

775

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



" FACULTADES JUDICIALES AGRARIAS "

FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;

PEDRO RODRIGUEZ CEDILLO

México, D. F.

1995.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"FACULTADES JUDICIALES AGRARIAS"

T E S I S :

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PEDRO RODRIGUEZ CEDILLO

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.



1 9 9 5

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL
MISMO EL LIC. DON ESTEBAN LOPEZ
ANGULO, CON EL ASESORAMIENTO
DEL LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO,
PROFESORES A QUIENES AGRADEZCO
SU INTERVENCION Y APOYO EN LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

A MIS PADRES:

POR EL APOYO SIN RECIBIR NADA.

A MI ESPOSA E HIJO:

YA QUE SIEMPRE ME HAN DADO SU APOYO

A MIS HERMANOS:

QUE TANTO ME ESTIMULARON PARA
LA CULMINACION DE MI CARRERA.

A LOS MAESTROS:

CATEDRATICOS DE LA UNIVERSIDAD, QUE TANTO
TE MOTIVAN A SEGUIR ESTUDIANDO UNA MAESTRIA

A D I O S :

POR DARME LA FUERZA NECESARIA PARA
LA CULMINACION DE LA LICENCIATURA

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	4
1. Plan de San Luis	8
2. Plan de Texcoco	12
3. Plan de Ayala	14
4. Plan de Guadalupe	19
5. Ley de 6 de enero de 1915	24
CAPITULO II. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS - AGRARIAS	31
1. Presidente de la República	31
2. El Procedimiento Administra <u>ti</u> <u>ti</u> vo Agrario	34
3. Organos Competentes en Mate <u>ri</u> <u>ri</u> a Agraria en la Ley Fede <u>ra</u> <u>ra</u> l de Reforma Agraria de - 1971	37

4.	Facultades de las Autoridades Agrarias para Resolver los Conflictos Agrarios	45
5.	Naturaleza de las Resoluciones Dictadas por las Autoridades Agrarias	52
CAPITULO III. ORGANOS JURISDICCIONALES AGRARIOS		59
1.	Artículo 27 Constitucional	59
2.	Legislación Secundaria	63
3.	Integración de los Tribunales Jurisdiccionales en Materia Agraria	66
4.	Tribunal Superior Agrario	68
5.	Tribunales Unitarios Agrarios	72
CAPITULO IV. ORGANOS DE PROCURACION Y COORDINACION AGRARIA		77
1.	Procuraduría Agraria	77
2.	Registro Agrario Nacional	87
CAPITULO V. FACULTADES JUDICIALES AGRARIAS		99
1.	Reconocimiento de Derechos Agrarios Individuales	99

2. Asuntos de Jurisdicción Vo-	
luntaria	100
3. Facultades de los Tribunales	
Agrarios	104
4. Reconocimiento y Regulación	
de la Propiedad Comunal y de	
las Comunidades Indígenas	112
5. Configuración y Atribución -	
de las Dependencias o Entida	
des Encargadas de la Aplica-	
ción de la Ley, Incluyendo -	
las Funciones de Procuración	113
PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS	115
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFIA	121
LEGISLACION	125

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

El nuevo derecho procesal ha surgido para establecer mediante una nueva desigualdad, la igualdad perdida por la distinta condición que tienen en el orden económico de la vida. Actualmente se puede hablar del derecho procesal social del trabajo; derecho procesal social agrario y el derecho procesal de la seguridad social.

Existe la idea de que el derecho social se inspira no en la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existe. El derecho social surge como consecuencia de las desigualdades que se dan entre las personas que pertenecen a diferentes - clases sociales; el derecho social no regula como el derecho privado, las relaciones de las personas como individuos en - condiciones de igualdad, con abstracción de su grupo o clase social, sino precisamente las relaciones de las personas, en tanto miembro de un grupo social, y tomando como punto de - partida su desigualdad real, para tratar de lograr su igualdad material, tal es el caso de del Derecho Agrario.

Para el Derecho Social no existen las personas en abstracto, los individuos, sino las personas en sus relacion

nes sociales concretas: trabajadores y patrones; propietarios particulares agrícolas y campesinos, ejidatarios, comuneros y trabajadores agrícolas, posesionarios y avecindados en sus relaciones con el Estado.

El Derecho Procesal Agrario es: el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular los conflictos - que se suscitan entre los sujetos del Derecho Agrario, relacionados con la propiedad, posesión y transmisión de las tierras rurales y los derechos de los núcleos de población ejidales, comunales y de explotación de bienes agrarios.

Actualmente, la nueva Ley Agraria y la Carta Magna ya establecen un verdadero proceso judicial, pues, debe hacer se mención que la Ley Federal de Reforma Agraria abrogada, no establecía propiamente un proceso, sino de acuerdo a nuestro punto de vista, establecía un procedimiento administrativo en donde algunas autoridades hacían funciones totalmente jurisdiccionales; como por ejemplo, tenemos al presidente de la República, el cual en la ley citada, tenía funciones similares a las establecidas para la Suprema Corte de Justicia.

El proceso agrario no puede desvincularse de la Teoría General del Derecho Procesal y de los principios de la - ciencia jurídica procesal; pues, como lo señalaremos en el Ca

pítulo correspondiente, al proceso agrario se aplican los -- principios del derecho procesal, tales como: igualdad de las partes, intermediación, concentración, etc.

Como consecuencia de este proceso surgen las "Facultades Judiciales Agrarias", que se refieren a los órganos de aplicación de las normas agrarias y sus atribuciones, tema objeto de nuestro estudio y que me permití dividir en cinco capítulos, iniciando con los antecedentes jurídicos de los Tribunales Agrarios, las autoridades administrativas agrarias, - los órganos jurisdiccionales agrarios de reciente creación, - sus atribuciones y competencia y sus facultades, que realmente vienen a constituirse en facultades judiciales agrarias - por tratarse de un proceso jurisdiccional, con las características del Derecho Agrario que aplica un órgano autónomo, pero también con los principios establecidos para que se realice - como todo un proceso judicial como cualquier otro.

Someto a consideración este trabajo, al H. Jurado - que tenga a bien examinarlo, para que de considerar que reúne los requisitos para su aprobación, obtenga el más preciado reconocimiento; obtener el grado de licenciado en Derecho.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La función jurisdiccional agraria autónoma e independiente se avizó por Emiliano Zapata en el Plan de Ayala,⁽¹⁾ al consignar, en el punto seis de este documento histórico de la Revolución Mexicana, que la justicia agraria, para resolver - los conflictos planteados por quienes se consideraran tener de recho a las tierras entregadas a los pueblos o ciudadanos por las fuerzas revolucionarias se impartiría por tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución.

El 25 de octubre de 1915, suscrito por varios Secretarios de Estado integrantes del Gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes, entre los cuales destaca Pastor Rouaix, se expide, sin que haya tenido vigencia alguna, un cuerpo normativo bajo la denominación de "Ley Agraria", el cual en su artículo noveno, creaba los Tribunales Especiales de Tierras, para impartir la justicia agraria.⁽²⁾

(1) Proclamado el 28 de noviembre de 1911.

(2) A este documento hace referencia Raúl Lemus García, en su obra Derecho Agrario Mexicano, Editorial Limsa, 3a. Ed., México 1978, p. 264. Así también José de Jesús Medellín M., Las Ideas Agrarias de la Convención de Aguascalientes, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1986, p. 167.

Posteriormente, la inquietud por la creación de tribunales agrarios se observó en algunos cultores de la ciencia jurídica. Así, Raúl Cervantes Ahumada, distinguido jurista mexicano y maestro emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en un interesante trabajo monográfico que publicó en el año de 1964, en la Revista Estudios Agrarios, bajo el rubro de "Los Tribunales Agrarios (Necesidad de su Creación)", precisa la urgencia de organizar un sistema de justicia ejidal.

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

Respecto de la organización de los tribunales regionales, que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente; y propone que se modifique la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para agregarle la Sala de Asuntos Agrarios, que funcionaría en forma similar a las otras salas. Sugiere, asimismo, la instauración de un procedimiento oral, ajeno a los formalismos que en la administración de justicia en las áreas civil y mercantil constituyen una verdadera barre

ra para cumplir con el imperativo contenido en el artículo 17 Constitucional, de impartir una justicia pronta y expedita. (3)

Años después, destacados juristas del foro mexicano participaron en la elaboración de diversos anteproyectos que - bajo la denominación de "Ley Federal de Justicia Agraria" o - bien de "Ley del Tribunal Federal Agrario", antecedieron a la reforma constitucional que entró en vigor el 7 de enero de -- 1992.

El tema fue tratado con amplitud por eminentes procesalistas mexicanos y extranjeros en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, que nuestra organización académica --Instituto Mexicano de Derecho Procesal--, celebró en la ciudad de Xalapa, capital del Estado de Veracruz, los días 12 al 16 de - noviembre de 1979. El temario comprendía las bases generales para un Código Procesal Agrario y específicamente las perspectivas para la creación de Tribunales Agrarios.

Las conclusiones a que llegó el Congreso, en lo que atañe al tema objeto del presente estudio, fueron los siguientes:

(3) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo Dr.- "Vid, la Creación de los Tribunales Agrarios". Estudio publicado en la Revista Michoacana de Estudios Jurídicos, núm. 2 (Nueva Epoca), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

- "1. La relativa novedad y complejidad, no menos que la extraordinaria significación de los problemas a resolver, reclaman la implantación de Tribunales Agrarios independientes y dotados de autoridad eficaz - que ejerzan la jurisdicción, para resolver los problemas planteados en los casos concretos de Derecho Agrario, conforme al orden jurídico vigente.

2. Sin perjuicio de que las partes, en los casos en que no se trate de derechos indisponibles, puedan acudir a la eficaz vía del arbitraje, el Tribunal oficial debe estar integrado exclusivamente por juristas.

3. Debe procurarse que en lo sucesivo, los jueces que se designen, tengan adecuado conocimiento del derecho agrario y, en cuanto sea posible, de la realidad a la cual deben aplicarlo.

4. La justicia debe ir a los justiciables, sea por vía de suficiente desconcentración, sea por la vía de la itinerancia.

5. Presupuesto y Tribunales. Siendo el proceso agrario una pieza esencial para la aplicación de las le

yes agrarias, deberá requerirse al Estado, la designación de un número suficiente de jueces, eliminando la burocratización de las Oficinas (más Jueces y menos funcionarios).

6. Debe establecerse con precisión la competencia de - estos Tribunales que habrán de abarcar toda materia de Derecho Agrario". (4)

Vemos con beneplácito que bajo esta perspectiva se ha instaurado la nueva justicia agraria en el país, instituyendo tribunales dotados de autonomía, independencia y plena jurisdicción, distribuidos en todo el territorio nacional, para resolver mediante la tramitación de un proceso eminentemente oral, los conflictos que se susciten en materia agraria, y derivados de la explotación y tenencia de la tierra.

1. Plan de San Luis

La Revolución de 1910 que tuvo un carácter político, debió su triunfo en gran parte al descontento que reinaba en

(4) SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- "Memorias del - VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal", Conclusiones. Editada por Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, Xalapa, Veracruz, 1979, pp. 797-798.

tre la masa campesina debido a la pésima distribución de la --
tierra en esa época.

El Plan de San Luis, de fecha 5 de octubre de 1910, señaló lo que fue el principio de la Revolución Mexicana, fue promulgado por Don Francisco I. Madero, en el se reconoce la -
situación agraria reinante en el país, y en efecto vemos que -
el artículo 3° del Plan ya citado, dice lo siguiente:

"Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos -
pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despo-
jados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento;
o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de to-
da justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos
de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran -
sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigi
rá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral o a sus he-
rederos, que las restituyan a sus propietarios, a los que paga-
rán también una indemnización por los perjuicios sufridos.

Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a ter-
cera persona antes de la promulgación de este Plan, los anti--
guos propietarios recibirán indemnización de aquéllos a cuyo -
beneficio se verificó el despojo". (5)

(5) MENDIETA NUNEZ, Lucio.- "El Problema Agrario de Méxi-
co". Ed. Porrúa, 9a edición, p. 170.

Después de haber leído el artículo antes transcrito, vemos que el señor Don Francisco I. Madero, si tomó en cuenta el problema agrario, pero de una manera parcial y superficial, sin llegar a tocar el fondo del problema, mas que de otra forma, trata de la devolución de la tierra a sus verdaderos propietarios y además estableció a favor de éstos una indemnización por el perjuicio que sufrieron mientras la tierra no estuvo en poder de ellos, indemnización que como era lógico debían pagar los propietarios que habían obtenido provecho de esos terrenos que habían sido expropiados a sus verdaderos dueños por cualquiera de los medios a que alude el señor Francisco I. Madero en el artículo antes citado del Plan de San Luis, pues no era justo que los usurpadores de esas tierras después de haber obtenido un beneficio de la misma no indemnizaran a sus verdaderos dueños que habían sufrido perjuicio al verse desposeídos de sus tierras.

Es cierto que el Plan objeto del presente estudio no trataba en su fondo la cuestión agraria mexicana, pero podemos decir que fue el primer plan revolucionario mexicano -- que aborda este asunto y a partir de éste fue tratado por los subsecuentes planes revolucionarios, pues quienes los hicieron vieron que la cuestión agraria de México era problema fundamental de resolución inmediata y necesaria.

Para Don Francisco I. Madero, lo oprobioso en el régimen del Gral. Díaz, en lo referente a la propiedad de la tierra, no era la existencia de grandes latifundios, sino los actos ejecutados por las compañías deslindadoras con el consentimiento del gobierno, las que empleando diversos métodos sembraron entre los campesinos un temor grande, pues ellos no tenían seguridad de sus propiedades porque si carecían de los documentos necesarios para probar su propiedad o no los tenían en orden, no les daban la oportunidad de arreglarlos, si no que se las quitaban, trayendo esto la formación de nuevos latifundios, y lo que era peor esos nuevos latifundistas muchos eran extranjeros, debido a que la ley de colonización del 31 de mayo de 1875, tenía por objeto fomentar y patrocinar la inmigración de extranjeros para que cultivaran los terrenos baldíos, pero lo que hacían era formar grandes latifundios y solamente explotaban parte de esos terrenos, que habían sido quitados a sus verdaderos dueños, (campesinos) valiéndose de medios arbitrarios e ilegales.

Pero a pesar de que el Lic. Andrés Molina Henríquez y luego Don Luis Cabrera, hicieron notar la necesidad de acabar con la existencia de esos latifundios, Francisco I. Madero no intentó siquiera hacerlo, ya sea por temor a que las clases privilegiadas se le opusieran o por que él no lo consideró necesario y que el problema de la propiedad de la tierra se re-

solví devolviendo a sus verdaderos propietarios la tierra -- que les había sido quitada ilegalmente.

Con esto empezó a iniciarse el progreso en materia agraria, progreso que ha continuado y cuyos resultados ya se observan.

2. Plan de Texcoco

En vista que después del Plan de Ciudad Juárez, Madero disolvió el ejército revolucionario y que además no cumplía en lo referente a la solución del problema económico y para esto era necesario acabar con los latifundios y extensas propiedades, el Lic. Andrés Molina Henríquez que estaba inconforme con el final que tuvo la revolución de Madero, que hizo a un lado los postulados que habían sido causa principal para que el pueblo engrosara las filas de la revolución, decidió lanzar a la luz un nuevo plan, que se conoce con el nombre de "Plan de Texcoco", por haber sido promulgado en dicha población del Estado de México.

Este Plan fue elaborado para el Lic. Emilio Vázquez Gómez, que era el líder de los revolucionarios inconformes; pero al ver el contenido de él, no tuvo el valor suficiente -

para firmarlo, a pesar de reconocer que el movimiento debía tener un contenido social, y redactó uno nuevo con el nombre de "Plan de Tacubaya", el que es desconocido por no tomar el problema tal como era, en vista de la actitud de él, los señores Lic. Andrés Molina Henríquez, con los señores Generales Alberto Carrera Torres, Jesús Salgado, Alfonso Miranda, y el escritor Paulino Martínez, decidieron proclamarlo, pero en lo que respecta a su aplicación fue un fracaso total, en vista de que fue dominado ampliamente dicho movimiento y su autor encarcelado y traído al Distrito Federal, en calidad de prisionero, pero este Plan tuvo influencia en el Plan de Ayala, y en el se señaló que el malestar económico del pueblo era la principal causa de la revolución.

Este Plan abogaba por la abolición del hacendismo, el cual debía de combatirse por medidas que tendiesen a igualar la condición social-económica del campesino y los habitantes de las ciudades, también tenía este Plan por objeto resolver el problema de liberar al pueblo de México de la presión económica y política que sobre él ejercían desde la época de la dictadura de Díaz, los hacendados, y para esto es necesario la formación de los ejidos y reparto de la tierra entre los campesinos en perjuicio de los grandes propietarios.

Para el gobierno de Madero las necesidades agrarias

del pueblo no eran de importancia y según él y los porfiristas que lo rodeaban en su gabinete, no amenazaba la paz pública, como lo hacía el planteado por los obreros, y por eso no se preocuparon por su solución, pero la historia nos enseña lo contrario.

3. Plan de Ayala

Este Plan fue promulgado y sostenido por el zapatismo, y en él se expuso de una manera concreta el modo de pensar y ver el problema agrario por parte del sector más interesado en su resolución o sea el campesinado. En sus artículos 6º, 7º, 8º y 9º se trata la cuestión agraria, estudiaremos uno de los artículos antes mencionados.

En el primero de ellos se trata lo relativo a la -- restitución de los terrenos, montes y aguas, que por los compadrazgos o nexos de diversa índole que tenían con la dictadura del General Díaz o que por medios venales se hayan apropiado los hacendados, científicos y caciques, serían restituidos a sus verdaderos propietarios, a quienes se les obliga aprobar su propiedad por medio de los títulos correspondientes, y si alguno o algunos de los usurpadores se creía con derecho para que no se les expropiara dicho terreno se les daba oportu-

tunidad de defenderse en los tribunales que para el efecto - designaría a su debido tiempo.

Lo principal en el Plan de Ayala era la cuestión - Agraria, y así lo sostuvo el caudillo Emiliano Zapata, en la ratificación al Plan de Ayala en 1914, quedó probado de una manera clara, pues en ella se dijo que lo que perseguía este Plan era el mejoramiento económico de la mayoría del pueblo mexicano y en especial de los campesinos, multiplicando propiedades y posesiones.

En el artículo 7º, trata de la expropiación de los grandes latifundios previa indemnización de la tercera parte a sus propietarios, por que el reparto de tierras nacionales y baldíos pudo haber sido de gran provecho a principios del siglo XIX, época en que estas tierras pertenecían en una -- gran extensión al país y además eran buenas, pero no en 1911, pues en este año la mejor de ellas se encontraba formando - parte de los grandes latifundios y haciendas, y su restitu-- ción se hacia bastante imposible por diversas causas, y por ello muy acertadamente disponen en el presente plan, que se expropian, el discurso del diputado Luis Cabrera, sirvió de fundamento al presente artículo, por que en el dice:

"La creación y protección de la pequeña propiedad

agraria, porque es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios. Para esto es urgente emprender en todo el país, una serie de reformas encaminadas a poner sobre un pie de igualdad ante el impuesto, a la grande y a la pequeña propiedad rural privada.

Es necesario resolver un problema de gran importancia que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios.

Para esto es necesaria la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ellos, de los grandes circunvecinos, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas".

Una vez hecha la expropiación se procedería a repartirla entre los campesinos y pueblos para la formación de ejidos, fundos legales y colonias, y de esta manera mejorar la situación económica y social del campesino, al mismo tiempo el país obtenía provecho económico, pues al entregársele

a los pueblos y campesinos en calidad de ejidos para su explotación, tierras que antes formaban parte de latifundios, que se encontraban incultas y sin que las explotaran sus propietarios.

Estas formas de propiedad existían desde la época colonial hasta el gobierno del General Porfirio Díaz, los dueños de estas propiedades eran familias privilegiadas y el clero, trayendo como consecuencia inmediata una desigualdad económica, siendo la clase campesina la principal perjudicada, que al verse desposeídas de sus tierras tuvieron que vender su trabajo a precio irrisorio. Los beneficiados con dicha repartición obtendrían provecho económico al cultivar y explotar directamente por ello y en beneficio de ellos la tierra que se les entregara.

En el artículo 8° del Plan que estudiamos, se expone la manera de como se llevará a cabo la aplicación del presente plan, en caso de que los propietarios terratenientes se opusieran a él, y al efecto establece que en ese caso los bienes que les corresponden se destinarán para pagar indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha de este Plan.

Considero que la sanción que se establece en este

artículo fue muy acertada, pues de esa manera se evitaría -- que los propietarios se opusieran a que se llevara a cabo la expropiación y repartimiento de los latifundios entre los - campesinos, y el producto obtenido de dicha sanción sería en beneficio directo de las personas o deudos de los que lucharon por el triunfo de este Plan.

En su artículo 9º, el Plan de Ayala trata "de la - aplicación de las Leyes de desamortización según convenga", como textualmente dice en dicho Plan. Esto no es correcto, pues la Ley nunca se aplica de una manera especial a cada caso, según convenga a los intereses del gobierno, la Ley debe aplicarse de una manera general, no particular, pues son de carácter general y es principio de derecho que las Leyes nunca se aplicarán a intereses particulares y sobre todo una - ley emanada de una revolución de carácter popular que busca la igualdad entre los habitantes de una nación y hacer desaparecer los privilegios de que gozan determinadas clases sociales.

Este Plan es sin duda alguna uno de los pocos que han sido hechos directamente por los interesados y afectados en la cuestión agraria, me refiero a los campesinos, y la - prueba de ello es la redacción del mismo.

Este Plan era nacionalista ciento por ciento, pues era partidario que la tierra fuese repartida entre mexicanos, para provecho de ellos y México, además tenía por objetivo - el de acabar con la existencia del monopolio de la tierra, - que en esa época se encontraba bajo la forma de haciendas y que pertenecían a unas cuantas familias privilegiadas, a pesar de que consideraba a los pueblos como beneficiarios, en el fondo a quienes protegían era a ciertas familias y a sus miembros en particular.

Este Plan recibió gran influencia del Plan de Texcoco de Molina Henríquez y también del discurso que pronunció Don Luis Cabrera, al cual ya me referí antes, en él su autor pugnaba por la formación y dotación de ejidos a los - pueblos, cosa que era una de sus principales ideas del Plan de Ayala, y que más tarde pasó a influir directamente el artículo 27 Constitucional, ya que en él se encuentra una disposición al respecto.

4. Plan de Guadalupe

Este Plan tiene un carácter totalmente político, y su finalidad principal era la de derrocar al gobierno usurpador de Don Victoriano Huerta, quien se encontraba ocupando -

la Presidencia de la República después del golpe de estado - que dio al gobierno constitucional de Don Francisco I. Madero, este Plan fue suscrito por Don Venustiano Carranza y promulgado en la hacienda denominada "Guadalupe", situada en el Estado de Coahuila, con fecha 27 de marzo de 1913.

Este Plan tuvo por finalidad devolver al país el - orden constitucional, el cual había sido violado cuando fue dado el golpe de estado a que me refería antes, no contiene ninguna disposición agraria, pero no pasaron desapercibidas las necesidades del pueblo mexicano, prueba de ello es el - discurso que Don Venustiano Carranza pronunció en la Ciudad de Hermosillo el 24 de septiembre de 1913, del que transcribimos su parte medular:

"Ya es tiempo de no hacer falsas promesas al pue-- blo y de que haya en la historia siquiera un hombre que no - engañe y que no ofrezca maravillas, haciéndole la doble ofensa la pueblo mexicano de juzgar que necesita promesas alagüeñas para aprestarse a la lucha armada en defensa de sus derechos.

Por esto, señores, el Plan de Guadalupe, no encierra ninguna utopía, ninguna cosa irrealizable, ni promesas - bastardas hechas con la intención de no cumplirlas. El Plan

de Guadalupe es una llamado patriótico a todas las clases sociales sin ofertas y sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opongáanse las fuerzas - que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es - abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional.

El pueblo ha vivido ficticiamente, fámelico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada les favorece. - Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución, cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie pueda - evitar.

Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindi-

cadora y social". (6)

El Plan de Guadalupe tomó un carácter agrario y social-económico por las adiciones que se le hicieron con la promulgación del Plan de Veracruz que también se conoce con el nombre de adiciones al Plan de Guadalupe, y que fueron hechas con fecha 12 de diciembre de 1914, por Don Venustiano Carranza, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.

Estas adiciones constituyeron el umbral de las transformaciones ideológicas, con ellas se hizo a un lado lo político, poniéndose en práctica la expedición de Leyes para la solución de la situación agraria reinante en esta época del país, leyes que llenaban las aspiraciones populares y su aplicación y observancia era general, siendo esto último puesto en práctica a medida que se iba venciendo al nuevo enemigo el General Villa y sus fuerzas.

En su artículo 2º dispone que "El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando

(6) BARRAGAN, Juan.- "Historia del Ejército y de la Revolución Constitucional, Tomo I, Talleres Gráficos Ed. Stilo, México 1945, pp. 216, 217, 218.

las reformas que la opinión exige como indispensables para -- restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad, raíz legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias. (7)

Es de observar que la pequeña propiedad siempre se ha garantizado en nuestras leyes en materia agraria y podemos decir que es algo fundamental para lograr el adelanto agrícola del país, a la vez que el mejoramiento económico y social de los campesinos.

Después, el 15 de diciembre de 1914, el Ing. Pastor Rouaix y el Lic. José Inés Novello llevaron ante el Sr. Carranza un proyecto de Ley formado por 54 artículos, divididos en 15 capítulos, que tenía por objeto resolver totalmente el problema agrario, sin embargo, el primer jefe Sr. Carranza junto con el Lic. Don Luis Cabrera ya tenían las bases del decreto que semanas más tarde el 6 de enero de 1915, había de

(7) LEMUS GARCIA, Raúl, "Derecho Agrario en México". Ed. Limsa, 2a. edición, México, D.F., 1978, pp. 258, 259.

de significar uno de los mejores frutos que ha logrado la Revolución.

5. Ley de 6 de enero de 1915

Hasta antes de la publicación de esta ley, la situación que reinaba en el país era de un gran desequilibrio económico y social, que podía dar por resultado otro movimiento armado, debido al descontento que reinaba entre los campesinos, originado porque las propiedades, es decir, la tierra, seguía en su mayoría en poder de unas cuantas personas, la existencia de grandes latifundios, mientras que la mayoría de la población, los que habían luchado en la revolución por una nivelación de la propiedad, se encontraba en la miseria y obligada a seguir prestando sus servicios a cambio de un bajo salario que no le servía ni para cubrir las necesidades elementales e indispensables de la vida, como se reconoce en el párrafo final de exposición de motivos de la presente Ley. Debemos de distinguir como en la época del General Díaz, la existencia de dos clases de peones, el "acacillado" y "el de tarea", el primero de éstos tenía un salario tan insignificante, "que no servía ni para el sustento de una buena mula", como dijo en 1911 en su discurso el Sr. Luis Cabrera, y mucho menos para el sustento de un ser humano, pero esa era una de

las lacras que nos heredó la dictadura del General Díaz, pero que se ha ido combatiendo poco a poco, sin que hasta la fecha se logre su superación total.

Esta Ley no trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable, que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida.

La Ley en comento se encuentra compuesta de 12 artículos, casi todos ellos se refieren a la repartición de la -- tierra, para la formación de ejidos y quitarles la condición de esclavos y siervos de la finca en la cual los había dejado la Ley de desamortización de 1856, al acabar con los ejidos - al querer terminar con las propiedades del Clero, y dotar así a los campesinos de ella para su cultivo, que era por lo que ellos habían luchado y que se les había ofrecido desde el comienzo de la revolución de 1910, y así obteniéndola, lograrían también mejoramiento económico-social.

En su artículo 1º dividido en 3 fracciones en las - cuales se declaran nulas "las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades", "todas las composiciones, concesiones

o venta de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría - de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad durante el pe- riodo comprendido del 1° de diciembre de 1876 a la fecha", es- to tenia por objeto devolver a sus verdaderos propietarios sus tierras de la cual habian sido desposeidos arbitrariamente, no dando indemnización alguna a los poseedores actuales por haber obtenido ellos un provecho económico de algo que no les perte- necia.

En su artículo 2°, trata de la división o reparto - que se hubiese realizado de una manera legítima, pero que en - que hubiese habido algún vicio, sería nulificada en caso de - que las dos terceras partes lo solicitasen, esta medida fue to- mada con el objeto de evitar que los grandes terratenientes y latifundistas quisieran entorpecer o evitar la repartición de la tierra entre la clase campesina, alegando algún vicio en el procedimiento de reparto o división de la tierra.

En sus artículos 4° y 12°, determinan las autorida-- des que se ocuparan de estudiar y resolver las cuestiones rela- tivas a los asuntos agrarios, esta medida está muy acertada - porque al ser autoridades especiales las que conocerían de es- tos asuntos evitaría el que se arguyese la incapacidad por fal- ta de conocimientos de la materia, pues se nombrarían especia- listas en ellas o el exceso de trabajo para resolver la cues--

ción agraria.

En el último de los artículos citados, autoriza a -- los jefes militares de cada región para que nombren a las auto ridades inferiores locales en materia agraria, con esa disposi ción se evita que no se nombrasen dichas autoridades, encon - trándose el país en plena revolución, le era imposible al Primer Jefe Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo Federal en ese entonces el nombramiento de dichas autoridades - por razón del problema que representaban la comunicación en - esa época y la lucha armada que se estaba librando, además de no conocer a muchas personas de esos lugares y capaces para el caso, los jefes militares eran las autoridades máximas de esas regiones, no había personas más autorizadas para hacer dicho - nombramiento que ellos por estar en contacto directo con dicha región y sus problemas, porque la cuestión agraria era asunto que debía resolverse de inmediato y no posponerse.

En los artículos 6° y 9°, inclusive, se fija el procedimiento a seguir para la aplicación de la presente Ley, y - al efecto se establece en el artículo 8°, que las resoluciones de los jefes militares de región o gobernadores de los estados, serán puestas en vigor inmediatamente con el carácter provisio nal y las tierras serán repartidas y entregadas a los campesinos con tal carácter, disposición que consideró muy acertada -

pues de esta manera se le da al terrateniente o latifundista - que resultó expropiado, la oportunidad de defenderse una vez - establecida la paz, y en efecto en el artículo 10°, dispone - que se le de al propietario un plazo de un año para defenderse, tiempo justo y razonable para ejercer ese derecho en época de paz, no así en esa época, debido a que si el propietario perjudicado no vivía en esa población o tenía su domicilio en una población en la cual la autoridad que mandaba era la de Victoriano Huerta, los revolucionarios no reconocerían dicho fallo, pero sin embargo, se tomó la precaución de que si el propietario perjudicado ganara en la vía judicial ante los tribunales competentes fuera indemnizado, disposición acertada y justa, - puesto que se hacía reparación del daño que le habían causado con la disposición expropiatoria, lo que hay que hacer notar - es que no se determina ante que autoridades debe hacer valer - sus derechos el presunto propietario perjudicado, ya que las - autoridades que en cuerpo de esta Ley se crearon fueron con el objeto de que llevaran a cabo la expropiación y repartición de la tierra, y los tribunales judiciales pertenecientes al régimen de Victoriano Huerta, habían sido desconocidos por los revolucionarios, así como los actos emandados de ellos.

En su artículo 11°, habla de una Ley reglamentaria - de la presente que determinará la forma en que los terrenos -- que se devuelvan o adjudiquen a los pueblos sean divididos y -

entregados, y en la época en que se lleve a cabo, creándose - el ejido individual en vista de que el colectivo no se podía crear debido a que no le era permitido a las personas morales tener derecho de propiedad sobre la tierra, por prohibirlo la Ley de 1856.

Esta Ley es la cristalización de muchos años de lucha, pues desde la época de la conquista, durante la colonización, después con la guerra de independencia, la guerra de reforma y por último la revolución de 1910, que terminó en 1917, se había luchado por la desaparición de los grandes latifundios, haciendas y repartirlos entre los campesinos y gente del campo, que en realidad necesitan de ello.

Con las Leyes de Reforma se había quitado a la Iglesia las grandes extensiones de tierra que tenía, las cuales formaban grandes latifundios, pero éstas no habían pasado a manos de los campesinos sino a poder de otras personas allegadas al gobierno y volvieron a formarse grandes latifundios.

Con la promulgación de la Ley de 6 de enero de 1915, se ven realizados los anhelos del pueblo mexicano, anhelo por el cual había luchado mucho tiempo y que era la desaparición de los grandes latifundios, división y repartición de los mismos entre los campesinos.

Esta Ley tiene medidas y disposiciones más acertadas que las contenidas en el proyecto de Ley que fue hecho - también bajo el régimen de Don Venustiano Carranza, siendo - la presente Ley, benéfica para el país.

En la exposición de motivos de esta ley se toma - muy en cuenta que como la Constitución Política de 1857, no permitía de manera alguna que los pueblos o rancherías fueran propietarios de ejido, por lo tanto no permitía la existencia de ejidos colectivos, por esta razón se creó el ejido individual con ella y como los pueblos y rancherías se veían privados de sus propiedades por esa Constitución, y como sus representantes que eran los únicos que los podían defender - no lo hacían, o no podían hacerlo aunque quisiesen por diversos motivos, originando de esta manera que la tierra se encontrase en manos de unos cuantos, creándose grandes latifundios por las maniobras de las compañías deslindadoras y que éstas cometiesen en esa época, toda clase de arbitrariedades, y despojase de sus propiedades a los campesinos.

C A P I T U L O I I

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS AGRARIAS

1. Presidente de la República

En nuestro país, la regulación jurídica de lo que llamaremos por brevedad la tenencia de la tierra y de la legítima apropiación de sus productos, está contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamientos que otorgan competencia al presidente de la República, como autoridad suprema para resolver, en última instancia, los problemas agrarios oyendo el parecer de un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, y en primera instancia a los gobernadores de los estados auxiliados por las Comisiones Agrarias Mixtas que tramitan los expedientes y preparan las resoluciones de los ejecutivos locales. Conforme a los artículos 8, 9 y 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Por otra parte, la Secretaría de la Reforma Agraria es la encargada de aplicar las leyes agrarias y de ejecutar las resoluciones tanto provisionales como definitivas. -

En cada estado de la República existe un delegado de esa Secretaría. Según el artículo 3º, de la Ley en cita.

La naturaleza jurídica de los procedimientos que se siguen ante estas autoridades queda en el ámbito administrativo, ya que dentro de sus respectivas atribuciones, actúan y resuelven sin la intervención de los órganos jurisdiccionales.

Los Tribunales de la Federación pueden examinar los problemas de la tenencia de la tierra sólo cuando son resueltos con violación de garantías individuales. De tal manera que, excepcionalmente interviene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de cuestiones de límites de terrenos comunales, cuando los interesados se inconforman con la resolución del presidente de la República (como máxima autoridad en materia agraria).

Razones históricas han sustraído a la competencia de los tribunales federales y locales el conocimiento de los problemas agrarios y la principal de ellas ha sido la desigualdad de las partes contendientes. En un lado se encuentra el núcleo de población carente de tierras y aguas y en el otro el propietario de las que pertenecieron a los grupos de población o exceden los límites de la pequeña propiedad -

agrícola, por lo que los núcleos de población intentan la --
restitución o la dotación y cuando está resulta insuficiente
la ampliación.

El legislador, por otra parte, no ha podido pasar
por alto la necesidad de que los litigios agrarios tengan -
una rápida solución y ha creído necesario evitar que sean re-
sultos por los órganos jurisdiccionales ordinarios porque -
la observancia de formalidades rígidas, la posibilidad de re-
cursos dilatorios y la imposibilidad de asistencia jurídica
gratuita para los campesinos, hicieron en su tiempo aconseja-
ble dotar de facultades a órganos administrativos para trami-
tar y resolver los problemas derivados de la tenencia de la
tierra, según se precisará más adelante respecto a las dispo-
siciones legales respectivas.

Todo lo anterior trae como consecuencia una trami-
tación y resolución formalmente administrativa. La realidad
no ha respondido a esos ideales en favor de los campesinos,
porque la concentración de facultades en el presidente de la
República para resolver todos los problemas del campo, ha -
traído como consecuencia la indefinición de los problemas -
planteados, indefinición que dura no sólo seis meses sino -
años y trae consigo malestar en el campo, poca productividad
y abandono de la tierra por parte de quienes debieran dedi--

car sus esfuerzos a su cultivo y aprovechamiento.

2. El Procedimiento Administrativo Agrario

La Ley Federal de Reforma Agraria en el Libro Cuarto intitulado "Redistribución de la Propiedad Agraria" en cuatro Títulos, que contienen los artículos 191 a 271, regulaba diversos procedimientos mediante los cuales se pretendía resolver las cuestiones que surgieran con motivo o a consecuencia de la redistribución de la propiedad rústica; para los efectos de nuestro estudio conviene dividir estas cuestiones en dos grandes apartados:

- a. Las que tienen relación directa o indirecta con el reparto agrario; y
- b. Las que se provocan por la propiedad y posesión de bienes agrarios y cuya resolución, cualquiera que sea la parte que resulte favorecida por el fallo, no implican que los bienes disfrutados salgan del régimen ejidal. Dentro del primer grupo están comprendidas la restitución, la dotación y la ampliación de tierras y aguas, y la creación de nuevos centros de población; en esos procedimientos los -

campesinos podían presentar pruebas, pero no estaban obligados a hacerlo, pues todos los elementos de juicio necesarios para dictar resolución debían ser aportados por las autoridades agrarias, incluyendo desde luego los relativos a las propiedades afectables. De conformidad con los artículos 191, 200, 241, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Dentro del segundo grupo están comprendidas la sus pensión y privación de derechos agrarios, y en general, todas las controversias sobre la propiedad, "goce y posesión" de las unidades de dotación, es decir, todos los innumerables conflictos parcelarios que se deben ventilar ante las Comisiones Agrarias Mixtas que la Ley convirtió, de simples organismos asesores de los gobernadores de los estados, en una especie de tribunales en materia agraria, según se estableció en los artículos 420, 426 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Refiriéndose al tema que estamos desarrollando en el presente inciso, el doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su interesante obra "El Problema Agrario de México", escribe al respecto:

"Desde la Ley de 6 de enero de 1915, el procedimiento agrario es de carácter administrativo, pues

salvo la desviación ya consignada de la Ley de Ejidos que en el caso de restitución estableció un doble procedimiento administrativo y judicial, en las leyes posteriores, hasta la vigente, se ha conservado el procedimiento administrativo.

Ese procedimiento, a partir del Reglamento Agrario, tiene las formas esenciales de un juicio. Es, en otras palabras, un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas agrarias".⁽⁸⁾

Como se ve, los procedimientos agrarios que regula la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 son de variada condición: al lado de los conflictos parcelarios que sólo comprometen a los ejidatarios y proliferan en abundancia, brota el conflicto social en que consiste el reparto agrario dentro del cual una clase social disputa a otra la tenencia de la tierra, junto a una suspensión de derechos agrarios individuales crece el enfrentamiento violento y añejo de dos o tres poblados por un conflicto de límites en el que quizá ya han perdido la vida varios comuneros.

Es claro que el establecimiento de los Tribunales

(8) MENDIETA Y NUNEZ, Lucio.- "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S.A., 17a. Edición. - México, 1981, p. 460.

Agrarios por las reformas al artículo 27 Constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria el 26 de febrero de 1992, implica la necesidad de que las controversias que le competen sean precisamente resueltas mediante un proceso que reúna las características formales de todo juicio, es decir, - que no sólo se dé amplia oportunidad de defensa a las partes, sino que éstas estén colocadas en un plano de igualdad procesal, es decir, con las formalidades esenciales de todo procedimiento, que se distribuya equitativamente entre ellas la carga de la prueba de acuerdo con sus pretensiones, que la gestión se efectúe para que sea de rápida solución y se dicte sentencia justa que resuelva, en forma firme y definitiva, las cuestiones debatidas por las partes.

3. Organos Competentes en Materia Agraria en la Ley - Federal de Reforma Agraria de 1971

Los núcleos de población tienen como representantes a diversos órganos. En principio, durante la tramitación de la acción agraria que les permita obtener las tierras, se encuentran representados por un Comité Particular Ejecutivo; posteriormente, una vez conformado el ejido, sus órganos competentes son la Asamblea General, los Comisarios Ejidales o de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia.

El Comité Particular Ejecutivo, se encuentra contemplado a nivel constitucional en el inciso d), fracción XI, del artículo 27, que expresamente establecía:

"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios. Es decir, la vida de estos Comités se extiende en tanto dure la tramitación de un expediente agrario, y cesa cuando el trámite concluye. Expresamente la Ley Federal de Reforma Agraria establece que cuando se inicie un expediente de restitución; de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante, según sea el caso, y cesará en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador, si fuese favorable al núcleo de población; en caso contrario, hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva".⁽⁹⁾ De conformidad con los artículos 17 y 21 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Sus facultades y obligaciones son entregar al Comi

(9) MARTINEZ LAVIN.- "Constitución Política Concordada". Editorial Talleres Linotipográficos de la Nación. 1a. Edición. México, 1974, p. 45.

sariado la documentación a su cargo al concederse la posesión; dar a conocer el núcleo de población que represente el estado de sus gestiones y ejecutar los acuerdos que se tomen, y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o personas relacionadas con dichas tierras. Una vez que el Comité Particular Ejecutivo cese en sus funciones y siempre que haya sido favorable la acción agraria intentada, se forman los otros órganos competentes de representación del núcleo de población.

El Comité Particular Ejecutivo no fue considerado por la legislación agraria como autoridad agraria, por lo tanto tampoco tenía funciones jurisdiccionales y sólo tenía la representación de los núcleos solicitantes de tierra para defender sus derechos colectivos y de ninguna manera para defender sus derechos individuales, como son los que protegía el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria (obtención de unidad de dotación, acomodo, artículo 202) contenidos en el Capítulo Segundo, denominado "Capacidad individual en materia agraria", Título Segundo, Libro Cuarto, de la Ley en consulta.

Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros, una vez establecido en la Constitución Federal que los ejidos y

comunidades gozan de personalidad jurídica, es posible reconocer a la Asamblea General como máxima autoridad interna. - Esta se encuentra formada por todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Existen tres clases de - Asambleas Generales: las ordinarias mensuales, las extraordinarias y las de balance y programación; según el artículo 27 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Las facultades y obligaciones de la Asamblea General son, entre otras: formular y aprobar el reglamento interior del ejido; elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma de disfrute de los bienes ejidales o comunales; promover el establecimiento dentro del ejido de industrias; autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado; discutir y aprobar los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado; aprobar los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido; conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido; acordar la asignación de unidades de dotación y solares; y, opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y de disputas respecto de dere-

chos hereditarios. ⁽¹⁰⁾

De conformidad con lo establecido por los artículos 22, fracción I y 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el régimen legal de la organización de las autoridades internas del ejido o de la comunidad, la Asamblea General constituye el órgano que tiene atribuida la máxima autoridad del poblado. De acuerdo a lo anterior, la Asamblea no tiene facultades jurisdiccionales, por lo consiguiente no realiza actos de autoridad, por lo que es obvio no podrá modificar un mandamiento presidencial agrario y la ejecución de éste. Asimismo, tampoco tiene autoridad para modificar resoluciones de cualquiera de las autoridades agrarias.

El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, los Comisariados se encuentran contemplados en el inciso e) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional que expresamente establece que: "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". Asimismo, por lo que hace a los Comisariados de Bienes Comunales, éstos se encuentran fundamentados en el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que apunta que en los núcleos de pobla-

(10) "Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Porrúa, 33a. Edición. México, D.F., 1989, p. 27.

ción que posean tierras comunales funcionarán Comisariados, - Consejos de Vigilancia y Asamblea General, de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales internas.

Las facultades y obligaciones de los Comisariados - son representar al núcleo de población ejidal, recibir en el momento de la ejecución los bienes y la documentación correspondiente; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser - objeto de adjudicación; informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos - ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición por extranjeros del dominio de zonas fronterizas y costeras; administrar los bienes ejidales; cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las Asambleas Generales y las autoridades agrarias; y dar cuenta a la Asamblea General de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes.⁽¹¹⁾ Según el artículo 48 de la Ley Agraria de 1971. Es importante hacer notar que las facultades y obligaciones de los Comisariados les corresponden en forma conjunta y no separadamente.

(11) "Ley Federal de Reforma Agraria". op. cit. p. 28

El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, también es un órgano interno del ejido o de la comunidad, por lo tanto no tiene facultades jurisdiccionales, pues no es autoridad agraria, está legitimado para representar los intereses colectivos del ejido en el juicio de amparo; pero no está legitimado para defender los derechos individuales agrarios de los ejidatarios o de los comuneros.

Asimismo, por ejemplo: la declaración de nulidad de la venta de un lote de la zona urbana de un ejido, efectuada por el Comisariado del Ejido, debe ser consecuencia de un procedimiento seguido ante autoridad competente, en el que se brinde la oportunidad de defensa: es decir, no basta que en la Asamblea General de Ejidatarios se destine el lote para servicio público de la zona urbana.

Consejo de Vigilancia, se integra con un presidente, un secretario y un tesorero y sus respectivos suplentes. La designación la hace la Asamblea General, siendo sus funciones: vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la Asamblea General y las autoridades competentes; revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, y comunicar a la Delega-

ción Agraria todos aquellos asuntos que impliquen una modificación de los derechos ejidales o comunales, entre otras.

El Consejo de Vigilancia, al igual que los anteriores órganos internos de los ejidos o comunidades, carece de jurisdicción, y por lo tanto no es autoridad agraria, lo que trae como consecuencia que carezca de decisiones para solucionar determinada acción agraria.

Tales son en síntesis, los órganos competentes de los ejidos o en su caso de las comunidades que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la cual fue derogada al entrar en vigor la nueva Ley Agraria de 1992. (Diario Oficial de la Federación del día 26 de Febrero de 1992).

Es importante señalar que a los órganos agrarios también se les denomina como autoridades internas de los ejidos y comunidades, pero esto no significa que tengan la misma categoría que las autoridades a las que se refiere el artículo 8º, de la Ley Agraria (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores de los Estados, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comisión Agraria Mixta, Cuerpo Consultivo Agrario).

4. Facultades de las autoridades agrarias para resolver los conflictos agrarios

De acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria, son autoridades en materia agraria: el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

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.

Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de la ley, la que ponga fin a un expediente de: restitución o dotación de tierras, bosques o aguas. De ampliación de los ya concedidos. De creación de nuevos centros de población. De reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales. De expropiación de Bienes Ejidales o Comunales. De establecimiento de Zonas Urbanas de Ejidos y Comunidades; y -

las demás que señala la Ley. ⁽¹²⁾ Lo anterior de acuerdo al artículo 8º, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Las resoluciones del presidente de la República como máxima autoridad agraria, son inmodificables, y si bien es cierto que las Asambleas Generales de Ejidatarios son las máximas y soberanas autoridades de los ejidos, esto es únicamente dentro de la organización y funcionamiento interno de los mismos, pero de ninguna manera tienen facultad, como tampoco lo tiene ninguna autoridad para modificar un mandamiento agrario presidencial.

De esta manera las resoluciones definitivas en materia agraria dictadas por el presidente de la República, entre las que se encuentran las emitidas respecto al reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, en ningún caso pueden modificarse por autoridad u órgano administrativo alguno.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.- La ley de la materia, expresa que los titulares de los Ejecutivos de los Estados, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, constituyen -

(12) "Ley Federal de Reforma Agraria". op. cit. p. 9.

autoridades agrarias, y les otorga las siguientes facultades:

Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y en los casos de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer en lo administrativo, cuanto fuere necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; expedir los nombramientos a los Comités Particulares Ejecutivos y poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; además de las que la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes y reglamentos les señalen. De conformidad con el artículo 9º, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Para instaurar un expediente de dotación se requiere de una solicitud que debe presentarse ante el gobernador de la entidad federativa correspondiente y/o a la Comisión Agraria Mixta. Ambas autoridades están facultadas, conforme a la Ley, para publicar dicha solicitud e iniciar la instauración

ción del expediente. Observamos que a ésta autoridad agraria se le concede jurisdicción.

La Secretaría de la Reforma Agraria.- Toca a esta dependencia del Ejecutivo Federal aplicar la Ley Federal de Reforma Agraria y las demás leyes de la materia, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades, es decir, es quien lleva la responsabilidad de instrumentar las normas rectoras de la reforma agraria. En los marcos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a esta Secretaría conocer de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; del fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.⁽¹³⁾ Según el artículo 10, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

En el caso del procedimiento de dotación, es necesaria la intervención de varias direcciones generales de la Secretaría de la Reforma Agraria. Así por ejemplo, los censos se revisan en la Dirección General de Derechos Agrarios. Cuando se trata de planos pueden participar la Dirección General de Derechos Agrarios y la de Tierras y Aguas. En la

(13) "Ley Federal de Reforma Agraria". op. cit., pp. 10
11.

última parte del procedimiento, que consiste en la ejecución de la resolución presidencial, mediante la entrega física y legal de las tierras, aguas y bosques, a los núcleos solicitantes y campesinos beneficiados, se requiere previamente la elaboración de órdenes de ejecución que hace la Dirección General de Asuntos Agrarios, quien debe turnarlas a la Delegación Agraria, la que a su vez ordena la ejecución al promotor agrario correspondiente. Si alguna de éstas autoridades no elabora o emite la orden de ejecución correspondiente, la entrega de las tierras podrá quedar suspendida en forma indefinida.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- Corresponde a esta dependencia, por lo que hace a la materia agraria la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticio, educativo, de control sanitario, de irrigación, etc. Así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en el procedimiento agrario se reduce únicamente a recibir la notificación, por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la ejecución en su caso, de un mandamiento provisional del gobernador. Esto significa -

que la autoridad competente en materia técnica y responsable del Plan Agropecuario y Forestal, no participa efectiva y oportunamente con la autoridad agraria, en lo relativo a determinar la factibilidad económica y técnica de una dotación, en condiciones positivas para los núcleos agrarios. Es importante decir, que en su carácter de autoridad la Secretaría tiene jurisdicción y por lo tanto puede ser objeto de un juicio de responsabilidad.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria señala las atribuciones del titular de la Secretaría. Entre ellas se encuentra la de determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina; el establecimiento en los ejidos o en las zonas aledañas, de campos experimentales agrícolas, de acuerdo con las posibilidades del lugar, y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país, así como sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas. Según el artículo 11 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

La Ley Federal de Reforma Agraria establecía que -

en cada entidad federativa habrá por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Es decir, el ordenamiento establece un mínimo de una delegación - por entidad, abriendo la posibilidad de que éste sea ampliado. Asimismo, para el despacho de los asuntos que le son en comendados, sus titular tendrá bajo sus órdenes a los subdelegados y el personal necesario para cumplir con las funciones a su cargo.

Los delegados serán nombrados y removidos por el - presidente de la República y deberán ser de reconocida hono- rabilidad, titulados en una profesión relacionada con las - cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del presidente de la República.

Las atribuciones de los Delegados Agrarios son por una parte en materia de procedimientos y controversias y por otra en materia de organización y desarrollo agrarios.

Por lo que respecta a las primeras, deben represen- tar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de - la Reforma Agraria en los asuntos de su competencia; presi- dir a las Comisiones Agrarias Mixtas, y vigilar que en su - funcionamiento se ajusten estrictamente a las disposiciones agrarias vigentes; dar cuenta al Secretario de la Reforma -

Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas; velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales; intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales; intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades; supervisar al personal técnico administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la resolución de problemas especiales, dentro de la jurisdicción de la Delegación.⁽¹⁴⁾ Según el artículo 13 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

5. Naturaleza de las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias

De acuerdo al maestro Gabino Fraga, para satisfacer los intereses de la colectividad se necesita de una función administrativa, la cual debe ser realizada de manera fundamental por el Estado; para tal fin constituye la Administración Pública Federal. Se define desde dos puntos de vista:

(14) "Ley Federal de Reforma Agraria". ob. cit. pp. 14
15.

- "a. Formal, es el organismo público que ha recibido - del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y
- b. Material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (15)

La amplitud de la función administrativa impone - por una parte la necesidad de crear múltiples órganos con - esferas especiales de competencia, y por otra parte, por re - querir de personas físicas que ejerciten esa competencia. - No debemos confundir al órgano con su titular, en razón de que éste último es una persona física que tiene la necesi- - dad de satisfacer sus intereses personales y una actividad que se realiza en interés del Estado. El órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares de él.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Fede

(15) FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 20a. Edición. México 1980, p. - 121.

ral establece que el despacho y resolución de los asuntos de las dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto -- aquellas que por la ley o por disposiciones del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Lo anterior, de acuerdo al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (16)

La división de competencia entre los órganos de la Administración da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas. -- Desde este punto de vista los órganos de la Administración Pública pueden separarse en dos categorías: unos que tienen el carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de -- auxiliares.

- "a. Autoridades, cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está fren

(16) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 30a Edición. México, 1994 p. 11.

te a un órgano de autoridad.

- b. Auxiliares, cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios, a fin de que éstos puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de "órganos auxiliares".⁽¹⁷⁾

La mayoría de los tratadistas incluyendo a la Doctora Martha Chávez Padrón, consideran como magistratura agraria observamos que ésta dicta solamente los llamados oficios para hacer que una etapa administrativa suceda a otra. Por lo anterior, solamente encontramos sentencias definitivas -- que son las resoluciones presidenciales.

Lo anterior es porque la resolución presidencial es la culminación de los actos procedimentales desarrollados ante las instancias administrativas (dependencias de la Administración Pública). Terminan con resolución presidencial -- los procedimientos de restitución, dotación, ampliación, -- creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento de bienes comunales, división de ejidos, fusión de ejidos,

(17) FRAGA, Gabino. obra citada. pág. 126.

permutas ejidales, conflicto por límites comunales en primera instancia y modificación o rectificación de inscripción - en el Registro Agrario Nacional de un error material.

Las resoluciones presidenciales deberán llenar los requisitos a que se refiere el artículo 305 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, o sea, contendrán: resultados y considerandos en los cuales se informen y tomen su fundamento; los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que estén identificadas.

Los puntos resolutivos, que deben fijar, con toda precisión, las tierras y aguas que en su caso se concedan; - las unidades de dotación que pudieran constituirse; los planos conforme a los cuales habrá de ejecutarse.

Conforme a lo establecido en el artículo 306 de la Ley en consulta, las resoluciones presidenciales se remitirán a las Delegaciones Agrarias correspondientes, para su - ejecución y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas.

El artículo 307 de la Ley Federal de Reforma Agra-

ria se refiere a la ejecución de las resoluciones presiden--
ciales que concedan tierras por dotación, restitución, am- -
pliación o creación de un nuevo centro de población, y dice
que éstas comprenderán:

"Notificación de las autoridades del ejido; notifi-
cación a los propietarios afectados y colindantes; envío de
copias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta; acta de
apeo y deslinde de las tierras concedidas, posesión definiti-
va de las mismas; el fraccionamiento de las tierras labora--
bles objeto de adjudicación; expedición de certificados de -
derechos agrarios que garanticen la posesión". (18)

Finalmente, sólo nos resta decir que, al igual que
las sentencias judiciales que tienen tras de sí el poder --
coactivo del Derecho, las resoluciones presidenciales tam- -
bién presentaban esa característica cuando expresa la Ley -
que deben ejecutarse. De lo anterior deducimos que el poder
coactivo del derecho social es muy fuerte y tiene tras de sí
al poder público que hará que se cumplan las resoluciones de
finitivas dictadas por el presidente de la República como -
máxima autoridad en materia agraria.

(18) Ley Federal de Reforma Agraria.- op. cit., p. 122.

Según se desprende del estudio y del análisis que se hacen de este capítulo, en resumen la derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, regulaba un procedimiento administrativo para la resolución de los conflictos agrarios y conocía de éste: el presidente de la República, los gobernadores de los estados, el jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y el Consejo de Vigilancia. Este procedimiento resultaba inadecuado o inapropiado para la resolución pronta de los conflictos agrarios.

C A P I T U L O I I I

ORGANOS JURISDICCIONALES AGRARIOS

1. Artículo 27 Constitucional

El primero de noviembre de 1991, día de la apertura de los trabajos del Congreso de la Unión y fecha para recibir el Tercer Informe Presidencial, el licenciado Carlos Salinas de Gortari expresó que había llegado el tiempo de cambiar la estrategia en el campo, para lo cual se realizarían reformas que garantizarían de nuevo la libertad de los campesinos mexicanos en sus luchas por la justicia y por su bienestar. Se vislumbraba así la reforma al artículo 27 Constitucional; tarea en que la Cámara de Diputados tendría una participación importante, a partir de la correspondiente iniciativa presidencial por el Pleno Legislativo en la sesión del 18 de noviembre, la cual habría de discutirse en las jornadas del 4 y 5 de diciembre de 1991.

La citada iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional en su exposición de motivos, consideraba las siguientes cuestiones: "ampliar justicia y libertad es el ob-

jetivo principal; buscar promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera".⁽¹⁹⁾

Se debe proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. También se debe fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

En la exposición de motivos, fueron comprendidos los siguientes aspectos: fin del reparto agrario, posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones pudieran ser propietarias de terrenos rústicos, eliminaciones de restricciones para que algunas corporaciones civiles fueran propietarias de bienes raíces; reconocimiento constitucional y protección a la propiedad ejidal y comunal; libertad a los ejidatarios y comuneros para darles a las parcelas el régimen de propiedad que les convenga, incluido el dominio direc

(19) VALLE ESPINOZA, Eduardo.- "El Nuevo Artículo 27". Editorial Nuestra, S.A., 1a. Edición. México, 1992. p. 84.

to sobre ellas, así como la posibilidad de asociarse entre -
ellos mismos o con terceros; prohibición de latifundios; y
lo más importante de acuerdo al objetivo de nuestra tesis, -
la creación de Tribunales Agrarios dotados de autonomía y -
plena jurisdicción. En lo conducente se establece:

"Artículo 27.-

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado -
dispondrá las medidas para la expedita y honesta -
impartición de la justicia agraria con el objeto -
de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia
de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña pro-
piedad y apoyará la asesoría legal de los campesi-
nos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones -
que por límites de terrenos ejidales y comunales,
cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen -
pendientes o se susciten entre dos o más núcleos -
de población; así como las relacionadas con la te-
nencia de la tierra de los ejidos y comunidades. -
Para éstos efectos y, en general, para la adminis-
tración de justicia agraria, la Ley instituirá tri-
bunales dotados de autonomía y plena jurisdicción,

integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".⁽²⁰⁾

El siete de febrero de 1992, el titular del Poder Ejecutivo Federal, remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Proyecto de Iniciativa de Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal, - cuyas reformas se aprobaron en diciembre de 1991. Para conocer, discutir y aprobar, en su caso, esta iniciativa, la Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones, a partir del 12 de febrero de 1992, y que se prolongaría - hasta el domingo 23 del mismo mes y año.

En la exposición de motivos de la citada iniciativa, se decía que era explicable la necesidad de reglamentar el artículo 27 Constitucional de manera inmediata, ya que: "El nuevo texto constitucional es ahora mandato y programa que debe traducirse en instrumentos ágiles y sencillos para

(21) Constitución Política. Op. cit., p. 33.

concretar las nuevas metas que nos proponemos alcanzar como nación". (22)

"La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos del desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimiento y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria". (23)

2. Legislación Secundaria

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran las decisiones políticas fundamentales. Una Constitución es, en rigor la sede natural de estas decisiones. Entre ellas figura, por lo que toca a nuestro país, el régimen agrario. Dentro de éste se encuentran las normas relativas a la justicia en materia agraria. Por esta razón fue la reforma al artículo 27 Constitucional que

(22) PERIODICO "EL DIA".- "Iniciativa de Ley Agraria".
Publicada en la Sección de Documentos, del 11 de febrero de 1992, p. 3.

(23) Ibid. p. 3.

se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1992.

Esta cuestión se halla regulada, básicamente en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional que establece la existencia de Tribunales Agrarios, específicamente. Actualmente, las referencias constitucionales en esta materia abarcan cuatro proposiciones básicas. Ante todo, se dispone la impartición de justicia agraria "honestá" y "expedita".

El primer concepto tiene que ver con la calidad en la impartición de justicia; el segundo se relaciona con la celeridad razonable en esta actividad del Estado. Enseguida destaca el carácter federal de la justicia agraria. En cuarto término quedan de manifiesto la creación y funcionamiento de los Tribunales Agrarios, que han de actuar con la debida "autonomía" y "plena jurisdicción".

En tal virtud, no se encuentran subordinados a ninguna instancia o autoridad; deben resolver con absoluta independencia de criterio, conforme a su propia interpretación de la Ley; son responsables, íntegramente, por sus decisiones; les compete ejecutar dichas decisiones, recurriendo para ello, si es preciso, al apoyo de otros órganos de autoridad, como ocurre tratándose de diversas áreas jurisdiccionales.

les. Por último, se instituye en la norma constitucional la procuración de justicia agraria, cosa que se vincula con la asesoría legal de los campesinos, también mencionada en la fracción XIX del artículo 27.

Ahora bien, por lo que hace a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, observamos que establece un Título dedicado a la justicia en materia agraria, concretamente es el Título Décimo que lleva por nombre DE LA JUSTICIA AGRARIA, dividido en los siguientes Capítulos:

- Capítulo Primero.- Disposiciones Preliminares;
- Capítulo Segundo.- Emplazamientos;
- Capítulo Tercero.- Del Juicio Agrario;
- Capítulo Cuarto.- Ejecución de las Sentencias;
- Capítulo Quinto.- Disposiciones Generales;
- Capítulo Sexto.- Del Recurso de Revisión.

Tal es lo relativo a grandes rasgos, de la justicia agraria que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria en materia agraria.

3. Integración de los Tribunales Jurisdiccionales en
Materia Agraria

De acuerdo a la nueva legislación en materia agraria se quiere asegurar que la designación de los juzgadores, en todos los niveles de la magistratura, recaiga en personas idóneas para el desempeño de su elevada misión. Se busca, que los juzgadores sean independientes de influencias que menoscaben su independiencia y alteren el curso imparcial y objetivo que se busca con la justicia.

Para ello la Ley provee, desde la Constitución Federal, una serie de garantías judiciales tales como: la independencia, la inamovilidad y la remuneración equitativa, que son, garantías también a favor de los ciudadanos, pues redundan en su seguridad jurídica. La reforma Constitucional al artículo 27 en su fracción XIX.

Con fundamento en el artículo 27, fracción XIX, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios reconocen la figura de los juzgadores agrarios, y su base legal es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que se destina a su organización y funcionamiento, y que los vincula con el texto constitucional cuando dice:

"Artículo 1.- 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". (24)

Conforme al texto del artículo citado y el del artículo 27, fracción XIX, contamos ya con órganos jurisdiccionales especializados, en consecuencia cesa el procedimiento judicial-administrativo que anteriormente establecía la Ley Federal de Reforma Agraria y se inicia el de carácter jurisdiccional.

La jurisdicción, implica la posesión de todos los elementos de ésta procesalmente hablando; la autonomía para dictar sus fallos se refiere a la independencia y plenitud de potestad de esos órganos jurisdiccionales con respecto a cualquier otro órgano del Estado. En suma, estos tribunales no son subalternos de la Administración Pública Federal, ni se hallan adscritos a alguna dependencia del Ejecutivo. En síntesis: los tribunales agrarios constituyen un sistema autónomo

(24) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa, 5a. Edición, México, D.F., 1993, p. 93.

mo en lo jurisdiccional y en lo administrativo.

4. Tribunal Superior Agrario

Establecido así el sistema de justicia agraria a través de Tribunales, que han venido a relevar a las anteriores - autoridades administrativas en la decisión de los litigios -- agrarios, las leyes secundarias previenen dos niveles o subsistemas.

El de más alto rango es el còstituido por el Tribunal Superior Agrario, que inició sus funciones jurisdiccional-- les en 1992. La actual estructura del Tribunal Superior podrá verse convenientemente ampliada por la creación de una Sala - Auxiliar, prevista por la reforma de 1993, a la Ley Orgánica - de los Tribunales Agrarios. "Esta Sala Auxiliar se ocupará, - de los mismos asuntos de que viene conociendo hoy en día el - Tribunal Superior, en lo que respecta a dotación de tierras, - bosques y aguas, ampliación de ejidos y nuevos centros de po-- blación. Concluirá su tarea cuando quede satisfecho el rezago agrario". (25)

(25) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, op. cit. - p. 97.

El amparo en materia agraria constituye un medio general de control de los actos de autoridad. Ahora bien, entre supuestos hay doble instancia, es decir cabe la posibilidad de que un órgano superior de la justicia agraria revoque o modifique la sentencia del inferior, si así se solicita mediante un recurso de revisión. Ese órgano superior es, precisamente el Tribunal Superior Agrario. Las hipótesis en que procede la revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios, mediante instancia de alguna de las partes contendientes son las relativas a límites de tierras, de núcleos de población, restitución de tierras a éstos y nulidad de actos de autoridades agrarias.

Por lo que toca al Tribunal Superior Agrario, tiene dos sectores de competencia, a saber: la de carácter transitorio, en los términos del artículo tercero transitorio, de la Ley Agraria, y la de carácter permanente. "La de carácter transitorio se vincula con los casos pendientes de resolución acerca de dotación, ampliación y nuevos centros de población". (26)

Estas cuestiones se hallaban sujetas a resolución presidencial. Tras las reformas de 1991-1992, esa resolución compete al Tribunal Superior Agrario. Ahora bien, por lo que

(26) Ley Agraria., op. cit., p. 86.

hace a la competencia permanente de dicho Tribunal se relaciona, principalmente, con la revisión de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en primera instancia. Hoy en día, la mayor parte de la actividad del Tribunal Superior Agrario tiene que ver, ampliamente, con el desempeño de su competencia transitoria y el abatimiento del rezago agrario.

Ante los Tribunales Agrarios se desarrollan diversos procedimientos. Me referiré a los más importantes, en la inteligencia de que dentro de cada una de estas categorías pueden suceder otras tramitaciones conexas a las principales y generalmente subordinadas a ellas.

En lo que se refiere al despacho de la competencia transitoria del Tribunal Superior Agrario, que como hemos visto se relaciona con el rezago agrario relativo a asuntos de tierras, bosques y aguas, las leyes previenen que los respectivos expedientes deben ser turnados a dicho Tribunal una vez que han quedado debidamente integrados y en estado de resolución. Esto implica que ha concluído, en todos sus aspectos, la tramitación ante las autoridades que tuvieron a su cargo (y la siguen teniendo) la atención de estos asuntos hasta el momento de la resolución definitiva.

En tal virtud, los expedientes incorporan ya los -

actos antes las Comisiones Agrarias Mixtas, los gobernadores de las Entidades Federativas, los delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario. Cuando este último órgano ha emitido su opinión, el expediente se remite al Tribunal Superior Agrario. En éste se revisa, para verificar la integración del caso, y se dicta el auto de radicación que corresponda. Este auto se notifica personalmente a los interesados en el juicio agrario, y por ende, en la sentencia que, en su oportunidad, pondrá fin a la consideración jurisdiccional del asunto.

Los juicios agrarios se distribuyen entre los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior, incluye el supernumerario y con exclusión del presidente del Tribunal, para la formulación del proyecto de sentencia.

Al amparo de las reformas legales de 1993, "el magistrado ponente o instructor puede disponer diligencias para mejor proveer, o bien, actuaciones conducentes a la debida observancia de la garantía de audiencia, en el caso de que no haya quedado satisfecha durante la previa tramitación administrativa. Una vez desahogadas estas diligencias, si fueren necesarias, y formulado el proyecto, queda la ponencia a consideración del Tribunal Superior Agrario en Pleno. De esta forma se delibera sobre el asunto y se adopta la re-

solución definitiva que corresponda. Sigue, inmediatamente, la fase de ejecución de la sentencia". (27)

5. Tribunales Unitarios Agrarios

El segundo subsistema, que en realidad es la puerta de acceso general a la justicia agraria, es el constituido por los Tribunales Unitarios Agrarios. Estos comenzaron a funcionar en septiembre de 1992. Para tal fin, el país quedó dividido en 35 distritos de justicia agraria. Las oficinas de los Tribunales se ubican en 42 poblaciones, número que es el resultado de la suma de 34 ciudades en que existe sede primordial de Tribunales Unitarios Agrarios, y otras 8 ciudades en que hay sede alterna de estos órganos. Territorialmente, es interesante mencionar que, por mandato de la ley, "los Tribunales Unitarios están llevando a cabo programas de "itinerancia". Estos implican actividades de impartición de justicia en ciudades diversas de aquéllas designadas para las sedes primordiales y alternas". (28)

En términos generales, la competencia es la medida

(27) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, op. cit., p. 98.

(28) Circular 3/93. Por la que se da a conocer la Itinerancia de los Tribunales Unitarios Agrarios. Diario Oficial de la Federación. Del 4 de Marzo de 1993. p. 6.

de la jurisdicción, es decir, el ámbito en el que un Tribunal puede ejercer su jurisdicción. Todos los Tribunales cuentan con potestad jurisdiccional, pero no tienen competencia para conocer, indistintamente, de cualquier asunto. Las leyes estipulan diversos criterios para la atribución de competencia: por materia, por la función, por el grado, por el territorio, etcétera.

El órgano competente para conocer en general de las controversias agrarias es el Tribunal Unitario Agrario. Ante éste se plantean, pues todas las demandas de carácter agrario. Para ello es preciso tomar en cuenta, además el territorio sobre el que esos Tribunales Unitarios tienen competencia.

En la resolución de los casos, los Tribunales Unitarios Agrarios conocen y resuelven en primera instancia, lo - cual significa que sus sentencias pueden ser revisadas por el Tribunal Superior Agrario actuando como segunda instancia, a su vez, la resolución del Tribunal Superior Agrario podrá ser impugnada por la vía del amparo. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 18, fija la materia de competencia material de los Tribunales Unitarios.

Por lo que hace a la conformación de los Tribunales Unitarios en materia agraria, se debe señalar, que su funda--

mento lo encontramos en la Ley Orgánica de los Tribunales - Agrarios en su artículo 3° párrafo tercero, así como en el artículo 5°, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. En donde se ordena que los Tribunales Unitarios estarán a cargo de un Magistrado numerario, y contará con unidades administrativas y servidores públicos para su funcionamiento.

Es importante señalar que, además de la Ley Agraria tiene importancia primordial para el procedimiento agrario la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que es reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

En la Exposición de Motivos de la correspondiente iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, - del 10 de febrero de 1992, el titular del Poder Ejecutivo - Federal manifiesta el propósito de que la organización y estructura de los Tribunales Agrarios correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. - La creación de estos Tribunales vendría a sustituir el procedimiento administrativo que se ha seguido hasta ahora, - por uno de los Tribunales autónomos que están investidos de jurisdicción.

Este ordenamiento orgánico fue promulgado el 23 de febrero de 1992 y publicado el 26 de febrero del mismo año. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cuyo tema exclusivo es el de los Tribunales Agrarios, consta de 38 artículos, más cinco transitorios. En ella se cuentan ocho capítulos, como sigue:

PRIMERO: "Disposiciones Generales",

SEGUNDO: "Del Tribunal Superior Agrario",

TERCERO: "De los Magistrados",

CUARTO: "De la Designación de los Magistrados",

QUINTO: "De los Tribunales Unitarios",

SEXTO: "Del Secretario General de Acuerdos y demás Servidores Públicos".

SEPTIMO: "De los Impedimentos y las Excusas", y

OCTAVO: "De las Responsabilidades".

De conformidad con el artículo 1º, de la Ley en consulta, 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 Constitucional Federal, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Según lo anteriormente expuesto, la "Ley Agraria", y la "Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios", configuran el marco jurídico que regula el establecimiento de órganos jurisdiccionales, estableciéndose asimismo el proceso jurisdiccional en materia agraria, para decidir mediante una sentencia la legitimidad de los derechos en conflicto en dicha materia.

ORGANOS DE PROCURACION Y COORDINACION AGRARIA

1. Procuraduría Agraria

En relación a la Procuraduría Agraria cabe señalar que encontramos sus antecedentes más remotos en la Ley de - Ejidos de 1920, en donde nos encontramos con la creación de un Órgano de autoridad, denominado Procuraduría de Pueblos, la cual tenía por finalidad primordial el asesorar a los pue**bl**os en las acciones de restitución y dotación, siendo facul**ta**d de la Comisión Nacional Agraria el nombramiento de dicha Procuraduría, misma que funcionaba en cada entidad federati**va**. Por lo que respecta a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, disponía la integración de la Procuraduría de Asun**to**s Agrarios, para el asesoramiento gratuito de los campes**ino**s.

Deduciéndose de sus antecedentes, la Procuraduría Agraria surge debido a las necesidades existentes en el país, ya que su objetivo primordial era el asesorar y defender los derechos de la clase más desprotegida. La Procuraduría Agra**u**

ria carece de sanciones coactivas, señalando que la misma se encargará únicamente de resoluciones de carácter meramente administrativas, a las cuales se les denominará laudos.

Complementando lo transcrito anteriormente, cabe señalar que su personalidad jurídica se deriva de la Constitución Federal, la cual hace alusión en la fracción XIX, último párrafo del artículo 27 Constitucional, el cual indica:

"La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria". (29)

a. Estructura Orgánica

A la Procuraduría Agraria se le aplicarán las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al ser ésta un organismo descentralizado, tal y como se deriva del artículo 134 de la Ley Agraria. Por lo que respecta a la integración de la Procuraduría, ésta se contempla en el artículo 6º, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Por lo que se refiere a su competencia, ésta será

(29) Constitución Política, op. cit. p. 33.

única y exclusivamente a nivel administrativo, tal y como lo establece el artículo 135 de la Ley Agraria, y su reglamento interno en sus artículo 2° y 3°.

Por lo que respecta a las atribuciones de la Procuraduría Agraria, las mismas están contempladas en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 4°, así como en la Ley Agraria vigente en su artículo 136, los cuales textualmente ordenan:

"ARTICULO 4.- Para el logro de sus objetivos la Procuraduría ejercerá, además de las establecidas en el artículo 136 de la Ley, las siguientes atribuciones:

- I. Asesorar a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros para el uso, destino, cesión, -aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios;
- II. Orientar a los ejidos, comunidades, campesinos y -pequeños propietarios, en forma individual o colectiva, y en su caso gestionar en su nombre ante las dependencias de la Administración Pública Federal,

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

para la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones que se requieran para la explotación y aprovechamiento integral de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan;

- III. Vigilar que se respete el fondo legal del ejido;
- IV. Actuar como árbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter;
- V. Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a:
 - a. Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general la celebración de cualquier acto jurídico relacionado con predios, que contravengan las leyes agrarias;
 - b. Faltas y delitos atribuibles a los representantes de los núcleos agrarios; y
 - c. Presuntas violaciones a la legislación de la

materia cometidas por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de las resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

- VI. Emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de los trámites realizados por los campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones;
- VII. Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del superior jerárquico correspondiente, las irregularidades en que incurran los funcionarios agrarios y demás servidores públicos de la administración de justicia agraria, para que intervengan en los términos de la Ley, o en su defecto remitan el asunto ante la autoridad que resulte competente.
- VIII. Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña pro-

piedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes;

- IX. Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal cuando le sea solicitado por el núcleo de población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley;
- X. Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas;
- XI. Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades, así como designar a los comisarios a que se refiere la fracción V del citado artículo 75;
- XII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75, fracción V y 100 de la Ley, que se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social; y

XIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran". (30)

b. Atribuciones

"ARTICULO 136.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria 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 relacionen con la normatividad agraria;
 - IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente,
-
- (30) Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, op. cit, p. 210.

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

- V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se 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 delitos 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 señalen".⁽³¹⁾

De acuerdo a lo establecido en el artículo 134 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

(31) Ley Agraria, op. cit. p. 58.

Recordemos que la Procuraduría Agraria tiene su -- fundamento en el artículo 27 Constitucional, en la fracción XIX. Además de este ordenamiento y de la Ley Agraria, observamos que el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria define a ésta como un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

El patrimonio de la Procuraduría Agraria estará - integrado por:

- a. Los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal y las autoridades estatales y municipales, y
- b. Los demás ingresos y bienes que adquiriera por cualquier título legal.

Analizando la Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, observamos la siguiente situación: los Tribunales Agrarios (Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios) están dotados de plena autonomía y tienen jurisdicción y por lo que hace a los Procuraduría Agraria, és-

ta no tiene jurisdicción procesalmente hablando, y depende - del Ejecutivo Federal, quien se auxilia de las Secretarías - de Estado para llevar a feliz término la Administración Pú-- blica Federal. Y en el caso que nos ocupa, la Procuraduría Agraria pertenece a la Secretaría de la Reforma Agraria.

2. Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional, es una institución - de reciente creación, pues viene a constituirse como tal, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria de - 1992, y por ende se derogó la anterior Ley Federal de Refor- ma Agraria; anteriormente formaba parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

C o n c e p t o

De acuerdo con el artículo 148 de la Ley Agraria, establece que el Registro Agrario Nacional (R.A.N.), es un - órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legal-- mente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

Caso, define al Registro Agrario Nacional "como una institución de carácter público que tiene por objeto acreditar de modo pleno, mediante las inscripciones que en él se hagan y las constancias que de ellas se expidan, de la propiedad nacida o titulada, y los derechos resultantes, en virtud de la aplicación de la Ley Agraria."

a. Naturaleza Jurídica

Los sujetos agrarios, llámense ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios entre otros; incluso los campesinos, mediante el complejo de actividades que desarrollan entre sí o con terceros, producen consecuencias jurídicas que requieren de su encuadramiento normativo y de su respectiva formalización por las autoridades. Asimismo, se ubican los actos y hechos jurídicos agrarios que emanan de las personas morales de derecho social, trátense de ejidos, comunidades y colonias ejidales; también otras personas morales como las sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo, las cooperativas, etcétera, que se generan con base en las instituciones agrarias básicas para apoyar las actividades socio-productivas.

La magistratura agraria influye en la creación, modificación, tramitación o extinción de derechos subjetivos y

obligaciones de los sujetos e instituciones agrarias. Y en un menor grado participan la administración pública descentralizada y paraestatal del sector agrario y agropecuario en la generación de los hechos y actos jurídicos agrarios. La propiedad social en que se sustentan las instituciones agrarias, es el punto de partida para la multiplicación de los hechos y actos jurídicos, que a la vez comprende a ejidatarios, comuneros y colonos, bienes muebles, aguas, documentos y derechos y demás; que producen efectos y consecuencias jurídicas entre ellos mismos y ante terceros.

Además del control estadístico por parte del Estado de la propiedad inmueble, mueble, accesiones, documentos y derechos en un registro específico, existe el interés de brindar seguridad jurídica a las instituciones y sujetos agrarios, de esta guisa, se hace extensiva a las personas físicas y morales del sector público o privado que necesaria e invariablemente tienen relaciones crediticias, mercantiles, etcétera.

b. Principios Registrales

1. De publicidad.- Pone de manifiesto la situación jurídica de la propiedad de tierras, bosques y aguas, así como de los derechos legalmente consti-

tuidos sobre esa propiedad que se inscribirán en el Registro Agrario Nacional. A la información tendrá acceso cualquier persona.

2. De inscripción.- Es el acto mediante el cual se da constancia en los libros principales y documentos - de apoyo de los actos y hechos jurídicos agrarios - que constituyan, modifiquen y extingan derechos sobre la propiedad agraria. Puede ser: obligatoria, como las resoluciones presidenciales, certificados y títulos de derechos agrarios, certificados de inafectabilidad, etcétera, voluntaria.
3. De especialidad o determinación.- Se exige la precisión de lo que se va a registrar, bien sean terrenos, los derechos y los sujetos agrarios.
4. De consentimiento.- El Estado otorga el consentimiento expreso para transmitir el dominio de las - tierras, bosques y aguas en favor de los núcleos de población, o bien constituir un derecho en favor de los sujetos agrarios.
5. De legalidad.- Se parte de la hipótesis de que todos los títulos y documentos para ser inscritos en

el Registro Agrario Nacional, previamente deben pasar por el examen de la calificación registral.

6. De fe pública registral.- "La fe pública es una facultad otorgada al notario..." En materia agraria se pretende conformar la fe pública agraria, de ahí que los funcionarios responsables del Registro Agrario Nacional deben tener los estudios profesionales sobre cuestiones agrarias, la experiencia, probidad y honradez; así se dará confianza y firmeza a los usuarios del Registro, y por ende a las múltiples operaciones jurídico-agrarias que se realicen con base en su información.

Importancia y Efectos Jurídicos

El Registro Agrario Nacional cobrará mayor importancia en tanto pase a una nueva fase de la reforma agraria. Implica transformarlo en un verdadero centro de estadística nacional agraria, acorde a la política de planeación nacional. El Registro Agrario Nacional, en este enfoque debe proporcionar la información básica para:

- * Toma de decisiones para regularizar la tenencia de la tierra rural y en algunos casos suburbana.

- * Reagrupar la propiedad social, sin conculcar los de rechos agrarios.
- * Replantear el desarrollo agrario y agrícola.
- * Que sirva de soporte a la planeación nacional y en especial del sector agrario.
- * Para la creación de personas morales socio-productivas.

EFFECTOS JURIDICOS

La función del Registro Agrario Nacional coadyuva a fortalecer la personalidad jurídica de las instituciones agrarias, en torno a la propiedad social de las tierras, aguas y bosques; y los derechos de los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios en su calidad de sujetos agrarios.

La inscripción en el Registro y las constancias que se expidan tienen fuerza legal ante terceros, similar a los testimonios de las escrituras públicas; sin menosprecio de otras formas probatorias, con un mayor grado de dificultad para su aceptación ante terceros, autoridades judiciales y administrativas. La inscripción convalida y fortalece los actos

jurídicos agrarios, que independientemente de la legalidad y fe pública que le imprime el Registro, siguen existiendo. La dificultad estriba en el respeto y probanza de los efectos jurídicos de dichos actos.

Actos y Documentos que deberá inscribir

Los actos susceptibles de inscripción, se encuentran contemplados en el artículo 152 de la Ley Agraria.

"ARTICULO 152.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
- III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;

- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y censos rurales;
- VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del título sexto de esta ley;
- VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;
- VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

c. Atribuciones

Están previstas en el artículo 2° del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

- * Inscribir y controlar los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre ésta; así como las cancelaciones que se realicen respecto de dichas operau

ciones, en los casos en que lo señala la Ley Agraria.

- * Llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.
- * Expedir los certificados y títulos a que se refiere la ley.
- * Realizar la inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.
- * Llevar una sección especial de las inscripciones correspondientes a la propiedad de las tierras de las sociedades mercantiles o civiles.
- * Inscribir las resoluciones de los tribunales agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios.
- * Tener en depósito las listas de sucesión que representen los ejidatarios.

- * Inscribir las actas de asamblea de los ejidatarios.

- * Llevar el procesamiento, clasificación, control y - manejo de la información: estadística, documental, técnica, registral, catastral y de planificación, - objeto de su competencia.

Reglamento Interior

En éste, se encuentran establecidas las bases para su constitución y funcionamiento, así como de su organización.

El Registro Agrario Nacional, en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, tendrá a su cargo el control de la tenencia de la - tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de - la aplicación de la Ley Agraria (Artículo 1°).

En coordinación con las autoridades federales, esta tales y municipales, proporcionarán al Registro la informa- - ción estadística, documental, técnica, registral, catastral y de planificación, que éste requiera para el mejor desempeño - de sus funciones. (Artículo 4°).

El Registro, para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen contará con: (Artículo 7°).

- * Director en Jefe, quien lo representará legalmente, mismo que será nombrado y removido por el presidente de la República; es depositario de la fe pública registral; administra los recursos humanos y financieros, etc.

- * Directores Generales, acuerdan con el Director los asuntos de su competencia; controlan y salvaguardan la documentación que obra en los archivos; formulan dictámenes y opiniones que les sean solicitados, etc.

- * Director General de Registro y Asuntos Jurídicos.

- * Director General de Catastro Rural.

El Director en Jefe del Registro Agrario Nacional, será suplido en sus ausencias, por el Director General de -- Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, por el Director General de Registro y Asuntos Jurídicos y por el Director General de Catastro Rural.

El folio agrario es el instrumento en el que se -- practican los asientos que se originen por la inscripción de los documentos en que constan las operaciones originales y - modificaciones que sufra la propiedad y los derechos legal-- mente constituidos sobre las tierras de los ejidos y comuni-- dades. (Artículo 29).

Hay folios agrarios de tierras, de derechos agra-- rios, de sociedades y de reglamentos y actas de asamblea. - (Artículo 30).

Del acto registral. El Registro, a través de la - oficialía de partes correspondiente, recibirá los documentos para su inscripción con la copia o copias que se estimen ne-- cesarias, las que se marcaran con el número de entrada por - riguroso orden progresivo, incluyendo la fecha y hora de pre-- sentación. (Artículo 40).

C A P I T U L O V

FACULTADES JUDICIALES AGRARIAS

1. Reconocimiento de Derechos Agrarios Individuales

La disposición de los bienes de uso común tenderá - siempre a la obtención de beneficios para los integrantes del núcleo, cualesquiera que sea la forma jurídica que se adopte.

La propiedad comunal reconoce los mismos atributos, potestades y limitaciones señaladas en la legislación agraria, sin perjuicio de las peculiaridades que la costumbre y los - usos imprimen a su derecho.

Los derechos individuales agrarios son reconocidos por mandato de la Ley o constituidos por determinación de la Asamblea o de los Tribunales Agrarios (sin afectar derechos - adquiridos).

Los derechos individuales agrarios poseen la naturaleza de dominio pleno. Consecuentemente sus titulares pueden ejercer los atributos del derecho de propiedad, siguiendo las

condiciones, formalidades y limitaciones que el derecho les impone.

El dominio pleno del derecho a la parcela puede hacerse valer y ejercitarse, una vez que el núcleo lo ha autorizado.

Congruentemente con la naturaleza de ese derecho - de propiedad, sus titulares pueden realizar cualesquiera acto jurídico, no prohibido por la ley, ni lesivo de derechos de terceros.

2. Asuntos de Jurisdicción Voluntaria

Se fundamentan en los artículos 165 de la Ley Agraria y 18 fracción X de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Sin embargo, en la Ley Agraria no se expresan con nitidez los supuestos que por la vía de jurisdicción voluntaria, demandarían la intervención de los Tribunales Unitarios Agrarios para declarar la existencia de un derecho, no controvertido, en favor del solicitante de la acción judicial.

La naturaleza misma de este procedimiento declarati

vo de derechos, propiciará su aplicación en todos aquellos - casos que conforme a la nueva legislación se requiera la intervención de los Tribunales Agrarios para acreditar una situación jurídica.

Para efectos de los asuntos que se tramitan actualmente ante la Secretaría de la Reforma Agraria, se estima - que por esta vía judicial podrán gestionarse y expedirse todos los certificados o títulos parcelarios de comuneros, de vecindados, de uso común, de solares, etc, cuyo trámite sin controversia, se encuentre pendiente ante las correspondientes dependencias de esa Secretaría. Lo anterior en coordinación con el Registro Agrario Nacional y el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, de acuerdo con el PROCEDE, programa que se implementó para la titulación de los solares y parcelas ejidales.

En todo caso por esta vía podrá exigirse el cumplimiento de las recomendaciones de la Procuraduría Agraria. - (Artículo 136 Fracción IV Ley Agraria).

Para llegar a esta conclusión, conviene reiterar lo siguiente:

La abrogación de una ley, esto es, la terminación

absoluta de la vigencia de todas sus normas, no opera por la simple expresión en la nueva legislación; se requiere de la sustitución absoluta de las relaciones reguladas por la ley antigua y de las atribuciones de los órganos que la aplicaban, por una nueva autoridad y diferentes supuestos normativos.

La abrogación expresa no es válida, constitucionalmente hablando, cuando los preceptos de la nueva norma afecten o lesionen derechos adquiridos conforme al ordenamiento que desaparece.

Tratándose de normas adjetivas o procedimentales, si es posible su aplicación en la medida en que sus supuestos no afecten o modifiquen derechos adquiridos al amparo de la ley anterior. En esas condiciones, los procedimientos -- instaurados conforme a la ley que pierde su vigencia, deben culminarse según esa misma ley, que pierde su vigencia, deben culminarse según esa misma ley, a menos que la nueva -- consigne formas procesales que, se reitera, no alteren derechos adquiridos.

Los Tribunales Agrarios deberán reconocer las situaciones jurídicas concretas nacidas bajo el régimen de la Ley Federal de Reforma Agraria y no podrán modificarse sin -

la voluntad expresa de sus destinatarios, siempre y cuando -
el título Derecho fuere renunciable sin perjuicio de tercero.
En esta situación se encuentra el caso típico de privación -
o suspensión de derechos que la Ley Agraria ya no prevé y -
que solamente constan en el artículo quinto transitorio de -
la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Surge entonces un caso de estudio:

- a. La sanción de suspensión o privación, como tal, ya no existe.
- b. Los ejidatarios que estuviesen sujetos al procedimiento respectivo, pueden invocar en su beneficio, y a contrario sentido, la garantía de la irretroactividad de la ley, consecuentemente exigir que el procedimiento se anule o concluya en su propio beneficio.
- c. Sin embargo, si del procedimiento de suspensión o privación, ha nacido una expectativa de derecho en favor de un tercero, el trámite deberá continuarse.

De todo lo anterior se desprende que en aquellas -
hipótesis en que el nuevo orden reemplace a una autoridad -

por otra --Secretaría de la Reforma Agraria por Asambleas y Comisariados-- las sustitutas no pueden ejercer sus atribuciones, afectando derechos reconocidos y tutelados por la ley derogada que han quedado incorporados al patrimonio jurídico del titular y por ende gozan de la protección constitucional.

3. Facultades de los Tribunales Agrarios

En el grupo competencial contemplado por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, diversos son los supuestos que habrán de ser conocidos y resueltos por los órganos jurisdiccionales, a saber:

- a. Los que promuevan los campesinos solicitantes y comuneros, así como los presuntos afectados en contra de las resoluciones que aprueben el censo agrario de capacitados.
- b. Los ejidatarios contra las autoridades agrarias -- que no les expidan los certificados de derechos -- conforme a la resolución presidencial correspondiente.

- c. Contra las autoridades que no reconozcan los derechos de preferencia a la unidad de dotación.

- d. Los que se promuevan contra el Registro Agrario Nacional.

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 o sociedades;

- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales;

- III. Del reconocimiento del régimen comunal;

- IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas

por las autoridades agrarias que alteren, modifi--
quen o extingan un derecho o determinen la existencia
cia 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, posesionarios o avecindados 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 dere--chos 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, avecinda-

dos 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; y

XI. Los demás asuntos que determinen las leyes.

De las once fracciones incluidas en este artículo, diez se refieren a la competencia por materia de los tribunales unitarios. Así la I nos remite a las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades (conflicto de límites); la segunda a la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales (restitución y reivindicación); la tercera al reconocimiento del régimen comunal (reconocimiento y titulación); la cuarta a los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación (nulidad de actos y documentos); la quinta a los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales comunales (posesión y goce); la sexta a las contro-

versias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros poseionarios o avecindados entre sí (posesión y goce); así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población (inconformidad); la séptima a las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales (sucesorio agrario); la octava a las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de la Nación, así como las resultantes de actos o contratos que convengan las leyes agrarias (nulidad); la novena a las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicios 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.

Sobre esta fracción novena se formulan algunas consideraciones que nos parecen importantes por diversos motivos. En primer lugar diremos que se refiere exclusivamente a "omisiones" de la Procuraduría Agraria. Se deduce que las "acciones" de ella misma no constituirían motivo de demanda ante los tribunales, aun cuando pudiesen causar perjuicios a quienes señala la misma fracción. Esto constituye una delicada laguna, por cuanto que deja en estado de indefensión a los posibles afectados con las decisiones y procedimientos -

de la mencionada dependencia.

Ojalá que pronto pueda ser revisada a fondo la legislación agraria, pues consideramos que sí requiere de modificaciones importantes, las cuales seguramente vendrían a precisar y a agilizar en muchos los términos y el procedimiento en esta materia en beneficio sobre todo de ejidatarios, comuneros y grupos indígenas, pero también de pequeños propietarios.

La fracción décima nos remite a los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria (jurisdicción voluntaria), creándose así una figura que si para otras materias del derecho es sobradamente conocida, en la nuestra resulta novedosa y para los campesinos desconocida y extraña, pero conveniente porque les permite resolver mediante el derecho, situaciones de hecho no controvertidas.

La "autoridad competente", debiera ser exclusivamente los Tribunales Unitarios Agrarios, quienes cuando exista controversia jurídica, de otra suerte se suscitarían muchos problemas, competenciales y jurisdiccionales que se deben prevenir.

ARTICULO 18.- 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 co
nocer:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades;
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comu
nales;
- III. Del reconocimiento del régimen comunal;
- IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifi--
quen o extingan un derecho o determinen la existenu
cia 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, posesionarios 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, vecindados 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; y
- XI. Los demás asuntos que determinen las leyes.
4. Reconocimiento y Regulación de la Propiedad Comunal y de las Comunidades Indígenas

Se provoca una gran confusión para el uso inadecuado de términos y conceptos como por ejemplo:

Dominio Civil, y Dominio Directo

Consejo de Administración o Consejo Comunal con Asamblea o Comisionado de Bienes Comunales.

En materia agraria:

Un avecindado es la persona que vive en un ejido o comunidad, es decir, que es vecino del núcleo agrario y en general, se dice de quien vive en cualquier población.

Régimen de Transición:

En las sociedades mercantiles por acciones habrá -

que tener cuidado con las aportaciones en especie, en dinero o en tecnología y servicios sobre todo, en lo que se refiere a los que aportan capital y a los socios industriales. Falta regular la tramitación de las nulidades y la "denuncia pública", así como de las bases para la regulación de los procedimientos de fraccionamiento de los excedentes de la pequeña propiedad a cargo de las legislaturas de los estados:

El fraccionamiento de los excedentes es un problema que tiene una naturaleza técnico-jurídica y secundariamente registral. El denuncia debe corresponder a la parte interesada (jurídicamente); la tramitación a la Procuraduría -- Agraria y Tribunales Agrarios, quienes sustanciarán los expedientes y dictarán la resolución que en derecho proceda.

Los núcleos agrarios colindantes y los ejidatarios y comuneros en lo particular tendrán el derecho de tanto y - derechos preferenciales para adquirir las fracciones.

5. Configuración y Atribución de las Dependencias o - Entidades Encargadas de la Aplicación de la Ley, - Incluyendo las funciones de Procuración.

Es necesario que se señale con toda precisión cual

será la autoridad competente para despachar todos los asuntos administrativos, debiendo establecer expresamente sus facultades y atribuciones.

Lo que resulta más urgente es reestructurar a la - Secretaría de la Reforma Agraria para adecuar todas las oficinas al programa de abastecimiento del rezago, sin desatender las áreas administrativo-operativas que son indispensables para atender los asuntos normales que le confiere el artículo 27 Constitucional.

La facultad de sancionar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios administrativos o judiciales corresponde a la Procuraduría Agraria (Artículo 136 Fracción VI de la Ley Agraria).

Instauración del Tribunal Federal Agrario. Configuración y competencia y de los procedimientos y los recursos a desahogarse ante dicho tribunal. (Artículos 198 y 200 de la Ley Agraria).

El Tribunal Superior Agrario se encargará de fijar los criterios de interpelación y aplicación de normas jurídico-agrarias y de sustanciar y resolver los asuntos que por su importancia requieran de su atención.

PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS

- a. En materia de la legislación secundaria:

A la Ley Agraria convendría agregar un libro en -- que se contenga lo referente a la "Configuración y Atribución de las dependencias o entidades encargadas de la aplicación de la Ley", en el ámbito administrativo.

- b. Reconocimiento y configuración de la propiedad sobre tierras rurales:

El afán de cambio que se advierte, llega al límite de querer modificar el lenguaje técnico-jurídico - del Derecho Agrario y el propio Derecho Civil, -- creando términos y vocablos muy poco claros y que inducen a la confusión tanto encargados de aplicar la como al hombre del campo.

- c. El texto debe ajustarse y corregir si conceptualmente de conformidad con los términos consagrados por el Marco Jurídico actualmente en vigor y que tienen una clara connotación jurídica.

- d. La observación referente al cambio de régimen de -
la propiedad ejidal, debe modificarse en razón a -
que lo que se transmite es el usufructo.

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

PRIMERA: La derogada Ley Federal de Reforma Agraria de -- 1971, regulaba un procedimiento administrativo pa -- ra la resolución de los conflictos agrarios y co -- nocían de éste: el Presidente de la República, -- los Gobernadores de los Estados, el Jefe del De -- partamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mix -- tas, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y el Consejo de Vigilancia. Este procedimiento resultaba ina -- decuado o inapropiado para la resolución pronta - de los conflictos agrarios.

SEGUNDA: La reforma al artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria, según la Exposición de Motivos tu -- vo como objeto poner fin al reparto agrario; reco -- nocimiento constitucional y protección de la pro -- piedad ejidal y comunal; libertad a los ejidata -- rios y comuneros para darles a las parcelas el ré -- gimen de propiedad que les convenga, el dominio - sobre ellas, la posibilidad de asociarse entre - ellos mismos o con terceros; que las sociedades -

mercantiles por acciones pudieran ser propietarias de terrenos rústicos, eliminación de restricciones para que algunas corporaciones civiles fueran propietarias de terrenos rústicos; prohibición de la la tifundios, y la creación de Tribunales Agrarios.

TERCERA: La "Ley Agraria", y la "Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios", configuran el marco jurídico que regula el establecimiento de órganos jurisdiccionales, estableciéndose asimismo el proceso jurisdiccional en materia agraria, para decidir mediante una sentencia la legitimidad de los derechos en conflicto en dicha materia.

CUARTA: Los artículos 163 al 200 de la "Ley Agraria" que integran el Título Décimo, denominado "DE LA JUSTICIA AGRARIA", establecen un verdadero proceso jurisdiccional, el cual toma los fundamentos básicos de la Teoría General del Proceso, como: la acción, la jurisdicción y el proceso.

QUINTA: Pueden intervenir en un proceso agrario, quien tenga interés en que la autoridad declare o constituya un derecho o imponga una condena y obliga a los Magistrados Agrarios a indagar más allá de lo que

las partes promueven, pudiendo practicar la ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia - que sea conducente para resolver el litigio planteado.

SEXTA: El juicio agrario se caracteriza porque se rige como todo proceso por los principios de legalidad, - publicidad, inmediación, concentración, celeridad, oralidad, escritura, igualdad de las partes, defensa material y la verdad histórica; siendo la oralidad y la escritura la forma de substanciación.

SEPTIMA: De conformidad a la nueva legislación agraria, la conciliación, la composición amigable, la caducidad, la transacción y el convenio, son formas o medios por los cuales se puede dar por terminada una controversia.

OCTAVA: Las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Agrarios de primer grado pueden ser impugnadas mediante el recurso de "revisión" interpuesto ante éstos, para que sea resuelto por el Tribunal Superior Agrario.

NOVENA: La Jurisprudencia en materia agraria, es reducida,

pero la que ha sentado precedente tiene como propósito unificar el criterio de la justicia agraria, para evitar la inseguridad jurídica que resulta de la diversidad de criterios.

DECIMA: Es procedente la ampliación de ejidos por incorporación de tierras al régimen ejidal, aún en el caso de que no se hubiere tramitado un procedimiento ampliatorio, cuando la afectación recae en tierras propiedad de la Federación, de los Estados o de los Municipios, o que éstas fueran puestas bajo su disposición para satisfacer las necesidades agrarias.

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

ALCALA-Zamora y Castillo, Niceto.- "Cuestiones de Terminología Procesal". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México, 1972.

"Proceso, autocomposición y autodefensa". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 3a. Edición. México, 1991.

ARELLANO GARCIA, Carlos.- "El juicio de amparo". - Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, 1983.

BURGOA, Ignacio.- "El juicio de amparo". Editorial Porrúa, 14a. Edición. México, 1979.

CASTRO V., Juventino.- "Lecciones de garantías y amparo". Editorial Porrúa, 2a. Edición México, 1978.

DE LA CUEVA, Mario.- "El nuevo derecho mexicano --

del trabajo". Editorial Porrúa, 6a. -
Edición. México, 1980.

DE PIÑA, Rafael.- "Diccionario de derecho". Edito
rial Porrúa, 6a. Edición, México 1977.

DE PIÑA, Rafael, CASTILLO LARRAÑAGA, José.- "Dereo
cho procesal civil". Editorial Porrúa,
20a. Edición. México, 1993.

DORANTES TAMAYO, Luis.- "Elementos de teoría gener
al del proceso". Editorial Porrúa, -
4a. Edición, México 1993.

FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo". Edito--
rial Porrúa, 20a. Edición, México -
1980.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- "Introducción al estudio
del derecho". Editorial Porrúa, 27a -
Edición. México 1977.

GARCIA RAMIREZ, Sergio.- "Elementos de derecho -
procesal agrario". Editorial Porrúa,
1a. Edición. México 1993.

- GOLSCHMIDT, James.- "Principios general del proceso". Editorial Obregón y Heredia. 1a. Edición, México 1983.
- GOMEZ LARA, Cipriano.- "Teoría general del proceso". Editorial Textos Universitarios. 1a. Edición. México 1974.
- MARTINEZ LAVIN.- "Constitución Política Concordada". Editorial Talleres Linotipográficos de la Nación. 1a. Edición, México 1974.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- "El problema agrario de México". Editorial Porrúa, 17a Edición México, 1981.
- OVALLE FAVELA, José.- "Derecho procesal civil". -- Editorial Harla, 3a. Edición. México, 1990.
- "El derecho procesal y sus conceptos - fundamentales". Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. Facultad - de Derecho de la UNAM. México 1990.

PALLARES, Eduardo.- "Derecho procesal civil". Editorial Porrúa, 11a. Edición, México 1985.

"Diccionario de derecho procesal civil". Editorial Porrúa, 20a. Edición. México, 1991.

PATINO GUERRA, José.- "Ley Agraria". Editorial Pac, 2a. Edición, México 1992.

VALLE ESPINOZA, Eduardo.- "El nuevo artículo 27". Editorial Nuestra, 1a. Edición, México, 1992.

VILLORO TORANZO, Miguel.- "Introducción al estudio del Derecho". Editorial Porrúa, 2a Edición. México, 1974.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 94a. Edición. México 1992.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, 43a. Edición. México, -- 1992.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, - 33a. Edición, México 1989.

Ley Agraria. Editorial Porrúa, 5a. Edición Actualizada, México 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 30a. Edición, México, 1994.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa, 5a. Edición. México, 1993.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Editorial Porrúa, 5a. Edición, México 1993.

Iniciativa de Ley Agraria. Publicada en la Sección

de Documentos del Periódico "El Día", del 11 de febrero de 1992.

Circular 3/93. Por la que se da a conocer la Itinerancia de los Tribunales Unitarios Agrarios. Diario Oficial de la Federación del 4 de marzo de 1993.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en los Fallos pronunciados en los años de 1917 a 1954. 1a. Edición. México 1955.

Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria. Editada por la Secretaría de la Reforma Agraria. 1a. Edición. México 1992.