procesal y como tal entendemos, apegados al Diccionario Jurídico Mexicano, "el acto procedimental que como notificación persigue dar a conocer al demandado la existencia de una demanda en su contra, y así enterársele de la petición del actor; y la oportunidad de contestarla dentro de un plazo."

"El emplazamiento en los juicios agrarios, debe ser ejecutado por el Secretario o el Actuario del Tribunal en el que se haya radicado el juicio, en consecuencia, es realizado por cualquier otro funcionario, el emplazamiento carecerá de toda validez."

"Para que este acto tenga validez, el lugar en el que se practique tiene una importancia vital. Por ese motivo la propia Ley Agraria señala donde puede realizarse legalmente, y de lo preceptuado en los artículos 171 y 173 reformado, se desprende que el emplazamiento puede válidamente hacerse en 1) el domicilio del demandado, 2) su finca, 3) su oficina, 4) su negocio, 5) el lugar donde labora, 6) su parcela, 7) algún otro lugar que frecuente y en el que sea de creerse que se halle al practicar emplazamiento, 8) el lugar donde se encuentre, y 9) por edictos cuando se ignore el domicilio o no lo tenga fijo el demandado."

CONTESTACION DE LA DEMANDA

"Este acto corre a cargo del demandado, y puede hacerlo por escrito o por comparecencia. En el último supuesto, el tribunal solicitará a la Procuraduría Agraria que proceda a la formulación por escrito de la contestación, de una manera concisa, objetiva e imparcial."

"En el escrito de contestación deberá señalarse domicilio para oír y recibir notificaciones personales, pues en caso contrario... se harán en los estrados del tribunal."

"En el supuesto de que en la contestación la demanda sea confesada en todas sus partes, cuando sea verosímil, esté apoyado con otras pruebas y sea apegada al Derecho, el tribunal procederá a pronunciar la sentencia definitiva de inmediato. En caso de que la confesión sea inverosímil o no se encuentre apoyada por otros elementos de convicción, el magistrado ordenará la continuación del juicio mediante el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos."

"Al igual que en los procedimientos civiles, en materia agraria en la contestación de la demanda debe oponerse inmediatamente la reconvencción o contrademanda, ya que en ningún otro momento procesal es admisible. Además de expresar las excepciones y defensas que se hagan valer frente a la demanda del actor, en el primer escrito o comparecencia la parte demandada

puede incluir un capítulo especial en el que se ofrezcan las pruebas que considere idóneas para desvirtuar los hechos constitutivos de la acción ejercitada por la parte actora."

"La Ley Agraria dispone que en caso de que el demandado oponga reconvencción, ésta deberá entregársele al actor, para que esté en condiciones de darle contestación. Con ese fin la audiencia se podrá diferir por un término no mayor de diez días, a menos que el actor principal expresamente manifieste que no desea la suspensión de la audiencia." "

En efecto a través de este escrito de contestación a la demanda, teóricamente debe contener los requisitos formales y similares a la demanda inicial, es decir, el demandado en cuanto se excepciona, se convierte en actor, materializando propiamente la relación procesal entre las partes.

REPRESENTACION

Será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitará de inmediato, los servicios de un defensor de la Procuraduría, el cual, para enterarse del asunto, gozará de cinco días, contados a partir de la

" Ibid. págs. 213, 214, 215 y 216.

fecha en que se apersona al procedimiento. (artículo 179 de la L.A.).

AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS

"La audiencia será pública, a no ser que por motivos fundados el tribunal disponga lo contrario. El día y la hora en que la audiencia deba tener verificativo se fija cuando se radica la demanda agraria, y deberá tener lugar dentro de un plazo no menor de cinco días ni mayor de diez días, contados a partir de la fecha en que se lleve a cabo el emplazamiento, excepción hecha de cuando el emplazamiento se haya efectuado por edictos, pues en este caso la audiencia deberá realizarse después de los quince días siguientes a la fecha de la última publicación."

"Si al iniciarse la audiencia no se encuentra presente el actor, se le aplicará una multa igual al monto de uno a diez días de salario mínimo dentro de la zona en que se llevaría a efecto la audiencia, y se suspenderá hasta en tanto no se cubra la sanción impuesta. Si el actor es renuente a la sanción, no se ordenará que vuelva a efectuarse el emplazamiento para continuar con el juicio, lo que supone que antes de este acto procesal, deberá fijarse de nueva cuenta el día y la hora para la audiencia de pruebas y alegatos."

"En caso de que ninguna de las partes comparezca a la audiencia, o no haya sido debidamente emplazado el demandado, la audiencia se suspenderá y solamente a petición del actor se señalará día y hora para otra nueva audiencia, y se ordenará el nuevo emplazamiento al demandado."

"Si ambas partes comparecen a la audiencia de pruebas y alegatos, una vez abierta principiará con la exposición oral de las pretensiones del actor y del demandado. Ambos ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes para demostrar sus respectivas afirmaciones y se faculte a las partes para que en ese momento procesal presenten a los testigos y peritos que hayan ofrecido como pruebas, lo que de realizarse daría mayor celeridad al juicio, pues evitaría otra audiencia para el desahogo de las pruebas."

PRUEBAS

"En materia de pruebas la ley Agraria impone el principio contenido en su propio artículo 187, y consiste en que "las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones."

"El ordenamiento agrario en vigor dispone que las partes pueden "ofrecer todas las pruebas que se puedan rendir", por consiguiente en materia agraria, al igual que en el derecho procesal común, deben admitirse todas las pruebas que la ley

reconoce, y que se mencionan en el Artículo 93 del Código de Procedimientos Civiles, a saber:

- "I. La confesión,"
- "II. Los documentos públicos,"
- "III. Los documentos privados,"
- "IV. Los dictámenes periciales,"
- "V. El reconocimiento y la inspección judicial,"
- "VI. Los testigos,"
- "VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y"
- "VIII. Las presunciones."

"Además de las anteriores pruebas, en los juicios agrarios se introduce un nuevo medio de prueba que son los careos, utilizados hasta ahora exclusivamente en los procedimientos penales. Esta probanza, bien preparada y desahogada, podrá allegar datos ciertos al Tribunal para resolver el juicio que se promueve ante él."

"Los magistrados del Tribunal Superior y de los unitarios, en materia de prueba tienen las más amplias facultades y libertades para interrogar a los testigos, ordenar careos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos (artículo 85, fracción IV)."

"Además, el Tribunal Agrario está autorizado para que en cualquier momento acuerde la práctica, ampliación y perfeccionamiento de cualquier prueba, todo esto según disposición de la Ley Agraria, sin lesionar el derecho de las partes y procurando siempre su igualdad."

ACCIONES Y EXCEPCIONES

"Dispone la ley que en la audiencia de pruebas y alegatos deben hacerse valer las acciones y excepciones que tengan que oponer el actor y el demandado, pero éstas no se tramitarán mediante artículo de previo y especial pronunciamiento, es decir, con suspensión del procedimiento."

"De plantearse algún incidente dentro de un juicio agrario, en principio debe resolverse conjuntamente con la sentencia definitiva, excepción hecha de que por la naturaleza del incidente, deba resolverse antes de la continuación de la audiencia de pruebas y alegatos, en cuyo caso el Tribunal Agrario debe resolver de plano e inmediatamente."

"De igual manera, si se opone una excepción dilatoria (incompetencia, litispendencia, conexidad, falta de personalidad o de capacidad del actor) y resulta demostrada, el tribunal lo declara así, y dará por concluida la audiencia."

"Si el demandado no comparece a la audiencia de pruebas y alegatos estando debidamente emplazado, se tendrán por ciertas las afirmaciones de la otra parte, excepto cuando justifique su incomparecencia. Por otra parte, si el demandado se niega a contestar las preguntas que se le formulan, surtirá efecto lo señalado en líneas anteriores, es decir, se tendrán por ciertas las afirmaciones del actor."

CONCILIACION.

"La conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la interpretación o aplicación de sus derechos, de modo que resulte innecesario dicho proceso. Esta es la definición de esta figura jurídica que da el Diccionario Jurídico Mexicano. Este concepto es de gran valor para el procedimiento agrario, pues la ley de la materia le da expresamente un lugar de preferencia como medio para terminar un juicio, de tal manera que en dicho ordenamiento se faculta al tribunal para que en cualquier momento de la audiencia de pruebas y alegatos, procure una composición amigable entre las partes en conflicto, y de lograrse, de inmediato se procederá a redactar un convenio en que queden establecidos los puntos más importantes del acuerdo."

SENTENCIA

"Después de que ha concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, así como las que el tribunal haya

dispuesto aclarar o perfeccionar, deberá procederse a dictar la sentencia definitiva. Solamente en caso de que se requiere mayor tiempo para analizar las probanzas, se citará a las partes para dictar sentencia dentro de un término que no debe exceder de veinte días."

"Si tomamos en cuenta que la sentencia en materia agraria debe dictarse "a verdad sabida", estimamos que, de acuerdo a la excepción jurídica de dichas palabras, las resoluciones agrarias deben fundarse en la equidad y la buena fe, y es obligatorio fundamentarlas y motivarlas."

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

"Por vez primera en la historia del derecho agrario mexicano, se introduce la figura jurídica de la caducidad, entendida como la extinción anticipada del juicio agrario debido a la inactividad procesal de las partes durante un lapso de tiempo prolongado, el cual, de conformidad con el Artículo 190 de la Ley Agraria en vigor, será de cuatro meses. En consecuencia la inactividad procesal o la falta de promoción del actor, tal y como se menciona en el dispositivo legal en cita, en un término de cuatro meses produce la extinción o terminación del juicio agrario promovido."

"La introducción de la figura jurídica conocida como caducidad, en los juicios agrarios es una innovación de la actual ley, pues esta institución solo se consideraba en materia civil, laboral y en el juicio de amparo. Esto representa un gran avance en el Derecho procesal agrario por las ventajas que los tribunales obtienen de su manejo y aplicación."

SUSPENSION DEL ACTO DE AUTORIDAD EN MATERIA AGRARIA

"Una verdadera novedad en la Ley Agraria es el contenido del Artículo 166, en el que se contemplan medidas precautorias para proteger a los interesados, así como lo que en nuestro concepto resulta de lo más importante, dentro del naciente Derecho procesal agrario, y que es la suspensión del acto de autoridad que reclame el demandante."

"...Para el caso de la suspensión se aplica supletoriamente la Ley de Amparo en lo referente a la suspensión del acto reclamado, de tal forma que los principios que rigen en cuanto a la mencionada suspensión, se aplican en materia agraria."

"Resulta importante subrayar el hecho de que para que surta efecto la suspensión del acto que se reclama, será necesario el depósito de una garantía o fianza para asegurar la reparación del daño o la ideminización que se podrá decretar en caso de que la sentencia no fuera favorable a la parte a quien se le hubiera

concedido la suspensión del acto. Desde luego que la fianza se fijará tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas del otorgante, según se desprende del último párrafo del precepto legal..." "

C) Garantías Constitucionales de Audiencia y Legalidad

"Doctrinariamente se afirma que el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo, contiene por igual las garantías de legalidad y de audiencia, complementada aquella por el párrafo inicial del artículo 16." "

El artículo 14 establece obligatoriamente que nadie puede ser privado de sus derechos, sino reuniéndose determinados requisitos, que constituyen precisamente la audiencia. Según lo preceptuado en el segundo párrafo del citado artículo, esta garantía está determinada en ese lugar por tres conceptos, formulados en el sentido de que:

- Nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, sino mediante juicio;
- En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento
- y ante los tribunales previamente establecidos

" Ibid. págs. 217, 218, 219, 221 y 222.

" CASTRO V. Juventino, Garantías y Amparo, 7a. edición, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 229.

Lo anterior tiene como finalidad, el que se les permita a los individuos conocer efectivamente las pretensiones de su contraparte, defenderse de ellas directamente y por conducto de órganos de asistencia jurídica, ofrecer pruebas, así como que se admitan y desahoguen, formular alegaciones etc., con estricta igualdad entre las partes e imparcialidad jurisdiccionales.

A mayor abundamiento, esta garantía concede a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas los privan de sus derechos negándoles a los propios afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan el ser oídos, en sus excepciones, argumentaciones y recursos, teniendo como objetivo principal condicionar las resoluciones definitivas a una congruencia entre lo alegado y lo resuelto.

En lo concerniente a la garantía de legalidad esta se plasma en nuestra Constitución, cuando en su texto se obliga a las autoridades a aplicar leyes que han sido expedidas con anterioridad al hecho, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, ordenándose además, a las autoridades competentes a expedir un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, para estar a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.

Tal disposición señala que: "A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". Esto significa que el caso justiciable que se este tramitando, será resuelto en los términos de las normas vigentes cuando se estableció la relación.

En el ámbito agrario esta garantía tiene aplicación actualmente para la solución de los asuntos concernientes al reparto de las tierras que se hallaban en trámite al momento de quedar reformado el artículo 27 Constitucional en 1992; esto quiere decir que dichos asuntos están regulados por las normas vigentes al tiempo de realizarse los actos correspondientes. De lo contrario, se habría dado efecto retroactivo y perjudicial para los peticionarios de tierras.

En conclusión, frente a la existencia de los artículos 14 y 16 constitucionales, podría afirmarse que el individuo se halla protegido en contra de cualquier arbitrariedad de parte de las autoridades.

D) Diversidad de las Sentencias

El autor Sergio García Ramírez expresa que:

"Cabe establecer categorías de sentencias conforme a diversos criterios. En primer término, si se pondera "la eficiencia de la sentencia con relación al proceso", dice Couture,

se distingue entre sentencias mere- interlocutorias (de trámite o simple sustentación, para atender el impulso procesal), interlocutorias y definitivas. Si se toma en cuenta, por otra parte, el "derecho sustancial o material que ellas ponen en vigor", se clasifican en declarativas, de condena, constitutivas y cautelares: Enseña el mismo autor que "son declarativas, o de mera declaración, aquellas que tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho", vale observar... que en rigor "todas las sentencias contienen una declaración del derecho como antecedente lógico de la decisión principal. Son de condena las sentencias "que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse). Son constitutivas "aquellas que, sin limitarse a la mera declaración de un derecho y sin establecer una condena al cumplimiento de una prestación, crean, modifican o extinguen un estado jurídico". Las cautelares se pronuncian sobre una garantía o medida de seguridad..."

"La resolución que pone fin a la instancia y resuelve la controversia es una sentencia definitiva. Esta puede ser irrecurrible o recurrible dentro del mismo proceso, es decir, en una segunda instancia. Cuando la sentencia definitiva es irrecurrible por medios impugnativos ordinarios, o cuando, siendo impugnabile en esta, se ha intentado el recurso procedente y ha concluido la segunda instancia, nos hallamos ante una sentencia ejecutoria. En ella reside la solución del litigio, y en tal

sentido contiene la cosa juzgada: se ha juzgado acerca de la controversia, que ya no está pendiente ni es dudoso, porque la cosa juzgada representa la verdad legal."

Al respecto el autor de referencia señala que "...la sentencia interesa en tanto contiene la cosa juzgada. De lo contrario no pasaría de ser un pronunciamiento académico, mera apreciación de los hechos, sin reparación directa y necesaria sobre las relaciones entre los individuos. La cosa juzgada --junto la ejecución, que de ella se desprende y en ella se sustenta es el factor de la seguridad jurídica, y debiere serlo --como todas las instituciones procesales-- de la justicia..." "

E) Ejecución de las Sentencias.

"Los tribunales agrarios están facultados para hacer uso de todas las medidas necesarias a fin de que se obtenga el cumplimiento de las sentencias que emitan. En consecuencia, el tribunal puede utilizar las medidas de apremio establecidas por el Artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente a la Ley Agraria y son las siguientes."

"I. Multa hasta de mil pesos, y

"II. Auxilio de la fuerza pública."

" GARCIA RAMIREZ, Sergio, ob. cit., págs. 631 y 632.

"Si fuera insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia."

"Solamente que las partes se pusieran de acuerdo respecto a la manera de ejecutar la resolución pronunciada, o bien que la parte que no haya resultado vencedora en juicio otorgue fianza para garantizar la obligación a que se le sentenció, no se utilizarán los medios de apremio para ejecutar la sentencia." "

"Si existiera alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a tierras de un núcleo de población, la parte que obtuvo sentencia favorable podrá aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendrá por ejecutada, dejándose constancia de tal circunstancia en el acta que levante el actuario."

"En caso de inconformidad con la ejecución de la parte que obtuvo sentencia favorable, se presentarán al actuario los alegatos correspondientes, los que asentará junto con las razones que impidan la ejecución, en el acta circunstanciada que levante."

"Dentro de los quince días siguientes al levantamiento del acta de ejecución, el tribunal del conocimiento dictará resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y aprobará

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, ob. cit. pág. 220.

el plano definitivo" (párrafos 1; 2 y 3 de la fracción II del artículo 191).

F) Recurso de Revisión

Rafael de Pina define al recurso de revisión como el: "Recurso extraordinario que tiene por objeto la revisión de una sentencia dictada con error de hecho, para hacer posible la resolución justa, en un nuevo juicio, de la cuestión a que el fallo anulado se refiere." "

En otros términos, el efecto que se pretende con la interposición del recurso de revisión, es la confirmación modificación o revocación de la resolución impugnada.

"El autor Sergio García Ramírez considera respecto a este recurso "...que la Ley Agraria fija su propio sistema de recursos - acaso insuficiente-, con el propósito evidente de reducir en la mayor medida posible las impugnaciones en este fuero, para abreviar el procedimiento -celeridad que es, como vimos, uno de los objetivos más buscados del Derecho procesal agrario en vigor-, dejando muchas de las decisiones finales al remedio extraordinario del amparo, que la ley agraria no podría clausurar." "

" DE PINA VARA, Rafael, ob. cit. pág. 432.

" GARCIA RAMIREZ, Sergio, ob. cit. pág. 543.

El recurso de revisión en materia agraria procede contra sentencia de los Tribunales Agrarios que resuelvan en primera instancia sobre:

"I. Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;"

"II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales; o"

"III. La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria" (artículo 198 de la L.A.).

Forma de interponerlo.

"La revisión debe presentarse ante el tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la resolución. Para su interposición, bastará un simple escrito que exprese los agravios" (artículo 199 de la L.A.).

Trámite.

"Si el recurso se refiere a cualquiera de los supuestos del artículo 198 y es presentado en tiempo el tribunal lo admitirá en un término de tres días y dará vista a las partes interesadas para que en un término de cinco días expresen lo que a su interés convenga. Una vez hecho lo anterior, remitirá el expediente, el original del escrito de agravios, y la promoción de los terceros interesados al Tribunal Superior Agrario, el cual resolverá en definitiva en un término de diez días contados a partir de la recepción" (artículo 200 de la L.A.).

Como se podrá apreciar a manera de conclusión del presente inciso; las reformas al artículo 27 constitucional y leyes reglamentarias establecen el nuevo marco jurídico para mejor proveer a la justicia agraria, mismo que vá a regir el nuevo DERECHO PROCESAL AGRARIO en vigor.

Sus características principales pretenden ser el apego a la ley y a la imparcialidad, con determinaciones de carácter jurisdiccional y no político; ya que al quedar sujeto el procedimiento a órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción, que en este caso son los tribunales agrarios, la secuencia de los asuntos que ahí se ventilen deberán de regirse por los elementos que le son propios a este tipo de órganos; cabe hacer mención de algunos de ellos como son: la oralidad, inmediación procesal,

posibilidad de investigar la verdad -mediante lo alegado por las partes, (innovación en materia agraria el requisito indispensable de que el magistrado ponente preside la audiencia, así como la presencia de las partes en la misma)-, la aceptación de todo tipo de pruebas que conduzcan a la verdad, fijación de plazos y términos, considerándose este último como lo más relevante en la materia, toda vez que se requiere que los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, sin demora innecesaria, en un plazo breve, que es condición de verdadera justicia.

Ahora bien, para evitar la aparición de prácticas que estorben la buena marcha de la justicia agraria y con ello genere rezago en la impartición de la misma; es necesario que el desempeño de la magistratura agraria se ajuste a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, es por ello que se requiere que los funcionarios cuenten con la personalidad, preparación y probidad necesarias para sortear sus propias limitaciones y así evitar que en tarea se contamine y corrompa en detrimento de los que menos tienen, los campesinos.

CAPITULO IV
CONTROL LEGAL DE LAS FUNCIONES DE LOS
TRIBUNALES AGRARIOS

A) El Juicio de Amparo

ANTECEDENTES:

"La Constitución Federal de 1814, no consignaba un instrumento jurídico para proteger las garantías individuales que, en cierta forma, establece su propio texto, aunque el artículo 137, fracción V, inciso sexto, otorgaba a la Corte Suprema Justicia la facultad de conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales. Esta misma Constitución, en su artículo 24 ordena la primacía del pacto federal sobre las Constituciones de los Estados."

"La Constitución centralista de 1836, denominada también Las Siete Leyes Constitucionales, creó el llamado "Supremo Poder Conservador -a imitación del Senado Conservador francés-, compuesto por cinco miembros, y que entre otras facultades tenía la de declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, por parte de cualesquiera de los tres poderes, y a solicitud de alguno de los restantes."

"En esta forma, el primer órgano que realmente se crea en nuestro derecho constitucional con el objeto de defender a la Constitución, es un órgano político y no judicial, pero que de hecho nunca llegó a funcionar, ya que durante los cinco años en que estuvo vigente dicha Constitución de 1836, el Supremo Poder Conservador sólo intervino en unos pocos casos, y en ninguno de ellos en protección a todo el sistema constitucional."

Posteriormente "... En el año de 1840, el Estado de Yucatán tomo determinadas medidas de carácter muy independiente - debido a su aislamiento del resto de la República, y al hecho de que éste continuamente tenía problemas políticos y luchas por el poder-, y que hizo pensar en que deseaba dicho Estado separarse de la Federación."

"A fines de ese año, el congreso de Yucatán conoció de un proyecto de Constitución en que se implantaba el sistema bicameral, se creaba una Corte Suprema de Justicia ...organizaba un control o defensa de toda Constitución, pero en cambio tan sólo por actos de la Legislatura o del Ejecutivo."

"El verdadero autor de ese proyecto de Constitución lo fue el conocido jurista **MANUEL CRECENCIO REJON**, y dentro de él se creaba un medio de control de la Constitucionalidad al cual su autor llamó empero."

"El Artículo 53 otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia del Estado para amparar a los individuos contra las leyes, decretos y providencias ya de la Legislatura, ya del Gobernador o Ejecutivo, cuando infringieran a la Constitución del Estado."

"Los artículos 63 y 64 otorgaban a los jueces de primera instancia esa facultad de amparar en el goce de los derechos garantizados a los que les pidieren su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondieran al orden judicial; así como a los superiores de dichos jueces por los atentados cometidos por éstos contra los citados derechos, ya en el sistema propuesto por REJON se establecían dos de los principios fundamentales que hasta la fecha rigen en el proceso de amparo, o sea que éste sólo se promueve a instancia de parte agraviada, y la relatividad de las decisiones definitivas que se produzcan dentro del proceso, que por lo tanto no tienen el carácter de resoluciones erga omnes."

"Finalmente, en el mes de mayo de 1847 se promulgó el Acta de Reformas, que ponía en vigor la Constitución de 1824, pero con las modificaciones que precisamente eran el objeto del Acta que se expedía..." MARIANO OTERO, otro de los creadores del juicio de amparo en México, "...logró que la Asamblea aprobara la institución del amparo, dentro del artículo 25 de dicha acta, y se otorgara competencia a los tribunales de la Federación para proteger a los

habitantes de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les concedía esa Constitución, y por ataques de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto de la Federación como de los Estados, elaborando un principio que desde entonces se ha llamado Fórmula de Otero, al manifestar que al otorgarse la protección en el caso particular sobre el que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivares", Fórmula que hasta la fecha persiste en la fracción II del artículo 107 de la Constitución vigente." "

Los dos juristas antes mencionados son considerados como precursores del juicio de amparo en México, en virtud de que sus ideas adquirieron permanencia en la Constitución de 1917, en sus artículos 103 y 107 y su ley reglamentaria actualmente en vigor.

Después de haber precisado en forma genérica el proceso que ha tenido el juicio de amparo, ahora lo estudiaremos en materia agraria. "...Este juicio de amparo reviste características sumamente especiales que lo hacen ser un verdadero control constitucional de las garantías sociales. El amparo agrario es de naturaleza eminentemente social, por la tutela que ejerce sobre ciertos sectores, en lo que respecta a las garantías consignadas en el Artículo 27 constitucional, y principalmente porque esta institución jurídica protege no sólo a gobernantes en lo

" CASTRO V. Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, 3ra. edición, Ed. Porrúa, México, 1981, págs 271, 271 y 273.

individual, sino que se dirige a entes colectivos como los núcleos agrarios."

"Por garantías sociales, de acuerdo con el maestro Ignacio Burgos Orihuela, debemos entender "el conjunto de derechos subjetivos consagrados constitucionalmente y por la legislación ordinaria de la Carta fundamental con que se integra un régimen de seguridad jurídica de contenido eminentemente social." "

Asimismo, el referido autor señala que "... el juicio de amparo en materia agraria ha sido tradicionalmente una especie del amparo administrativo, cuyas reglas constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinarias siempre lo rigieron dentro de un sistema normativo unitario y articulado" (El juicio de amparo, Ed. Porrúa, 8a. ed., México, 1971. p.845). Ahora bien, en este ámbito ha ocurrido una evolución importante. "El amparo agrario, en lo que atañe a los grandes y pequeños propietarios o poseedores rurales, adopta los lineamientos del amparo administrativo en general, sometido al mismo régimen jurídico-procesal que éste" (idem, p. 881). Y por lo "que atañe al amparo en que figuren como quejosos los ejidos o núcleos de población en su carácter comunitario o los ejidatarios o comuneros particularmente; opera un conjunto de excepciones o salvedades en diversas instituciones procesales del juicio constitucional que tienden a formar un régimen que se ha desprendido de la normación adjetiva del amparo

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, ob. cit. pág. 246.

administrativo bajo los auspicios de las ediciones introducidas al artículo 107 de la Constitución y a Ley reglamentaria" (idem. pp. 881-882)."

"Fix- Zamudio hace ver que "en el amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas, ya que puede utilizarse para la tutela de la libertad personal, para combatir las leyes inconstitucionales, como medio de impugnación de las sentencias judiciales, para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa, y finalmente para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria..."

"Al examinar esta última función del amparo, el mismo Fix-Zamudio distingue dos grandes sectores en el juicio de amparo en materia agraria "a) amparo de la pequeña propiedad, y b) amparo social agrario o amparo agrario ejidal o comunal"... Sugiere el perfeccionamiento del amparo de la pequeña propiedad, e indica, en cuanto al amparo social agrario, que éste es producto de las reformas a la legislación de amparo practicadas en 1963 y 1976, de las que resultaron "medidas protectoras de carácter procesal en beneficio de los derechos colectivos de los núcleos de población comunales o ejidales, así como respecto de los individuales de sus integrantes, de acuerdo con los lineamientos esenciales del derecho procesal social, en el cual impera el principio de la igualdad por compensación, es decir, el equilibrio real de las partes, al

reforzarse procesalmente la posición de la parte débil" (El juicio de amparo en materia agraria en Memorias del VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, 1979, pp. 223-237 y 238)." "

"...Vale tomar en cuenta que la anterior fracción XIV del artículo 27 C., hoy derogada, que fue el producto de sucesivos cambios constitucionales y se hallaba vinculada al desaparecido propósito de reparto agrario, estableció la improcedencia del amparo en determinados casos; efectivamente, el primer párrafo de esa fracción decía: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

"En el panorama general del sistema constitucional agrario, una terminante prohibición se moderó mediante el tercer párrafo de la propia fracción XIV, vinculada a la idea de pequeña propiedad en explotación -recogida y protegida frente a las autoridades y procedimientos del reparto agrario en la fracción XV-, que sustentaba, a su vez, la expedición del certificado de inafectabilidad. Resolvía esta norma "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación o los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad,

" GARCIA RAMIREZ, Sergio, ob. cit. págs. 562 y 563.

podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas." "

"A fin de que contemos con un mejor conocimiento del juicio de garantías en materia agraria, y para no extendernos en consideraciones de tipo genérico que serían parte de la materia de amparo en general, nos concretaremos a señalar los principios jurídicos fundamentales que actualmente lo tutelan y que se encuentran contenidos en la Constitución General de la República y en la correspondiente ley reglamentaria."

"al Procedencia de la acción de amparo: En los artículos 107, párrafo tercero de la fracción segunda de la Constitución General de la República, así como en el artículo 212 de la Ley de amparo se fundamenta el juicio de garantías en materia agraria, ya que en ellos se establece que cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes, de igual manera cuando estos actos afecten o puedan afectar derechos agrarios y no se les reconocen derechos que hayan demandado ante las autoridades, a los ejidos, núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, procederá el juicio de amparo, que se sujetará a las presunciones específicas a que se refiere el Libro Segundo de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales."

" Ibid. pág. 564.

"b) Suplencia de la queja deficiente: El insigne jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela en su obra clásica El Juicio de Amparo, precisa que "suplir la deficiencia de la queja significa no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados..."

"La suplencia de la queja en materia agraria se encuentra fundamentada constitucionalmente por el artículo 107 fracción II de dicho ordenamiento legal, y por los artículos 225 y 227 de la Ley de amparo en vigor, por lo tanto resulta obligatoria para los tribunales federales."

"La suplencia de la queja en materia agraria tiene mayores dimensiones que en otras ramas del Derecho en las que también es obligatoria. En efecto, en materia penal y laboral así como en juicios de amparo agrario interpuestos por ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros, el juzgador no sólo suple la deficiencia de la demanda de garantías, sino que, de acuerdo con el artículo 227 de la Ley de Amparo, la amplía a "las exposiciones, comparecencias, alegatos y a los recursos". Esta suplencia va más allá de lo dispuesto por el artículo 225 de la Ley de Amparo, pues esa norma faculta a la autoridad judicial a recabar pruebas que puedan beneficiar a los quejosos, y también la autoriza para que resuelva sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal

y como se haya probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda si este último caso es en beneficio de los núcleos de población, o de los ejidatarios comuneros en lo individual."

"c) **Personalidad:** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 213 de la Ley de Amparo en vigor, los comisariados ejidales o de bienes comunales, en primer término tienen la representación legal para interponer un juicio de amparo a nombre del núcleo de población ejidal o comunal. De igual manera se faculta a cualquier miembro del comisariado o del Consejo de Vigilancia o a cualquier ejidatario o comunero con derechos agrarios vigentes en el núcleo de población perjudicado, a interponer la demanda de garantías si transcurridos quince días de la notificación del juicio reclamado, el órgano agrario interno del núcleo de población no lo interpuso."

"La forma de acreditar la personalidad de quienes interponen un juicio de amparo en representación de un núcleo ejidal o cuando este acto se realiza por un ejidatario o un comunero en forma personal, ha sido simplificada por la ley. Para tal efecto se dispone que los miembros del Comisariado o del Consejo de Vigilancia y los representantes de los bienes comunales, se identifiquen con sus credenciales expedidas por la autoridad correspondiente, o mediante oficio de la misma autoridad, o bien con el acta de la asamblea en que fueron elegidos. Por lo que hace

a los ejidatarios o comuneros, podrán acreditar su representatividad con cualquier tipo de documento."

d) Competencia auxiliar: Cuando se realicen actos que tengan o puedan tener por efecto privar de derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de derechos individuales a ejidatarios o comuneros, y no existiere juzgado de distrito en el lugar en que se encuentra ubicado el núcleo de población, el ejidatario o comunero presunto perjudicado, conforme a los artículos 38 y 220 de la Ley de Amparo en vigor, podrán interponer el juicio de amparo ante el juzgado de primera instancia de la jurisdicción donde reside la autoridad que pretenda ejecutar el acto reclamado. La ley faculta al Juez de primera instancia para que suspenda provisionalmente el o los actos que se reclamen y ordene se investiguen dentro del estado de cosas en que se encuentran en el momento en que se interpuso el juicio de amparo. Lo anteriormente descrito es lo que se conoce como competencia auxiliar en materia agraria."

"e) Términos para la interposición del juicio de amparo: El término para interponer una demanda de amparo varía según se trate de ejidatarios, comuneros o núcleos de población. Veremos a continuación cada uno de estos casos."

"La Ley de Amparo en vigor dispone en su artículo 217 que la demanda de amparo, cuando se promueva "contra actos que tengan

o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva de su propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal, podrá ser interpuesta en cualquier tiempo."

"En el segundo de los casos señalados, es decir cuando se trata de "actos que causen perjuicios a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, los interesados tienen un término de treinta días para interponer la demanda de garantías, que de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Amparo, se contarán a partir del día siguiente de la notificación, o bien, al día siguiente de que se haya ejecutado el acto reclamado, o se haya tenido conocimiento de él."

"f) Recurso de revisión: En cuanto al recurso de revisión en materia agraria, consideramos pertinente, de conformidad con los artículos 227, 228 y 229 de la Ley de Amparo, hablar de tres aspectos que están comprendidos dentro de estas disposiciones legales. Primeramente habrá que precisar que la suplenia de la deficiencias de la queja es procedente con las revisiones interpuestas por los núcleos de población ejidales o comunales, y ejidatarios o comuneros; el término con que cuentan estos sujetos agrarios para inconformarse en los juicios de amparo por ellos promovidos es de diez días. Al respecto habrá que decir que el mismo término es válido para los particulares que promueven un juicio de amparo agrario. Por último, cuando se dé el caso de

que al interponer el recurso de revisión no se exhiban las copias correspondientes, la autoridad ante la que los quejosos comparecen ordenará la expedición de esas copias, y así se excluirá la posibilidad de que por ese motivo se tenga por no interpuesto el recurso planteado."

"g) **Recurso de queja:** Son los artículos 227 y 230 de la Ley de Amparo en vigor los que tratan lo relacionado con el recurso de queja. De acuerdo a la primera de estas normas, en este recurso también es procedente la suplencia en la deficiencia de la queja. Debemos recordar que si por queja entendemos la demanda de amparo, la suplencia se debe hacer con relación a la deficiencia de los agravios."

"El recurso de queja podrá exponerse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya cumplido debidamente la sentencia que concedió el amparo."

"h) **Improcedencia:** En el supuesto de que se reclamen actos que hayan sido tácitamente consentidos por haber transcurrido el término concedido para la interposición del juicio de amparo, éste será improcedente (artículo 73, fracción XII). Sin embargo, conforme al dispositivo legal contenido en el artículo 218 de la Ley de Amparo no opera la improcedencia en el caso de ejidos y comunidades. Por lo tanto, cuando se trate de ellos, no está la preclusión de la acción de amparo."

"i) **Sobreseimiento:** Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debemos entender que "el sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión amparó o no a la parte quejosa." En los juicios de amparo promovidos por núcleos de población ejidales o comunales, o ejidatarios o comuneros, no procede el sobreseimiento, excepción hecha del caso en que éste haya sido acordado por la Asamblea General. De igual manera no existe esta figura jurídica por falta de promoción durante el término de 300 días (inactividad procesal), ni la caducidad de la instancia es aplicable en perjuicio de los sujetos agrarios a que nos hemos venido refiriendo. Por último tampoco existe el sobreseimiento por consentimiento expreso de actos que afecten derechos colectivos de núcleos de población ejidal o comunidades, excepto cuando el consentimiento sea producto de un acuerdo de la Asamblea General."

"j) **Suspensión:** En materia de suspensión impera el principio legal de que procederá de oficio o a petición de la parte agraviada. Procederá de oficio en los actos que impliquen peligro de privación de la vida, deportación, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o cuando de llegarse a consumar el acto reclamado resultara físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía violada (Ley de Amparo, artículo 123)."

"A petición de la parte agraviada, la suspensión procede cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan las disposiciones de orden público (artículo 124 de la Ley Amparo)."

"El maestro Ignacio Burgoa, en su obra El Juicio de Amparo, critica severamente las modalidades que en lo referente a la suspensión se han introducido en materia agraria. Una de ellas es la contenida en el artículo 233 de la Ley de Amparo, que a continuación transcribimos:"

"ARTICULO 233. Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción al régimen jurídico ejidal."

"Al respecto al maestro Burgoa opina que:"

"...Conforme a esta prevención basta que dicha comunidad sostenga en su demanda de amparo, que se le trata de privar de alguno de sus bienes (tierras, aguas, montes, pastos y bosques)

para que el Juzgado de Distrito decrete oficiosamente la suspensión de los actos que pudieran tener este efecto, sin tomar en cuenta ni el interés social que los inspire, ni la contravención que con toda medida se pudiese producir a normas de orden público. Para destacar el alarmante despropósito en que incurre la procedencia de la suspensión oficiosa en el caso legal adicionado, baste considerar que todos los decretos expropiatorios de bienes agrarios pertenecientes a un núcleo de población y que reconocen una verdadera causa de utilidad pública, consagrada tanto en la ley de la materia como en la legislación agraria, quedarían sin ejecutarse, permaneciendo sin resolverse, por ende, el problema social, que los haya originado o sin satisfacer la necesidad que constituye su motivación..."

"La suspensión en materia agraria, tratándose de núcleos de población ejidales o comunales, o bien de ejidatarios o comuneros, no requiere de garantía para que sea procedente, y en consecuencia surta sus efectos, lo que consideramos por demás acertado en razón de la difícil situación económica por la que atraviesa el campesino en general."

k) La demanda: Aun cuando expresamente en el Libro Segundo de la Ley de Amparo que trata sobre el juicio de garantías en materia agraria, nada se dice acerca de los requisitos que la demanda de amparo debe cubrir para ser admitida, consideramos que la intención del legislador es dar oportunidad a los campesinos de

presentar demandas de amparo sin ceñirse a los requisitos técnicos enumerados en el Artículo 116 de la misma Ley de Amparo. Por lo tanto, los sujetos agrarios de los sectores sociales más débiles solamente están obligados a cumplir con los requerimientos más indispensables, como el nombre del quejoso, su domicilio y el acto reclamado."

"1) Pruebas: Como quedó asentado, la suplencia de la queja deficiente en materia probatoria es por demás amplia. En efecto los artículos 226 y 227 de la Ley de Amparo en vigor así lo demuestran puesto que el primero de estos artículos contiene la obligación de las autoridades para recabar de oficio todas las pruebas que beneficien a los sujetos agrarios tantas veces mencionados. Por su parte el Artículo 226 dispone."

"ARTICULO 226. Los jueces de distrito acordarán las diligencias que estimen necesaria para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Deberán solicitar de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto; asimismo, cuidarán de que aquéllos tengan la intervención que legalmente les corresponde en la preparación, ofrecimiento y desahogo de las pruebas, cerciorándose de que las notificaciones se les hagan oportunamente,

entregándose las copias de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser de su conocimiento."

"De lo anterior podemos concluir en el sentido de que es muy amplia la protección que la Ley de Amparo concede a los núcleos de población ejidales o comunales, ejidatarios o comuneros, en materia de pruebas..."

"m) Sentencia: El último párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo señalaba lo siguiente: "Deberá suplirse la deficiencia de la queja en materia agraria, cuando el quejoso alegue que ha habido en contra del núcleo de población o del ejidatario o comunero una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas." Ahora bien, si seguimos el criterio del maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra El Juicio de Amparo en sentido de que al haberse omitido en el Libro Segundo de la Ley de Amparo, que trata sobre el amparo en materia agraria, la suplicia en la sentencia de amparo promovida por un ejido, comunidad, ejidatario o comunero, debemos considerar vigente el párrafo antes citado, habida cuenta de que no se opone a las disposiciones del mencionado Libro Segundo, sino que, por el contrario, lo viene a complementar."

"En vista de lo anterior, cabe afirmar la existencia de la suplicia de la queja deficiente tratándose de sentencias constitucionales en materia agraria, suplicia que se amplia con lo

dispuesto por el artículo 225 de la Ley de amparo, donde se obliga al juzgador a resolver "sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal como se haya probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si en este último caso es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidaterios o comuneros en lo individual..."

"EL JUICIO DE AMPARO AGRARIO EN LA ACTUALIDAD"

"Por la naturaleza de las autoridades que dictaban las resoluciones provisionales o definitivas en materia agraria de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo en vigor, el juicio de garantías que se interponía en contra de los actos era indirecto o binstancial, pues las resoluciones no provenían de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, en consecuencia, los juzgados de distrito eran competentes para sustanciarlos."

"Al entrar en vigor la nueva Ley Agraria el 27 de febrero de 1992, se crearon los tribunales agrarios, lo que, de acuerdo a esa misma ley y otras disposiciones relativas, son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y competentes para conocer de las controversias agrarias, y en coexistencia les corresponde administrar la justicia agraria. Consecuentes con lo anterior y tomando en consideración que las resoluciones finales actualmente son sentencias pronunciadas por un

tribunal jurisdiccional, y que la propia Ley Agraria en el artículo 200 dispone que contra las resoluciones de los tribunales unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el tribunal colegiado de circuito correspondiente..."

"Sin embargo, es preciso dejar perfectamente aclarado que el juicio de amparo en materia agraria sólo procede en el caso de las resoluciones pronunciadas por los tribunales unitarios agrarios, siempre y cuando no sean revisadas por el Tribunal Superior Agrario, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 198 de la Ley Agraria, las sentencias que dicten los tribunales a que nos referimos, y que traten de cuestiones relacionadas con límites de tierras entre núcleos ejidales o comunales, pequeños propietarios y sociedades mercantiles, o cuando se trate de restitución de tierras ejidales o de nulidades de resoluciones emitidas por autoridades en materia agraria, son objeto de revisión, lo que deberá ser competencia del Tribunal Superior Agrario..."

"De igual manera procede el amparo indirecto o inconstitucional contra otras violaciones cometidas por los tribunales unitarios o por el Tribunal Superior Agrario, que no sea precisamente una sentencia, sino cualquier acto procesal cuando así lo permita la naturaleza del asunto."

"Concluimos el presente..." inciso "...señalando que en el amparo en materia agraria se han operado algunos cambios importantes, como la vía de procedencia, ya que actualmente se promueve en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito cuando se trate de sentencias no revisables en una segunda instancia..."

"Por otra parte, puesto que la Ley de Amparo no cambió a la par con la Ley Agraria, los ejidos y ejidatarios, los comuneros y las comunidades, continúan gozando de las prerrogativas y beneficios que les concede el primero de los ordenamientos legales citados." "

"B) Las Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"Con el fin de ampliar y fortalecer los instrumentos de protección de los Derechos Humanos, el gobierno de México creó, el 6 de junio de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La acumulación de problemas surgidos a lo largo de los años, a los que no se había dado la más adecuada solución, generó situaciones difíciles y complejas que requirieron la intervención decidida y enérgica del titular del Ejecutivo Federal. Una de esas respuestas fue precisamente la instauración de la Comisión Nacional."

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, ob. cit. págs. 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 263 y 264.

"La Comisión Nacional, como Ombudsman que es, cuenta con autonomía y se caracteriza por ser un órgano del Estado pero no un organismo del gobierno, respecto de cuyos poderes públicos, tanto federales como estatales, es completamente independiente. Se trata de un órgano técnico y no político que tiene facultades y límites constitucionalmente establecidos; cuenta con recursos económicos suficientes y con el apoyo decidido del Poder Ejecutivo Federal."

"En dos años y medio, el estatuto jurídico de la Comisión Nacional se renovó totalmente. En enero de 1992 a la par de ser elevada a rango constitucional, se creó todo un sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos de carácter Federal. De esta forma, la figura de Ombudsman Nacional, es decir de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será acompañada de treinta y dos comisiones estatales de Derechos Humanos, es decir, una en cada Entidad Federativa y una en el Distrito Federal. En la actualidad, dieciocho de estos organismos locales se encuentran funcionando regularmente." "

"La fundamentación jurídica del órgano de referencia se encuentra establecida en el apartado B del artículo 102 Constitucional, que al efecto señala: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos

" Gaceta de la COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, México, abril, 1993. pág. 9

Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas."

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales."

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

Siendo un tema de actualidad y por lo tanto de creación reciente, este organismo originario del país de Suecia, se ha establecido en la mayoría de las constituciones de los diversos países que lo han adoptado, bajo la forma de un catálogo o una declaración de los derechos fundamentales de la persona humana; "...esimismo, la determinación de ciertos remedios jurisdiccionales, como lo son, en México, el juicio de amparo y el contencioso administrativo. Con todo, la protección jurisdiccional de los derechos del hombre resulta ser un expediente complejo y oneroso para la tutela de tan destacadas facultades. Por ello

surge el ombudsman, sin derogación de esos métodos de tutela jurisdiccional..." "

Los elementos esenciales del ombudsman varían de acuerdo al país al que pertenezca, "... En efecto, como dice Jorge Carpizo, "hoy en día hay diversas clases de ombudsman. Casi cincuenta países han aceptado esta figura. Existen características esenciales de la institución, como su autonomía, antiburocratismo, flexibilidad y que sus recomendaciones no vinculen a la autoridad, pero cada país va dándole a la institución contornos propios de acuerdo con su tradición, realidad y orden jurídico. Es decir, no se puede copiar textualmente al ombudsman de otro país y pensar que no hay que establecer modalidades. El ombudsman debe adaptarse al régimen jurídico-político de un país con la sola condición que realmente se desee que actúe dentro de ese régimen democrático y que se garantice su independencia funcional." "

Tomando en cuenta la autonomía de esta institución, entre las funciones primordiales a desempeñar, será la de vigilar el respeto a los derechos humanos por parte de todos los órganos del Estado, ello quiere decir que puede actuar como receptor de quejas e inconformidades de los gobernados por los agravios padecidos ante la acción de oficinas, empleados y funcionarios públicos, los

" GARCIA RAMIREZ, Sergio, ob. cit. pág. 600.

" Ibid. pág. 601

cuales investiga y, en su caso, expide recomendaciones públicas tendientes a corregir las acciones que ocasionaron aquellos.

"El apartado B del artículo 102 constitucional excluye del ámbito de atribuciones del ombudsman mexicano tres sectores, a saber asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales. Sin embargo, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 25 de junio de 1992, publicada el 29 de junio, ha ido evidentemente más allá del texto constitucional. En efecto, su artículo 3, que establece la competencia de la Comisión en todo el territorio nacional, le atribuye la facultad de "conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación."

"Ahora bien, el texto constitucional no alude solamente a ese Poder... sino genéricamente a los actos jurisdiccionales, tales son los emanados de cualesquiera autoridades de esta naturaleza, independientemente de su emplazamiento en la estructura de órganos del Estado mexicano juzgadores especializados y locales. La propia exposición de motivos de la iniciativa de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos restringe acertadamente observando con rigor el mandamiento constitucional el campo de acción del ombudsman."

"En efecto, dicha exposición de motivos manifiesta que "la figura del Ombudsman se conserva al margen de la competencia de los órganos jurisdiccionales con pleno respeto a la división de poderes y a la independencia de los jueces y tribunales." Aquí se obedece al precepto de la C., como también en el siguiente párrafo de los motivos: "Asimismo, es conveniente recordar que los órganos encargados de la defensa de los derechos humanos carecen de competencia para conocer de los asuntos electorales y de carácter laboral, puesto que dichas instituciones deben mantenerse al margen del debate político, ya que ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad, y por otra parte en lo concerniente a los conflictos laborales, no podría sostenerse que dichos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones específicas de las juntas laborales, quienes en sí resuelven controversias entre las partes como son aquellas que se producen con motivo de una relación contractual."

Retomando el tema del presente trabajo, "De la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de la L.A., ha desprendido el Consejo de esa Comisión una serie de criterios que constan en el Acuerdo 3/92, acerca de las facultades que ese Consejo -órgano interno de la Comisión- reconoce a ésta en materia agraria. Cabe distinguir tres hipótesis. Por una parte, la disposición del Consejo estipula, en lo que concierne a la Procuraduría Agraria: considerando que ésta, "de acuerdo con la Ley que la rige (es decir, la L.A.), es caracterizada como un

Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que corresponden a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria". Conviene tomar en cuenta que las referidas quejas se han planteado -al menos mayoritariamente- a propósito de actos de la Secretaría de la Reforma Agraria, y que la Procuraduría es un órgano descentralizado en el sector sujeto a la coordinación de esa Secretaría."

"El mismo Acuerdo 3/92 del Consejo de la Comisión dispone, en segundo término, que "las quejas que se presenten ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que por su naturaleza correspondan a la competencia definida en el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, de la Secretaría de la Reforma Agraria, seguirán siendo tramitadas por la Comisión Nacional hasta su total conclusión". ahora bien, el artículo transitorio invocado se refiere, en esencia, a dos órdenes de asuntos: a) Los que ha venido tramitando la autoridad administrativa agraria y que pasan a ser de la competencia del Tribunal Superior Agrario o de los T.U.A., hasta que se esté en el caso de turnarlos a éstos, y b) Los que, ya turnados a los tribunales, deban ser atendidos por la

autoridad administrativa al través de actos de colaboración solicitados por esos tribunales, para que se pueda dictar la resolución jurisdiccional que corresponda. Parece admisible la intervención de la Comisión de Derechos Humanos - que en este ámbito específico y transitorio excluye a la Procuraduría Agraria- mientras se trate de actos de autoridad administrativa."

"Finalmente, el citado Acuerdo 3/92 manifiesta: "Con relación a la competencia de los Tribunales Agrarios, tanto del Superior como de los Unitarios, la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estará basado en la regla general que rige los actos jurisdiccionales. Es decir, la Comisión Nacional podrá conocer de la violación o procedimientos o aspectos formales, pero no tendrá competencia para intervenir en aspectos de fondo..." "

Conforme a su legislación aplicable y dentro de sus respectivas atribuciones, la Comisión es un buen intento de proteger y tutelar los Derechos Humanos, razón por la cual deben otorgársele mayores facultades constitucionalmente, para que su aplicabilidad no se reduzca a determinadas áreas.

" Ibid. págs. 601, 603, 604, 605 y 606.

CAPITULO V
LA PROCURADURIA AGRARIA

ANTECEDENTES:

"El artículo 4 del decreto de 22 de noviembre de 1921, creó una institución indispensable para la completa realización de la Reforma Agraria: la Procuraduría de Pueblos. "Se establece - dice- en cada entidad federativa, la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores, de la Comisión Nacional Agraria."

"Esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello."

"A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de tierras de los hacendados, para las dotaciones, se abstendían de solicitarlas, aun

encontrándose en caso de extrema necesidad. Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces después de explotarlos inicuaente, nada arreglaban, y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación, al grado de que pasaban años y al ver que no daban fruto sus esfuerzos, abandonaban toda gestión."

"Los procuradores de pueblos, en estas circunstancias, contribuyen a expeditar y a moralizar la aplicación de las leyes agrarias." "

"La Procuraduría de Pueblos tiene una primera existencia de doce años, pues al promulgarse el primer Código Agrario, en 1934, dentro de su articulado no se previó a la procuraduría, por lo tanto dejó de existir."

"Tiempo después, el Presidente Don Adolfo Ruiz Cortínez dictó un acuerdo el primero de Julio de 1963, mediante el cual restableció la procuraduría, pero ahora bajo la denominación de "Procuraduría de Asuntos Agrarios", que tendría a su cargo "el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer

" MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Problema Agrario en México, ob. cit. págs. 211 y 212.

cuestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes."

"La Procuraduría de Asuntos Agrarios dependía del Departamento Agrario, y los procuradores de los Estados eran designados por el jefe de dicho departamento, previa aprobación del Presidente de la República. En el Diario Oficial de la Federación del 3 de Agosto de 1954, apareció publicado el reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, y en su artículo tercero disponía que la dependencia tendría las siguientes funciones de carácter general: "asesoramiento gratuito, a petición de parte, de los solicitantes de tierras y aguas; a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en problemas jurídicos, administrativos, etc. que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses." "

"El Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, del 6 de abril de 1989, publicado el 7 de abril, incluyó en la estructura de aquella 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 propiedades afectables (artículo

" SOTOMAYOR GARZA, Jesús, ob. cit. págs. 201 y 202.

17). Esta era la unidad de procuración de justicia que existía hasta la aparición de la actual Procuraduría Agraria."¹¹

A) Constitución.

Esta institución se encuentra fundamentada en el artículo 27 constitucional fracción XIX, último párrafo que a la letra dice: "La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria..." De tal disposición se deriva lo establecido en el Título Séptimo (artículos 134 a 147) de la Ley Agraria, así como el Reglamento Interior de la citada Procuraduría, ordenamiento en donde se fijan su organización y funcionamiento.

"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". (artículo 134 de la L.A.).

Para el mejor desempeño de sus funciones "La Procuraduría tendrá su domicilio en la Ciudad de México. Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que estime necesario". (artículo 137 de la L.A.)

¹¹ GARCIA RAMIREZ, Sergio, ob. cit. pág. 204.

"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:

Procurador Agrario;
Subprocurador General;
Visitadores Especiales;
Coordinación General de Programas Prioritarios;
Secretario General;
Unidad de Comunicación Social;
Unidad Coordinadora de Delegaciones;
Unidad de Contraloría Interna;
Dirección General de Asuntos Jurídicos;
Dirección de Quejas y Verificación;
Dirección General de Conciliación;
Arbitraje y Servicios Periciales;
Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario;
Dirección General del programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos;
Dirección General de Programas Especiales;
Dirección General de Estudios Agrarios;
Dirección General de Programación y Organización;
Dirección General de Administración;
Delegaciones;
Consejo Consultivo.

"Asimismo, la Procuraduría contará con directores de aéreas, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, abogados agrarios, visitantes, 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". (artículo 6 del R.I. de la P.A.).

"El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República". (artículo 142 de la L.A.).

Por lo que se refiere a "Los subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, también serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria". (artículo 143 de la L.A).

De acuerdo a lo que establece el artículo 46 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, "El Procurador será suplido en sus ausencias, en este orden, por el Subprocurador General, el Coordinador General de programas Prioritarios y el Secretario General."

"Las ausencias del Subprocurador General, del Coordinador General de Programas Prioritarios y del Secretario General, serán suplidas por los Directores Generales adscritos que acuerde el

Procurador. Los Directores Generales, Directores de Area, Delegados y otros Funcionarios, serán suplidos por los servidores públicos de la Jerarquía inmediata inferior."

Las funciones principales del Procurador Agrario son las siguientes:

- "I. Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- "II. Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;"
- "III. Nombrar y remover al personal el servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;"
- "IV. Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría."
- "V. Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;"
- "VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;"
- "VII. Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señala; y"

***VIII** Las demás que esta Ley, sus reglamentos y otras leyes la señalen." (artículo 144 de la L.A.).

Conforme a lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley Agraria, "Al Secretario General corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador."

Asimismo, el artículo 146 de la citada ley, señala que, "A los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, sucesores de ejidatarios y comuneros, vecindados y jornaleros, la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias."

Por lo que se refiere a los visitantes especiales, regionales o estatales, los artículos 7 y 13 del Reglamento interior de la Procuraduría establecen que serán designados y dependerán directamente del procurador, teniendo a su cargo la atención de los asuntos que por su importancia se les encomiende expresamente. En estos casos tendrán la representación del

Procurador y llevarán a cabo las visitas que consideren convenientes a fin de lograr el conocimiento directo de los hechos relacionados con las actividades, funciones o procedimientos que tengan asignados.

Asimismo, los visitantes estarán facultados para supervisar las acciones de los delegados, abogados agrarios y asesores en los aspectos que específicamente determine el Procurador y podrán realizar las investigaciones y estudios necesarios para el despacho de sus asuntos, y para formular los proyectos de acuerdo, que someterán al Procurador para su consideración.

"Todas las unidades de la Procuraduría conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a cargo del organismo, establezca el Presidente de la República, disponga la Coordinadora del Sector o determine el Procurador..." (artículo 8, párrafo primero del R.I.P.A.).

B) Funciones Representativas de los Derechos de Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios.

Con antecedentes históricos relevantes este organismo forma parte de uno de los fines del Estado por asegurar el acceso

de los ciudadanos carentes de recursos económicos a la justicia agraria, mediante los instrumentos necesarios de asistencia y representación para lograr el ejercicio efectivo de sus derechos; y no solo por aquellos que cuentan con los medios para acceder en forma adecuada a la prestación jurisdiccional.

Es así que la simple denominación de este órgano agrario sustenta como una de sus características la asistencia jurídica a la parte en el proceso considerada como social y económicamente desvalida, razón por la cual "tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comuneros, pequeños propietarios avocados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente Ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley". (artículo 135 de la L.A.).

Las atribuciones principales de la Procuraduría Agraria son las siguientes:

"I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;"

"II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior 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 se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionan con la normatividad agraria;"

"IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer 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 presuma 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 a que se refiere el artículo anterior 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". (artículo 136 de la L.A.).

La Ley Agraria establece "... una serie de intervenciones específicas de la Procuraduría, que en rigor concretan algunas de las tareas genéricas arriba señaladas, y cuya omisión pudiere desembocar en la nulidad del acto correspondiente, por vicio en su

integración que deberá ser invocada ante la autoridad jurisdiccional. Estas intervenciones son las siguientes;"

"a) Opinión en caso de aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad (artículo 23, fracción IX)."

"b) Dictamen para la terminación del régimen ejidal (artículo 23, fracción XII)."

"c) Convocatoria a asamblea del ejido, a solicitud de veinte ejidatarios o del veinte por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población (artículo 24)."

"d) Presencia en asambleas en que se traten asuntos de especial importancia para el ejido (artículo 28, en relación con las fracciones VII a XIV del artículo 23)."

"e) Suscripción del acta de la asamblea de ejidatarios por el representante de la Procuraduría en el caso al que se refiere el punto anterior (artículo 31, tercer párrafo)."

"f) Convocatoria a asamblea del ejido, a solicitud del veinticinco por ciento de los ejidatarios, para remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia (artículo 40)."

"g) Representación de los núcleos de población ante el tribunal, para solicitar la restitución de sus bienes (artículo 49)."

"h) Asistencia a asambleas de ejidatarios en que se resuelva por sorteo la asignación de parcelas. El representante debe certificar el acta correspondiente (artículo 58), lo cual confiere a la Procuraduría una función de fe pública."

"i) Impugnación ante el tribunal de la asignación de tierras por la asamblea, de oficio o a petición de los perjudicados que constituyen el veinte por ciento de los ejidatarios (artículo 61)."

"j) Vigilancia para que quede protegido el fondo legal del ejido con motivo del destino de tierras ejidales al asentamiento humano (artículo 64)."

"k) Intervención en caso de que el ejido aporte tierras del asentamiento humano al municipio o a la entidad federativa que corresponda, para dedicarlas a servicios públicos (artículo 64)."

"l) Asistencia al acto de asignación de solares a los ejidatarios (artículo 68)."

"m) Opinión sobre el proyecto de desarrollo y de escritura social cuando se transmite el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en que participen el ejido o los ejidatarios (artículo 75, fracción II)."

"n) Designación de comisario, si no lo hacen el ejido o los ejidatarios, cuando en una sociedad mercantil en que participen ejidatarios, también hay socios ajenos al ejido (artículo 75, fracción V)."

"o) Vigilancia de la preferencia que tienen el ejido y los ejidatarios para recibir tierra en pago, cuando ocurre la liquidación de la sociedad en que participaron aquellos (artículo 75, penúltimo párrafo)."

"p) Conciliación de intereses entre ejidatarios indemnizados como consecuencia de una expropiación, para definir la proporción que a cada uno corresponde en el monto de la indemnización (artículo 96)."

"q) Coadyuvancia en la formulación de la demanda, cuando el actor presenta ésta por comparecencia (artículo 170)."

CONCLUSIONES

1.- El factor principal de las continuas luchas de los campesinos a través de la historia de México ha sido la seguridad en la tenencia de la tierra, predominantemente de ejidos y comunidades, ya que al detentar las tierras en el régimen anterior como forma de tenencia y derechos limitados de uso, estaban sujetos a una serie de restricciones, siendo un obstáculo el que no se realizaran mayores inversiones que mejorarán la producción.

2.- La realidad que se vive en el campo nos demuestra que es importante mantener en constante evolución las leyes agrarias y advertir a futuro que no se debe caer en el error de mantenerla por muchos años sin los cambios necesarios para que regule efectivamente con justicia social, el desarrollo económico del país y la realidad agropecuaria.

3.- El actual régimen de propiedad de ejidos y comunidades establece alternativas para configurar formas novedosas de asociación, que entre otras cosas propicien la compactación productiva de la tierra e incrementen la rentabilidad de la actividad agropecuaria, y en la que los campesinos se constituyan en los principales protagonistas al determinar la forma que más convenga a sus intereses.

4.- Por lo que toca a la anterior jurisdicción agraria como función del Estado, estaba integrada por diversas autoridades y órganos con diferentes funciones que motivaban que la sustanciación del proceso agrario en sus variadas modalidades fuera retardado y poco eficaz.

5.- Los nuevos órganos de impartición de justicia que se establecen conforme a la Ley Agraria permiten iniciar una nueva forma de solucionar las controversias que se suscitan en el agromexicano, sustituyendo el procedimiento administrativo contencioso que se tramitaba con anterioridad, por uno jurisdiccional.

6.- La importancia que adquieren en los procedimientos agrarios el Juicio de Amparo y las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sus respectivas competencias es fundamental, ya que son un medio de control de la constitucionalidad y del orden jurídico, que evita los excesos del poder y en causa a las autoridades dentro de la legalidad.

7.- Como última instancia el Juicio de Amparo representa dentro del ámbito agrario una garantía, ya que otorga seguridad jurídica, en forma extraordinaria y definitiva, a los diferentes tipos de tenencia de la tierra, en el caso de que las autoridades agrarias respectivas no lo hayan hecho, ya sea por errores

cometidos durante los procedimientos o por motivos ajenos a la legislación aplicable.

8.- Aunado a lo anterior, la Procuraduría Agraria representa una seguridad social en el substanciamiento de los juicios agrarios, toda vez que sus principales funciones consisten en la asesoría y orientación gratuita de la población campesina, promover y procurar la conciliación de intereses entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y de éstos con terceros; así como denunciar las irregularidades en la actuación de funcionarios agrarios y de empleados de la administración de justicia agraria.

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

- CALVA, José Luis, La Disputa por la Tierra, Ed., Fontamara, México, 1993.

- CASTRO V., Juventino, Garantías y Amparo, 7a. edición, Ed., Porrúa, México, 1991.

- CASTRO V., Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, 3ra. edición, Ed. Porrúa, México, 1981.

- CHAVEZ PADRON, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, 4a. edición, Ed., Porrúa, México 1983.

- DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 15a. edición, Ed., Porrúa, México 1988.

- ECKSTEIN, Salomón, El Ejido Colectivo en México, Ed. F.C.E., México, 1978.

- ESCRICHE, Joaquín, Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, Ed. Cárdenas, México, 1979.

- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Ed. Porrúa, México, 1993.

- MEDINA CERVANTES, José, Derecho Agrario, Ed. Harla, México, 1987.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Problema Agrario en México, duodécima edición, Ed. Porrúa, México, 1974.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Síntesis de Derecho Agrario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1971.
- MORETT S., Jesús, Alternativas de Modernización del Eido, Ed. Diana, México, 1992.
- PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1973.
- REYES OSORIO, Sergio, Estructura y Desarrollo Agrícola en México, Ed. F.C.E., México 1974.
- SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1987.
- SOTOMAYOR GARZA, Jesús, El Nuevo Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, México, 1993.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 99a. edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 97a. edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- Nueva Legislación de amparo Reformada, 63a. edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Ley Federal de Reforma Agraria, 21a. edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- Legislación Agraria, Tribunales Agrarios, editada por los Tribunales Agrarios, México, 1994.

E C O N O G R A F I A

- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, abril de 1993.

- Gaceta de Solidaridad. El Cambio en el Campo Mexicano. Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1991.

- Suplemento Especial del periódico LA JORNADA, México, 10 de noviembre de 1991. págs. IV y V.