



266
20
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA
AGRARIA EN LA NUEVA LEY”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA ELVIRA GONZALEZ DEL MONTE



CIUDAD UNIVERSITARIA

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, 26 de Mayo de 1997.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de Tesis, titulado: "LOS ORGANOS
DE LA JUSTICIA AGRARIA EN LA NUEVA LEY", que presenta la
alumna MARIA ELVIRA GONZALEZ DEL MONTE, con No. de Cuenta:
8426310-A, y que Usted me encomendó asesorar y revisar, -
lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

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

LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

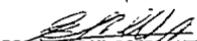
Cd. Universitaria, D.F., 29 de Mayo de 1967.

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

La pagante de Licenciatura en Derecho, MARIA ELVIRA GONZALEZ DEL MONTE, con No. de Cuenta: 8426310-4, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA EN LA NUEVA LEY", siendo asesor de la misma el LIC. - ROBERTO ZEPEDA MACALLANES.

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

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


LIC. ESTEBAN LÓPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO
AGRARIO

La presente Tesis se llevo a cabo en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo Director del mismo el Licenciado Esteban López Angulo, y contando con la valiosa asesoría del Licenciado Roberto Zepeda Magallanes.

A G R A D E C I M I E N T O S

A Xto. Jesús, por haberme permitido llegar hasta este momento tan importante de mi vida ... gracias Señor.

Con el más profundo agradecimiento, a mis padres: María Estela del Monte Jiménez y Raymundo González Peña (+), Sofía Jiménez Olmedo e Ignacio del Monte Flores (+), porque gracias al amor brindado durante toda una vida, ahora ven con satisfacción uno de los frutos deseados.

A mis hermanos: Ricardo Juan, María Irma, María del Carmen, Ignacio Jesús, José Antonio y Luis Felipe, porque gracias a su cariño y ayuda, estoy aquí, y luchando siempre.

A nuestra Máxima Casa de Estudios, Alma Mater de enseñanza superior en México, y a la Facultad de Derecho, por haberme brindado la oportunidad de superarme; así como a mis profesores, compañeros y amigos, por el apoyo que me dieron a lo largo de mi vida como estudiante.

A los Grupos Scouts 89 y 151, miembros de la Asociación de Scouts de México y del Movimiento Scout Mundial, porque gracias a nuestra promesa, a nuestros principios y al amor de familia que me han brindado, contribuyeron a mi formación como persona.

Con inmensa gratitud para Arturo, porque sin su amor esto no habría sido posible, gracias...

A los Licenciados Esteban López Angulo y Roberto Zepeda Magallanes, por su paciente participación en la realización del presente trabajo y por sus elocuentes consejos.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

| | |
|---|----|
| 1. ANTECEDENTES | 1 |
| 2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL | 15 |
| 2.1. PROMULGACION | 16 |
| 2.2. REFORMAS | 19 |
| 3. INICIATIVA PARA MODIFICAR EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL 1991-1992 | 24 |

CAPITULO II. LAS AUTORIDADES AGRARIAS HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

| | |
|---|----|
| 1. CONCEPTO DE AUTORIDAD | 30 |
| 1.1. ACTO DE AUTORIDAD | 40 |
| 1.2. CONCEPTO DE AUTORIDAD AGRARIA | 46 |
| 2. ANALISIS HISTORICO DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS | 49 |
| 2.1. LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 | 51 |
| 2.2. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917 | 59 |
| 2.3. CODIGO AGRARIO DE 1934 | 62 |
| 2.4. CODIGO AGRARIO DE 1940 | 70 |
| 2.5. CODIGO AGRARIO DE 1942 | 76 |
| 2.6. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971 | 83 |

CAPITULO III. LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA EN LA NUEVA LEY

| | |
|--|-----|
| 1. TRIBUNALES AGRARIOS | 106 |
| 1.1. TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO | 119 |
| 1.2. TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO | 130 |
| 2. REGISTRO AGRARIO NACIONAL | 137 |
| 3. PROCURADURIA AGRARIA | 144 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

A raíz de las reformas llevadas a cabo durante el sexenio del entonces presidente Licenciado Carlos Salinas de Gortari, al artículo 27 constitucional, derivadas de la iniciativa presidencial de 1991-1992, así como su repercusión en la promulgación de la respectiva legislación reglamentaria, nació la inquietud del presente trabajo.

Reforma cuya trascendencia incidió de tal manera en las estructuras jurídicas de la materia agraria, que me fue necesario conocer; no obstante la amplitud de la misma, el tema que llamó mi atención cuestionándome respecto a él, fue el de las autoridades agrarias; planteándome de esa forma, si se habían dado cambios relativos a ellas, y de haberlos, saber qué órgano u órganos asumirían las facultades de aquéllas o, en su caso, de cuáles nuevas facultades serían investidas.

De ahí que tengo a bien presentar ésta investigación, a la cual he intitulado: "Los Organos de la Justicia Agraria en la Nueva Ley".

El estudio esta dividido en tres capítulos, a saber:

Capítulo I. Con el objeto de cumplir con una de las premisas del método científico, parto de lo general a lo particular, esto es, parto del estudio del artículo 27 constitucional desde su origen hasta llegar a la reforma de 1992; ya que ésta última, precisamente, contiene el nuevo régimen de los tribunales agrarios.

Capítulo II. Realizó el estudio sobre el concepto de autoridad, acto de autoridad y autoridades agrarias, culminando con la manifestación de mi concepto sobre el particular; apoyándome al efecto en diversas concepciones que para el caso nos han brindado tratadistas distinguidos, Enciclopedias Jurídicas importantes, así como, Jurisprudencia emitida por nuestro máximo Tribunal y Tribunales Colegiados de Circuito.

Así también, hago un análisis histórico de las autoridades agrarias en la legislación, que ha marcado el rumbo de la reforma agraria: Decreto del 6 de enero de 1915, Artículo 27 Constitucional de 1917, Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, y Ley Federal de la Reforma Agraria

de 1971, con el fin de conocer las autoridades que sobre la materia figuraron en ese tiempo.

Capítulo III. En él llevo a cabo, primeramente, un bosquejo de la Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, puesto que más adelante al realizar el estudio amplió de los Tribunales Agrarios: Tribunal Superior y Tribunal Unitario, como órganos de la impartición de justicia en la materia, esta legislación y su reglamento son base para el conocimiento de los mismos; ello, con independencia de algunas obras que se han ocupado del tema.

En términos parecidos realizó la investigación, respecto al Registro Agrario Nacional y Procuraduría Agraria, en relación con la Ley Agraria, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; con el objeto de conocer su trascendencia en relación al nuevo régimen agrario.

De tal modo, que todo lo anterior nos conlleve al conocimiento del nuevo régimen de las estructuras jurídicas, concretamente, al de los Tribunales Agrarios, como únicos órganos administradores de la justicia agraria; y como consecuencia, al conocimiento del régimen transitorio de la Ley Agraria vigente, en relación con las autoridades agrarias contempladas en anterior Ley Federal de la Reforma Agraria.

Asimismo, con la finalidad de que la presente investigación, pueda llegar a ser de utilidad para los compañeros y maestros de nuestra Máxima Casa de Estudios.

La sustentante.

CAPITULO I

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1. ANTECEDENTES.

El artículo 27 de la Carta Magna, es uno de los preceptos de mayor mérito y trascendencia del Constituyente de 1917, pues conforma junto con el artículo 123, la base fundamental sobre la que descansa nuestro constitucionalismo social. Acoge los principios y normas esenciales que regulan la propiedad territorial; principios que son consecuencia de la incansable lucha revolucionaria del pueblo mexicano.

Ha sido extensa y compleja la historia de este artículo constitucional; sin embargo, trataré de exponer de forma clara y concisa sus principales antecedentes constitucionales e históricos, con la finalidad de percibir su extraordinaria incubación. Dichos antecedentes -sea de forma esquemática- son los siguientes:

- 1.- Representación de Manuel Abad y Queipo a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, fechada el 24 de octubre de 1805.
- 2.- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Artículo 2o., 4o. y 172 fracciones IV, VII y X.
- 3.- Proyecto para confiscación de intereses de europeos y americanos, adictos al gobierno, de José María Morelos, suscrito en Tlacosautitlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813.
- 4.- Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Artículo 34 y 35.
- 5.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822. Artículo 13.
- 6.- Base primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 16 de mayo de 1823.
- 7.- Decreto por el que se concedieron premios y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la Independencia y Libertad, de fecha 19 de junio de 1823. Artículos 1o., 2o. y 9o.
- 8.- Decreto de Colonización del Itsmo de Tehuantepec, fechado el 14 de octubre de 1823. Artículo 5o., 6o., 9o. y 13.
- 9.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824. Artículo

- 20.
- 10.-Decreto sobre colonización dictado por el soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de agosto de 1824. Artículo 1o. al 5o., 12 y 13.
- 11.-Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Artículo 112, fracción III.
- 12.-Decreto por el que se expulsa del país a los extranjeros, del 20 de marzo de 1829. Artículo 19.
- 13.-Ley de Colonización del Estado de Coahuila y Tejas, fechada el 4 de febrero de 1834. Artículos 1o. 3o. y 8o.
- 14.-Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. Artículo 2o., fracción III de la primera; 45, fracción III de la tercera; y 18, fracciones III, V y VI de la cuarta.
- 15.-Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840. Artículo 9o. fracciones IX, X y XI, 21 fracción IV, 64 fracción III; y 125 fracción X.
- 16.-Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842. Artículo 1o. y 7o fracción XV.
- 17.-Voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México, el 26 de agosto del mismo año. Artículo 5o. fracción V; y 45.
- 18.-Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842. Artículo 13, fracción XXIV; y 70, fracción XXXVI.
- 19.-Bases Orgánicas de la República Mexicana, acreadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año. Artículo 9o., fracción XIII; y 134, fracción V.
- 20.-Decreto de Colonización del estado de Tamaulipas, publicado el 3 de octubre de 1843. Artículo 1o., 2o. y 4o.
- 21.-Plan Agrario del general Zavala, expedido en el Estado

- de México, en el año de 1850. Artículo 3o. y 4o.
- 22.-Circular del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores tendiente a colonizar el estado de Sonora, fechado el 31 de agosto de 1850.
 - 23.-Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856. Artículo 65 y 117 fracción VIII.
 - 24.-Proyecto de Constitución Pública de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856. Artículo 23.
 - 25.-Voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad regulado en el proyecto de Constitución de 1856, emitido en la ciudad de México el 23 de junio del mismo año.
 - 26.-Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada por Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856.
 - 27.-Proyecto de la Ley Orgánica sobre el Derecho de Propiedad, presentado por Isidoro Olvera al Congreso Constituyente de 1856, de 7 de agosto del mismo año. Artículos 1o. al 5o.
 - 28.-Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.
 - 29.-Ley que anula la promulgada el 25 de junio de 1856, expedida por Félix Zuluaga, el 28 de enero de 1858.
 - 30.-Leyes de Reforma, Manifiesto del gobierno constitucional a la nación, suscrito por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, el 7 de julio de 1859.
 - 31.-Leyes de Reforma. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos promulgada por Benito Juárez, el 12 de julio de 1859.
 - 32.-Leyes de Reforma. Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, fechado el 2 de febrero de 1861. Artículo 1o. y 3o.
 - 33.-Decreto que legitima la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, expedido por Maximiliano el 26 de febrero de 1865. Artículo 9o y 11o.
 - 34.-Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865. Artículo 68.
 - 35.-Decreto sobre el fundo legal dado en el Palacio de

- Chapultepec el 16 de septiembre de 1866.
- 36.-Reforma del artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 25 de septiembre de 1873.
 - 37.-Decreto sobre Colonización, fechado en la ciudad de México, el 31 de mayo de 1875.
 - 38.-Decreto sobre Colonización y Compañías deslindadoras promulgado por Manuel González, el 15 de diciembre de 1883.
 - 39.-Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, publicada el 25 de marzo de 1894.
 - 40.-Ley sobre aprovechamiento de aguas federales, del 4 de junio de 1894.
 - 41.-Reforma y adición al artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 14 de mayo de 1901
 - 42.-Programa del Partido Liberal Mexicana, fechado en la ciudad de San Luis Missuri, EUA., el 10. de julio de 1906. Puntos 17, 18, 34, 36 y 37.
 - 43.-Plan de San Luis Potosí suscrito por Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910. Punto 3o.
 - 44.-Plan de Ayala, fechado el 28 de noviembre de 1911. Puntos 6o. al 8o.
 - 45.-Plan de Santa Rosa, fechado en la ciudad de Chihuahua el 2 de febrero de 1912. Punto 2.
 - 46.-Proyecto de Ley Agraria de Pascual Orozco, fechado el 25 de marzo de 1912.
 - 47.-Proyecto de la Ley Agraria de Luis Cabrera, presentado ante la Cámara de Diputados, el 3 de diciembre de 1912.
 - 48.-Proyecto de Ley Agraria presentada al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, por Pastor Rouaix y José Inés Novelo, el 15 de diciembre de 1914.
 - 49.-Decreto promulgado por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915.
 - 50.-Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916'.

"Como consecuencia de la conquista -manifiesta

*V. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Editorial LII Legislatura Cámara del Congreso de la Unión, Tercera edición, México 1985, Tomo IV, p.p. 27-12 a 27-70.

David García Estrada- surgió la ocupación de las tierras, particularmente las que correspondían a los nobles, sacerdotes y los guerrero; por consiguiente, las formas de tenencia de la tierra existentes a la llegada de los españoles (tlatocalalli, pillalli, altepetlalli, calpullalli, mitlchimalli y teotlalpan), fueron extinguidas casi de inmediato al paso de la conquista". Pues como un derecho de los conquistadores la tierra fue repartida entre ellos según su grado, servicio y merced; la riqueza y por ende, la propiedad de las tierras dada a los conquistadores y heredada a los colonos, se fue acumulando a lo largo de tres siglos en manos de los españoles, criollos y clero, bajo la miseria y explotación de los indios y castas.

Probablemente nadie vio con mayor claridad las condiciones económicas, sociales y políticas de México a principios del siglo XIX, que el Obispo de Michoacán Manuel Abad y Queipo; quien a través de sus memorias y sus representaciones (primer antecedente), "hizo un análisis profundo de la situación social y económica de la Nueva España; previó la revolución de Independencia y con clara visión señaló la necesidad de que se expediera una ley agraria por medio de la cual se distribuyeran las tierras realengas entre las poblaciones rurales necesitadas y propuso otras muchas medidas de carácter político y económico tendientes a terminar con los abusos del poderío español sobre el proletario indígena". Sin embargo, pese a la admirable valentía y gran visión que tuvo de la realidad, sus esfuerzos fracasaron ante los intereses e incomprensión de las autoridades.

En los albores de la independencia, era manifiesto que las propiedades y riquezas se encontraran en manos de los españoles, que los indios y castas fueran sometidos a contribuir con la fuerza de su trabajo en favor de la clase dominante; lo que aunado a los resentimientos

²La Evolución del Derecho Agrario en México, Varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la Republica, Segunda edición, México 1987, Tomo I, p. 904.

³Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario en México, Editorial Porrúa, Vigésimosegunda edición, México 1989, p. 91.

políticos y a las aspiraciones de los hombres más cultos de la colonia a un régimen de libertad y democracia, creó conciencia para el levantamiento armado de 1810.

Iniciada la guerra de independencia, don Miguel Hidalgo y Costilla para cumplir con su programa social, expidió en Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, el primer decreto agrarista en el que declara "se entreguen a los Naturales las tierras para su cultivo, para que en lo sucesivo (no) puedan arrendarse, pues . . . su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos". Ordenamiento en el que se observa, el interés por la suerte del aborígen y preocupación por los problemas derivados de la tenencia de la tierra; dando con ello un contenido agrario a la lucha por la independencia de México. También cabe recordar, como complemento de éste decreto, que en la misma Guadalajara, llevo a cabo la abolición de la esclavitud y de los tributos que pesaban sobre los indios y mestizos.

Por otra parte, en cuanto a la Constitución Liberal de Cádiz de 1912 (segundo antecedente), si bien es cierto, que ésta nació en un momento de inestabilidad política de España, también lo es, el hecho de que en la Nueva España existía una gran agitación por independizarse de la metrópoli, ignorancia y desvalimiento de la clase indígena; situaciones por las que no fue posible aplicar dicha Constitución de forma general. Asimismo, tampoco otras tantas ordenes y decretos que se dictaron en favor de los indios en la Península, no obstante la bondad de sus propósitos, difícilmente se vieron cumplidas en la realidad, pues las mismas y en términos de don Lucio Mendieta y Núñez "la mayor parte de las veces eran letra muerta".

Don José María Morelos y Pavón -expresa Agustín Cue Cánovas- fue un veraz "representante de las clases explotadas de la población novohispana, y un auténtico

*Jesús Silva Herzog, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México 1985, p. 40.

*Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 90.

intérprete de los verdaderos fines de la revolución emancipadora". Los actos fundamentales de su obra se encuentran plasmados en la formación del Congreso de Chilpancingo y sus proyectos de nueva organización del país (tercer y cuarto antecedente); actos que se resumen en los siguientes postulados: abolición de la esclavitud, supresión de las castas, distribución equitativa de los impuestos y de la tierra. Pues Morelos sabía que para el indio y las castas, explotadas y miserables, la única fuente de trabajo y sustento era casi exclusivamente la tierra, por ello trató de restaurar los usos y normas indianas.

En este orden de ideas, la guerra de independencia fue una revolución agraria y una lucha de clases, que constituyó la culminación violenta y dramática de un largo período histórico de explotación y dominio de una clase por otra.

Después de once años de lucha sobrevino el advenimiento de su consumación. "Pero ya sabemos -dice Martha Chávez Padrón- que los consumidores de la Independencia no fueron Hidalgo ni Morelos; y que el 24 de febrero de 1821 al firmarse el Plan de Iguala por el exrealista Don Agustín de Iturbide, se convino el respecto a la propiedad tal cual estaba constituida durante el régimen de la Colonia Española, lo cual significó un peligroso aplazamiento de los verdaderos ideales de independentistas respecto del sistema de tenencia social de la tierra". Aplazamiento, que como ya veremos en su oportunidad, culminaría con el Decreto de 6 de enero de 1915, paso legislativo de gran trascendencia.

Ahora bien, durante el período que va de 1821 a 1856, los gobiernos subsecuentes del México independiente

"La Independencia de México, Varios autores, Del Arbol de la Noche Triste al Cerro de las Campanas, Lecturas de Historia de México, Editorial Pueblo Nuevo, Sexta edición, México 1980, Tomo II, p. 51.

"El Derecho Agrario de la Revolución Mexicana y su Impacto Transformador en la Teoría Jurídica Contemporánea, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 547.

enfocaron la solución del problema agrario, desde un punto de vista equivocado; consideraron que podía resolverse, no mediante una equitativa redistribución de la tierra, sino a través de una política de colonización. Se creyó, afirma don Lucio Mendieta y Núñez "que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que quería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas del suelo".

Para la realización de esas pretensiones, se expidieron diferentes leyes, decretos y circulares sobre colonización (antecedentes octavo, décimo, decimotercero, vigésimo y vigesimosegundo), en los que se observa la tendencia a favorecer por un lado, la inmigración europea y, por el otro, el de fomentar la explotación agrícola con familias mexicanas que quisieran ir a poblar las zonas deshabitadas. Desatendiéndose, por consiguiente, de afrontar el verdadero problema agrario, ya que a las masas campesinas se les dejó en las mismas condiciones en las que se encontraban.

Estas medidas legislativas no fueron idóneas, pues abrieron grandes extensiones territoriales del país a la explotación extranjera y a la formación de latifundios. Finalmente, puede decirse que dichas leyes no fueron conocidas por los pueblos indígenas, ya que éstos "no sabían leer y vivían en su mayor parte lejos de los centros urbanos".

No es óbice señalar que las disposiciones de colonización, dieron el pretexto que desembocó en la separación de Texas y en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica; que costo la mitad del territorio nacional. Lo cual nos muestra, la vinculación existente entre los problemas relacionados con la tierra rústica y las funestas soluciones que se dieron al problema durante el México independiente; esto es, las leyes de colonización.

*Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 99.

*Jesús Silva Herzog, Op. Cit., p. 44.

Posteriormente, cuando ya el conflicto internacional estaba desencadenado, los hechos llevaron al gobierno a legislar sobre las condiciones que los extranjeros deberían de reunir, a fin de adquirir bienes rústicos dentro del territorio nacional.

Concluida la guerra de 1847 con los Estados Unidos de Norteamérica; los conservadores intentaron reorganizar al país, así que nuevamente pusieron a Santa Ana para que ejerciera el poder, el cual aplicó con energía y decisión una política reaccionaria tendiente a establecer una monarquía. Por lo que, en 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla; iniciándose con ello, la Reforma.

En plena época de Reforma; hacia el año de 1856, como ya es sabido, el clero poseía un enorme poder (tanto económico como político) y era evidente que el lamentable estado económico del país, se debía en gran medida a la amortización de sus bienes; lo cual motivo a que se emitieran, entre otras, las Leyes de Desamortización y Nacionalización (vigésimosexto, vigesimonoveno a trigésimotercer antecedente).

La Ley de 25 de junio de 1856, obligó a la venta de las propiedades rústicas y urbanas del clero; determinó la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir tierras o administrárlas, con excepción de los edificios destinados directamente al servicio de su institución. No obstante, su artículo 26 nos muestra el verdadero espíritu que perseguía: no privar al clero de sus riquezas, sino convertirlo en un capitalista financiero; pues lo autorizó para invertir el producto de sus fincas rústicas y urbanas, en acciones de empresas agrícolas, industriales y mercantiles.

Sin embargo, los efectos de dicha ley distaron mucho del propósito para el que había sido creada; así que al no obtenerse los resultados esperados, se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de Julio de 1859, por la cual se dispuso pasar al dominio de la nación todos los bienes del clero, excepto sus edificios destinados al culto; pero de igual forma, las consecuencias de esta ley fueron distintas a las de su creación. Así que -dice Lucio Mendieta y Núñez- ambas leyes "dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar

el latifundio y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de los indígenas"¹⁰.

Antes de continuar, resulta importante recordar el pensamiento de Ponciano Arriaga, uno de los más distinguidos diputados del Constituyente de 1856, respecto al problema de la propiedad de la tierra, vertido con gran nitidez en su voto particular de fecha 23 de junio de 1856 (vigésimoquinto antecedente). En él advierte la desigualdad existente en el país, originada por el acaparamiento de la propiedad de la tierra y la imposibilidad de formar un gobierno popular, si millones de mexicanos vivían en condiciones deplorables en las grandes haciendas.

El voto particular, pronunciamiento rotundo y solitario, no pudo vencer la prudencia de la historia, ya que -como manifiesta Sergio García Ramírez-, "en la corriente social del liberalismo, Arriaga propugnó, sin éxito, un nuevo régimen de la propiedad; (pues) en el Constituyente prevalecerían, al cabo, las ideas liberales ortodoxas, tanto en el sistema de la propiedad como en el del trabajo. El pensamiento de Arriaga quedó en espera de vientos favorables, que acudieron en el Congreso de 1916-1917, bajo el empuje de la revolución campesina, inaplazable"¹¹.

Posteriormente, retomando el tema de las Leyes de Reforma, se elevó a rango constitucional la Ley de 25 de junio de 1856 en el artículo 27 de la Constitución de 1857 (vigésimoctavo antecedente); artículo que consagró el derecho de propiedad con un concepto de corte individualista, que en nada ayudó a solucionar el problema de la tierra; pero que estimuló la formación de latifundios mediante el despojo y la privación de personalidad jurídica a los pueblos indígenas.

Una vez terminada la contienda Reformista, las

¹⁰Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 125.

¹¹Sergio García Ramírez, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1993, p. 20.

propiedades entraron a un voraz proceso de concentración, pues no existía una ley que prohibiera esa acumulación. De tal manera, que surgieron de nueva cuenta las Leyes de Colonización y con ellas, las compañías deslindadoras; estas aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad y contribuyeron a la formación de extensos latifundios.

Entre las Leyes de Baldíos y Colonización de 1875, 1883 y 1894 (trigesimoséptimo a trigésimoveno antecedente) existieron diversos nexos; puntos esenciales que coinciden, esto es, la formación de compañías deslindadoras, lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

Al respecto, declara Martha Chávez Padrón "todo este sistema legal dará como resultado, por una parte la concentración de la propiedad en unas cuantas manos hasta llegarse al latifundio de superficies cuantiosas; y por otra este hecho -como factor central de una sociedad fundamentalmente rural- señalará un pueblo desposeído, cuya calidad de trabajador rural se verá agravada, por ínfimos salarios, jornadas exhaustivas, sistemas de leva, de acasillamiento y de tienda de raya, analfabetismo, etc"¹².

A finales del siglo XIX y principios del XX, en medio de una aparente calma evolutiva del país, se alzaron las voces discordantes de los campesinos, tras un anhelo por remediar su angustiada situación. En los años previos a la revolución, México era un país en que "el 3.1% de la población eran terratenientes, en tanto que el 96.9% carecía por completo de la tierra; por una parte eran contados los terratenientes, por la otra, peonaje explotado mantenido en una verdadera esclavitud y formado por casi la totalidad del pueblo mexicano"¹³. Situación que fue creando conciencia para la participación de indígenas, mestizos y castas en la guerra civil, y acabar con la injusticia de la cual eran objeto.

¹²El Derecho Agrario de la Revolución Mexicana, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 549 y 550.

¹³Tzvi Medin, Ideología y Praxis Política de Lázaro Cárdenas, Editorial Siglo XXI, Decimosexta edición, México 1992, p. 7 y 8.

En estas circunstancias, surge el Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910 (cuadragesimotercer antecedente) suscrito por Francisco I. Madero, cuyo principal postulado fue: "sufragio efectivo no reelección"; lema que fue válido para el sistema político mexicano, que imperaba con gran fuerza en el país. En cuanto al problema de la tierra, declaró sujetas a revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales, por medio de los cuales habían sido despojados de sus terrenos los pueblos indígenas; con el fin de que les fueran devueltos. Sin embargo, tal declaración no prosperó, ya que estuvieron a cargo del problema de la tierra los conservadores, quienes por sus intereses estaban en contra de resolver dicho problema.

Lo anterior, originó el descontento entre los revolucionarios, particularmente el de Emiliano Zapata y sus compañeros; quienes al insistir en la repartición de tierras expidieron el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911 (cuadragesimocuarto antecedente), el cual fue de un profundo espíritu agrarista y más radical que el de San Luis; en él se declaraba de manera expresa que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas "que hayan usurpado los hacendados, científicos o los caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal"; ordenándose por tanto, la expropiación de las tierras monopolizadas por los poderosos propietarios de ellas, con la finalidad de que los pueblos, comunidades y ciudadanos de la República obtuvieran ejidos, fundos legales para los pueblos y campos de sembradura o de labor.

Así, el 30 de abril de 1912 en el Estado de Puebla, concretamente en Ixcamilpa de Guerrero, Emiliano Zapata bajo su lema "tierra y libertad", llevo a cabo la primera restitución de tierras; situación que motivo aún más a los campesinos para la lucha revolucionaria. Lucha que no terminó, hasta que los derechos de los campesinos fueron viéndose satisfechos.

En el año posterior al Plan de Ayala, se firmaron otros documentos, entre ellos, el Plan de Santa Rosa (cuadragesimoquinto antecedente) suscrito el 2 de febrero de 1912 en el panteón del mismo nombre, situado en los suburbios de Chihuahua, en el que sus autores se muestran como partidarios y defensores de un socialismo agrario

integral; y el Plan Orozco (cuadragésimosexto antecedente) firmado en la capital de Chihuahua, en el cual se advierte la influencia del Manifiesto del Partido Liberal de 1906 (cuadragésimosegundo antecedente); en dicho plan se pedía la expropiación de grandes haciendas no cultivadas para repartirse.

El 15 de diciembre de 1914, los diputados Pastor Rouaix y José Inés Novelo presentaron al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, un Proyecto de Ley Agraria (cuadragésimooctavo antecedente), que pretendía resolver de forma integral el problema de la tierra. Este proyecto contuvo en lo fundamental, el criterio social de sus autores; sin embargo, no prosperó.

El documento que constituyó, sin lugar a duda, el paso legislativo de mayor trascendencia en materia agraria, fue la Ley del 6 de enero de 1915 (cuadragésimonoventa antecedente). Esta Ley fue redactada por el licenciado Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su proyecto del 5 de diciembre de 1912 sobre la reconstitución de ejidos de los pueblos ante la Cámara de Diputados (cuadragésimoséptimo antecedente); proyecto que por cierto no prosperó en aquel año.

Esta ley marca el principio de lo que se ha convenido en llamar la Reforma Agraria en México. La célebre Ley -refiere Jesús Silva Herzog- "consta de nueve considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia. Para nosotros la trascendencia y el interés estriban no solo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades". Finalmente, cabe decir que esta ley fue elevada a rango constitucional, en sus finalidades y lineamientos generales, en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Derrrotados Villa y Zapata y triunfantes Carranza

"Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión, México 1973, p. 169.

y Obregón, se convocó a un Congreso Constituyente; que se reunió en Querétaro desde fines de 1916, a fin de reformar la Constitución de 1857; ante el cual el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, presentó el proyecto de reformas a dicha Constitución (quincuagésimo antecedente), que sometía a estudio y deliberación de la asamblea. En el se "reproducía buen número de artículos de la Constitución de 1857 sin ninguna modificación, pero contenía cambios más o menos substanciales en varios de los más importantes. Sin embargo, esos cambios resultaron demasiado prudentes o tímidos para el ala izquierda del Congreso que incuestionablemente constituía la mayoría del mismo". Pero, el Congreso no concedió su aprobación, pues era necesario ir más allá de esos cambios.

Así, al mismo tiempo que se desarrollaba el proceso revolucionario, fueron surgiendo diversas corrientes de ideología agrarista que, se inició con la restitución de tierras (llevada a cabo por Emiliano Zapata y Lucio Blanco); incluyó la creación y protección de la pequeña propiedad y terminó por reconocer la necesidad de dotar de tierras a los campesinos.

Como se puede observar, he expuesto a lo largo de la historia de México los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 27 de la Carta Magna (aunque no con la extensión que merecía cada uno de ellos, debido a que no es el tema central del presente estudio); a través de los cuales se percibió con paciencia su pausada gestación, hasta culminar (como se observará en el punto siguiente) con su nacimiento en el Congreso Constituyente de 1917; como consecuencia de la lucha cruenta de un pueblo por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como un destino propio y una vida digna.

¹Jesús Silva Herzog, Op. Cit., p. 305.

2. EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El Congreso Constituyente de 1917, previos los debates del proyecto del artículo 27 constitucional, aprobó el texto de dicha disposición, el cual estableció entre los aspectos de mayor alcance político, económico y social los siguientes:

"Primero. La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la nación.

Segundo. El principio de que la propia nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...

Tercero. El principio de expropiación por causa de utilidad pública.

Cuarto. El principio de que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo y que tal dominio es inalienable e imprescriptible...

Quinto. La exigencia de que durante el próximo período constitucional -1917-1920- debían fraccionarse los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad.

Sexto. La elevación a precepto constitucional de la Ley de 6 de enero de 1915. Que da mayor fuerza a la obligación de restituir y dotar de tierras a los pueblos.

Séptimo. La prohibición de que las asociaciones religiosas de cualquier índole pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos..."¹.

Precepto constitucional que permaneció incólume hasta el año de 1934, pues debido al desarrollo de la sociedad y el Estado, en relación con los asuntos del campo, fue preciso llevar a cabo algunas reformas que lo mantuvieran a la vanguardia de las necesidades que han imperado en el país. Así, entre el texto original del artículo 27 constitucional y el actual, existen notables diferencias producidas hasta 1992, por lo cual resulta interesante hacer un estudio al respecto.

¹Jesús Silva Herzog, OP. Cit., p. 310 y 311.

2.1. PROMULGACION.

"Los artículos 4o. y 5o. del Plan de Veracruz, que en diciembre de 1914 reformó y adicionó al de Guadalupe, estipulaban: "al triunfo de la revolución ... el primer jefe ... convocará a elecciones para el Congreso de la Unión ..." y que, el propio mandatario "dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades que por el presente se haya investido, y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional".".

Sin embargo, para septiembre de 1916 había cambiado la situación política y militar del país, por lo que, el Señor Carranza modificó también el propósito legal de los citados artículos, mediante decreto de 15 de septiembre de ese mismo año; habiendo sido su intención cambiar la esencia de la Constitución. Así, después de haber sido modificados los artículos en cuestión, estos ordenaban al Poder Ejecutivo convocara a elecciones para un Congreso Constituyente y presentará en él, el un Proyecto de Constitución Reformada para que se discuta, apruebe o modifique; asimismo, se señalaba el tiempo de dos meses para llevar a cabo esa tarea.

En éste orden de ideas, el Congreso Constituyente fue convocado por Venustiano Carranza mediante decreto de 19 de septiembre de 1916. Dicho Congreso se instaló el 21 de noviembre en la ciudad de Querétaro, con la finalidad de reformar la Constitución de 1857; así, inició su labor el 1o. de diciembre de 1916 y lo terminó el 31 de enero de 1917.

Al llegar el 1o. de diciembre, el Congreso inició su tarea en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, teniendo como presidente al licenciado Luis Manuel Rojas, quien recibió de manos del Señor Carranza el Proyecto de Reformas que sometía a estudio y deliberación de la asamblea. El proyecto, como ya quedó asentado, era precario, pobre y ambiguo en sus disposiciones; por ende, no daba satisfacción a ninguna de las promesas de la

¹Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., Tomo I, p. 224.

Revolución. De tal suerte, el artículo 27 se limitaba a decir de los ejidos que "se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes"; y la fracción X del artículo 73, autorizaba al Poder Legislativo Federal para "legislar en toda la República sobre trabajo"; por lo que, en estas condiciones el Congreso, que en su mayoría eran revolucionarios radicales, no concedió su beneplácito al proyecto de Carranza, pues resultaba necesario asumir su compromiso popular e ir mas lejos de lo que se les presentaba.

Bajo estas circunstancias, el Congreso trabajó continuamente, desde el 21 en que se reunió al 30 de noviembre en que se declaró legítimamente instalado; así como, del 10 de diciembre de 1916 hasta el 31 de enero de 1917, fecha en que se clausuró; dedicó seis sesiones a su reglamento y 60 al estudio del proyecto de las iniciativas. Cabe señalar que en la sesión séptima nombró a la Comisión de Constitución y en la veintiún a una segunda, pues no se bastó la primera.

El artículo 27 fue, entre otros, uno de los últimos artículos en debatirse y aprobarse; lo cual acaeció en sesión permanente el 29 de enero de 1917. El Constituyente había pospuesto indefinidamente el debate sobre el artículo, pues bien sabía que éste encerraba el problema más trascendental de la Revolución: el régimen de la propiedad y la cuestión agraria.

En consecuencia, Pastor Rouaix, extraordinario diputado constituyente que tan activamente trabajo en la parte social de la Constitución, junto con un grupo de diputados y con el auxilio del licenciado Andrés Molina Enríquez; se dieron a la tarea de redactar en la capilla del Palacio Obispaal de la ciudad de Querétaro, el proyecto del artículo 27 (así como el del 123); que después fue enriquecido por la Comisión de Constitución. Así, la Comisión redactora del proyecto lo presentó en sesión de 25 de enero de 1917, en cuya iniciativa se expresó: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuanto contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio

nacional ...".

Finalmente la misma Comisión redactora al elaborar en definitiva el proyecto, y después de haber oído a los grandes oradores de la Revolución Mexicana, logró que se aprobara, sin gran discusión, el texto constitucional.

"Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, Primera edición, México 1960, Tomo I, p. 1223.

2.2. REFORMAS.

La evolución del Estado y la sociedad en correlación con el progreso del campo, determinaron un apreciable número de reformas al original artículo 27 constitucional, que van desde 1934 hasta 1992. Reformas que objetivamente se impusieron con la finalidad de perfeccionar su redacción para esclarecer algunos de sus conceptos; y subjetivamente, tendientes a la actualización de la legislación agraria, a los cambios políticos, económicos y sociales que el país ha demandado, así como al mejoramiento de la vida en el campo. Estas son:

Presidente Sustituto de la República Mexicana
General Abelardo L. Rodríguez.
Período 3-IX-32/30-XI-34.
Promulgación DOF 30-XII-33. Publicación DOF 10-I-34.

"Se reforma y adiciona la fracción IX; se adicionan las fracciones III, VI, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII y XVIII. Precisa en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Cambian los términos de pueblos, rancherías y comunidades por los de núcleos de población. Agrega al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de acuerdo con el decreto de 6 de enero de 1915, y se le agrega a la fracción III. Establece el que las instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos tengan capitales impuestos por bienes raíces. Integra la fracción VI que habla del derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guarden estado comunal. Agrega un segundo párrafo a la fracción III, declarando nulas las diligencias que haya privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guarden estado comunal. Integra las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII en las que se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargado de la aplicación de las leyes agrarias y un Cuerpo Consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales, con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias fijen".

Presidente de la República Mexicana
General Lázaro Cárdenas del Río.
Período 10.-XII-34/30-XI-40.
Promulgación DOF 24-xi-37. Publicación DOF 6-XII-37.

"Se adiciona la fracción VII. Incluye la

declaración de la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales".

Presidente de la República Mexicana
General Lázaro Cárdenas del Río.
Período 10.-XII-34/30-XI-40.
Promulgación DOF 27-XII-39. Publicación DOF 9-XI-40.

"Se adiciona el párrafo sexto. Precisa que tratándose del petróleo no se expedirán concesiones, y que la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación explotará dicho recurso".

Presidente de la República Mexicana
General Manuel Avila Camacho.
Período 10.-XII-40/30-XI-46.
Promulgación DOF 15-I-45. Publicación DOF 21-IV-45.

"Se reforma el párrafo quinto. Instituye la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Miguel Alemán Valdés.
Período 10.-XII-46/30-XI-52.
Promulgación DOF 31-XII-46. Publicación DOF 12-II-47.

"Se reforman y adicionan las fracciones X, XIV y XV. Procedencia del juicio de amparo para los que posean certificado de inafectabilidad; se determina la pequeña propiedad agrícola y ganadera y la extensión mínima de la unidad individual en diez hectáreas".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Miguel Alemán Valdés.
Período 10.-XII-46/30-XI-52.
Promulgación DOF 22-XI-48. Publicación DOF 2-XII-48.

"Se adiciona la fracción I. Autoriza a los Estados extranjeros para adquirir en propiedad privada los inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Adolfo López Mateos.

Período 10.-XII-58/30-XI-64.
Promulgación DOF 6-I-60. Publicación DOF 20-I-60.

"Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, y la fracción I. Establece el dominio directo de la Nación sobre la plataforma continental y zócalos submarinos. Declara propiedad de la Nación las aguas marinas interiores. Establece la facultad de la federación para crear reservas naturales mediante declaratoria".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Adolfo López Mateos.
Período 10.-XII-58/30-XI-64.
Promulgación DOF 23-XII-60. Publicación DOF 7-I-61.

"Se adiciona el párrafo sexto. Establece la competencia exclusiva de la nación respecto a la materia eléctrica".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Luis Echeverría Álvarez.
Período 10.-XII-70/30-XI-76.
Promulgación DOF 7-X-74. Publicación DOF 8-X-74.

"Se reforma la fracción VI primer párrafo, inciso c de la fracción XII, la fracción XII y el a de la fracción XVII. Suprime del texto la alusión a los territorios".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Luis Echeverría Álvarez.
Período 10.-XII-70/30-XI-76.
Promulgación DOF 4-II-75. Publicación DOF 6-II-75.

"Se adiciona el párrafo sexto y séptimo. Restringe la facultad de otorgar concesiones o contratos en materia de minerales radioactivos. Faculta a la Nación para el aprovechamiento de la energía nuclear y su uso para fines pacíficos".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Luis Echeverría Álvarez.
Período 10.-XII-70/30-XI-76.
Promulgación DOF 26-I-76. Publicación DOF 6-II-76.

"Se adicionan los párrafos tercero y octavo.

Establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas. incorpora las modalidades de la propiedad privada".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.
Período 10.-XII-82/30-XI-88.
Promulgación DOF 2-II-83. Publicación DOF 3-II-83.

"Se adicionan las fracciones XIX y XX. Instituye el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.
Período 10.-XII-82/30-XI-88.
Promulgación DOF 29-VII-87. Publicación DOF 10-VIII-87.

"Se reforma el párrafo tercero. Dispone la protección al equilibrio ecológico".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Carlos Salinas de Gortari.
Período 10.-XII-88/30-XI-94.
Promulgación DOF 3-I-92. Publicación DOF 6-I-92.

"Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI; primer párrafo VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y se derogan las fracciones X a XIV y XVI. Da por terminado el reparto agrario, se crean los tribunales agrarios. Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal. Reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones".

Presidente de la República Mexicana
Licenciado Carlos Salinas de Gortari.
Período 10.-XII-88/30-XI-94.
Promulgación DOF 27-I-92. Publicación DOF 28-I-92.

"Se reforman las fracciones II y III. Otorga capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir,

poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto".

Es evidente que entre las reformas llevadas a cabo al precepto constitucional en comento, la más relevante para los fines del presente estudio, es sin duda la penúltima de ellas, esto es, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, pues incidió en la conformación de una nueva legislación agraria y, por ende, en un nuevo orden de las estructuras jurídicas de la materia agraria.

¹¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1995, p.p. 177 y ss. Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p.p. 134 y ss.

3. INICIATIVA PARA MODIFICAR EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL 1991-1992.

El 16 de octubre de 1987 -comenta Mario Ruiz Massieu- el entonces candidato a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, manifestó: "Reconozco los problemas que todavía enfrentamos en ocasiones en la tenencia de la tierra. Analizaré con máximo interés las inquietudes en torno a la política de subsidios del campo a la ciudad, y a la necesidad de mejorar la producción industrial y a la producción en el campo...". Así, para el año de 1991, el ya Presidente de la República Licenciado Carlos Salinas de Gortari, ante la difícil situación que vivía el campo mexicano, anunció que sería presentado un proyecto de reformas al artículo 27 constitucional, que atendería ese grave problema. Iniciativa que envió a la Cámara de Diputados, el día 7 de noviembre de ese mismo año.

La iniciativa presidencial provocó las más diversas reacciones; por un lado estaban aquellos que la apoyaban incondicionalmente, por el otro, quienes consideraron que la propuesta tendía a la privatización del campo y, por ende, al fin de la reforma agraria. Sin embargo, al margen de cualquier evaluación a favor o en contra, representó una propuesta fundamental en el marco del desarrollo del agro. Y puso en la discusión pública temas que (hasta el día de hoy) han significado gran controversia: privatización de tierras ejidales, legalización del arrendamiento, desarrollo de empresas agropecuarias y terminación del reparto agrario.

Ahora bien, a fin de exponer las finalidades y alcances de la reforma, en resumen se citan los diez puntos más relevantes de la iniciativa, dados a conocer por el entonces Presidente Salinas el 14 de noviembre de 1991 (La Jornada 15 de noviembre de 1991), en un acto celebrado con representantes del sector agropecuario y los líderes de las 12 organizaciones campesinas que integran el Consejo Agrario Permanente (CAF):

"1.- La reforma promueve justicia y libertad para

²⁰La Procuración Agraria en México, Varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, Primera edición, México 1988, Tomo V, p. 4933.

el campo ... el propósito es (proporcionar) justicia social efectiva, por la vía del empleo, la producción, la capacitación y el reparto equitativo de los beneficios. También lo es restituir al campesino la libertad para decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela...

2.- La reforma protege al ejido. Se eleva a rango constitucional la propiedad comunal y ejidal... por la reforma, el ejido y la comunidad serán de ejidatarios y comuneros. Esto quiere decir, otorgarles el dominio sobre los recursos y la libertad para administrarlos...

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

4.- La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio. Al minifundio se le combate con asociaciones productivas (y la participación de sociedades mercantiles) que hagan viable y atractiva la inversión, la aplicación de nuevas tecnologías, el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, industrialización y exportación...

Para combatir toda pretensión de constituir latifundios, la iniciativa mantiene los límites actuales a la pequeña propiedad, exige fijar límites de extensión a las sociedades, que impida concentraciones individuales de vastas extensiones. Demanda, igualmente, fijar la extensión máxima de la parcela de un ejidatario y también los mínimos en el proceso de parcelación para evitar más fragmentaciones...

5.- La reforma promueve la capitalización del campo ... La reforma dará certidumbre a la tenencia de la tierra. Este será un elemento decisivo para alentar el financiamiento al campo. Es decir, habrá más crédito, más inversión, más capitalización en el campo al terminar con el temor de la afectación permanente. Para aprovechar esta oportunidad, se propone que se permitan sociedades mercantiles en el campo; con todas las restricciones ya señaladas...

6.- La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios. Muchos campesinos han pasado años solicitando se resuelvan sus peticiones; miles de expedientes están sin dictaminar y sin resolver. Por eso se propone la creación de Tribunales Agrarios; ahí habrá justicia pronta y expedita. Pero no se dejará solo al campesino frente al tribunal; precisamente una de las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria será la de la Procuración de Justicia para los campesinos ante los Tribunales...

7.- Comprometer recursos presupuestales crecientes al campo ... crecerán en términos reales, los recursos presupuestales para el campo ... no (se) provocaran movimientos migratorios masivos a las grandes ciudades porque vamos a generar empleo en el medio rural, vinculado al campo y a la agroindustria...

8.- Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura ... subsidiar, con cargo al gobierno federal, el 30% de la prima del seguro ... medida (que) permitirá elevar el valor asegurado por Agrcasemex del 70 al 90 por ciento de la cobertura...

9.- Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad ... se orientará a apoyar las actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y microindustriales. Para ello, se constituirán empresas de solidaridad como forma de organización para la producción que permita la vinculación de los campesinos, ejidatarios y comuneros, sus hijos y sus avecindados...

10.- Se resuelve la cartera vencida con Banrural y se aumentan los financiamientos al campo. Se transfiere al programa de solidaridad o a un fideicomiso, fuera de Banrural, la cartera vencida".

Al reducir a lo más esencial los puntos citados con antelación, esto es, a sus finalidades o motivos; el licenciado Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, manifiesta que "una de las finalidades concretas de la iniciativa fue la de ponerle fin al reparto agrario; pero esta decisión va acompañada de otros propósitos que la compensan: establecer la justicia agraria a través de nuevos Tribunales especializados, capitalizar al campo, el respeto

irrestringido a la pequeña propiedad y establecer nuevas formas de asociación de los ejidos"²¹.

De lo anterior, se desprende que se dan ciertas respuestas al problema del agro, pues se da libertad y autonomía a los campesinos para organizarse en asociaciones productivas, propiciando la compactación de parcelas para combatir el minifundio; sin embargo, deja serias preocupaciones sobre los riesgos de acumulación de tierras por la vía del arrendamiento o de la compra simulada por parte de empresarios, caciques o comisariados ejidales; asimismo, al buscar la compactación de tierras, la explotación de grandes extensiones por empresarios y empresas agrícolas, las economías de escala y la utilización de alta tecnología y capital, propiciará el desplazamiento de los campesinos, transformándolos de productores a obreros agrícolas; así como la emigración de millones de ellos a los centros urbanos.

Finalmente el 6 de enero de 1992 se publicó el decreto de reformas en el Diario Oficial de la Federación, y en cumplimiento al artículo Primero de sus transitorios, comenzó a regir el 7 de ese mismo mes y año.

Reforma por la que se reconstituye el artículo 27 de la Carta Magna, en los términos siguientes: declara extinguido el reparto agrario; reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal; así como los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas; establece la posibilidad de que las tierras de propiedad social se incorporen al régimen de propiedad privada, y viceversa; y crea la nueva jurisdicción agraria.

Ahora bien, uno de los fines de la iniciativa de 1991, fue el de justicia agraria a través de Tribunales Especializados, aunque ya en algunas ocasiones se había tratado de crear a los Tribunales Agrarios. "La versión actual del artículo 27 -comenta Sergio García Ramírez- proviene del decreto de reformas del 3 de enero de 1992,

²¹Curso de Amparo en Materia Agraria, Varios autores, Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis, segunda edición actualizada, México 1994, p. 198.

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero. El 3 de diciembre de 1982, el (entonces) Presidente de la Madrid envió a la Cámara de Diputados -primer paso en la consideración del asunto por el Constituyente Permanente, poder revisor de la Constitución- una iniciativa de reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28 y 73, fracciones XXX-D, XXXIX-E y XXIX-F. Esta propuesta planteó un "capítulo económico" que renovara los textos vigentes en aquel momento. Así las cosas, el tema de la justicia agraria se ubicó en esa circunstancia".

"Por lo que hace a la fórmula vigente del artículo 27 -prosigue el citado autor-, conviene puntualizar, en primer término, que el tema de la justicia agraria se conserva en la fracción XIX. De ésta, el primer párrafo es el aportado por las reformas y adiciones de 1982, antes mencionadas ... el segundo párrafo de la fracción XIX, tomado parcialmente del anterior segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 C. -en lo que respecta a la jurisdicción federal sobre los conflictos agrarios-, y aportado, en otra parte, por la reforma de 1992". Es con la reforma antes referida, con la cual el asunto de la justicia agraria adquiere realidad, a través de los Tribunales Especializados.

Al efecto, se transcribe la parte conducente de la iniciativa de reformas de 1991-1992:

"Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos es posible resolver el rezago agrario".

"Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer en el texto constitucional, en la fracción VII, Tribunales Federales Agrarios de Plena jurisdicción, ellos estarán dotados con autonomía para resolver con arreglo a la ley de manera expedita, entre ellos, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades,

las controversias entre ellos y las referentes a sus límites, con ello se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución".

De conformidad con lo antes expuesto, el actual artículo 27 constitucional en su fracción XIX, a la letra dice:

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

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

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

CAPITULO II

LAS AUTORIDADES AGRARIAS HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

1. CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Desde que los romanos dieron forma a la palabra "auctoritas", el uso de este concepto ha sido complejo, pues se ha reinterpretado de diversas maneras y se ha utilizado también con significados notoriamente diversos.

A fin de poder definir el concepto de autoridad, citaremos lo que sobre el particular se dice en algunos diccionarios, así como lo que opinan algunos destacados tratadistas.

En tal virtud, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, dice: "Autoridad. Dos voces fundamentales presenta esta voz básica en toda sociedad organizada, puesto que no se ha conocido aún una experiencia social amplia ajustada o desajustada a una auténtica anarquía (v). Una de ellas, en abstracto, revela potestad, poder, facultad, atribuciones, e incluso influjo y prestigio personal; la otra, más concreta en su encarnación humana, significa la persona revestida de aquellas funciones o aureolada con tal valor".

Como se observa, este primer concepto de autoridad es empleado en relación estrecha con la noción de poder; por tanto, existe el problema de identificar el término autoridad y de describir las relaciones entre ésta y el de poder.

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

Se advierte en ésta opinión, que la autoridad es considerada como un elemento esencial para una sociedad y como un poder legítimo de orden, que sin éste no habría orden y todo sería un caos; por lo que, de igual forma que el anterior, es relacionado con el término poder.

Asimismo, en dicha obra se distinguen algunos tipos de autoridad:

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

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

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

Autoridad eclesiástica. En lo espiritual o trascendente, la potestad o en influjo de los jefes de la iglesia sobre los fieles, como pastores e intérpretes calificados de la revelación divina y los textos canónicos.

Autoridad enemiga. En caso de invasión de ajeno territorio o Estado, todos los poderes políticos y administrativos de la autoridad civil enemiga pasan a la militar del ocupante; que, en consecuencia, puede publicar el estado de sitio y suspender los derechos constitucionales, como libertad de prensa, reunión y asociación".

Por otra parte, de acuerdo con la doctrina del derecho público, el tratadista Alfonso Noriega Cantú

²³Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Vigésima edición, Argentina 1986, Tomo I, p. 424 y 425.

manifiesta que por "autoridad debemos entender aquellos órganos que están, en atención a lo dispuesto por la ley, investidos de facultades de decisión y de ejecución"²¹.

Para el licenciado Miguel Acosta Romero "autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado"²².

Así también, el jurista Ignacio Burgoa se orienta en sentido parecido al de los dos autores anteriores, al decir que "autoridad es aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue, situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas con trascendencia particular o determinada, de una manera imperativa"²³.

De éstos tres conceptos, se observa que cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, son consideradas autoridades. Sin embargo, el problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional Autónoma de México).

Asimismo, se advierte que dentro de la administración pública los órganos que la integran no siempre tienen facultades de decisión y ejecución, sino que

²¹Alfonso Noriega, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1975, p. 325.

²²Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octava edición, México 1988, p. 632.

²³Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Decimonovena edición, México 1983, p. 338.

puede suceder que solo tengan la primera y que existan órganos auxiliares que intervengan en algunos procedimientos previos o posteriores a la ejecución de sus determinaciones.

Por su parte, el tratadista Rafael de Pina Vara manifiesta que "autoridad es la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad".

En la definición expuesta por este tratadista, sobresale el hecho de que la autoridad puede ser tanto una persona como un organismo, que ejerce la potestad de mandar y hacerse obedecer mediante un elemento coercitivo; situación que la hace más aceptable que las hasta aquí citadas.

De igual forma, el referido tratadista distingue diversas clases de autoridad, las cuales son:

"Autoridad penitenciaria. La encargada de la ejecución de las penas.

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

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

La cosa juzgada puede entenderse en dos sentidos: En el primero, significa la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en el proceso, bien porque no exista recurso contra ella, bien porque se haya dejado transcurrir el término señalado para interponerlo. En sentido substancial, la cosa juzgada entendida en el sentido de indiscutibilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia. La eficacia de la cosa juzgada, en sentido material se extiende a los procesos futuros, en consecuencia, lo que se establece en la

sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada no puede ser objeto de nuevo juicio"²⁷.

Para el licenciado Carlos Arellano García, la palabra autoridad proviene del sustantivo latino "auctoritas, auctoritatis", la cual tiene varias acepciones:

- a) Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento;
- b) Potestad, facultad;
- c) Potestad que en cada pueblo ha establecido su Constitución para que le rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia;
- d) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores;
- e) Persona revestida de algún poder, mando o magistratura;
- f) Crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia;
- g) Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice;
- h) Autoridad de cosa juzgada: Se dice de lo que esta ejecutoriado"²⁸.

El citado autor, como se denota, expresa algunos conceptos que ya hemos referido con antelación; sin embargo, considera a la autoridad como potestad establecida en un documento, es decir, una Constitución, con fines de gobierno.

Por lo que hace al ámbito fiscal, Sergio de la Garza declara que la autoridad administrativa tributaria "es quien desarrolla el procedimiento encaminado a lograr en última instancia, a través de pasos, el pago del

²⁷Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Decimotercera edición, México 1985, p. 113.

²⁸Carlos Arellano García, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 1983, p. 473.

tributo".

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

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

Las obligaciones tributarias de la autoridad fiscal, son: la dirección del procedimiento en conformidad estricta con la ley; la toma de las resoluciones y acuerdos que discrecionalmente juzgue necesarios, para proteger el pago de los créditos fiscales; y el cumplimiento de las demás obligaciones formales establecidas para tutelar aquél.

Asimismo, -agrega Sergio de la Garza- las autoridades administrativas en materia tributaria, pueden clasificarse de la siguiente manera:

"Autoridades de determinación. Entre estas se encuentran el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los Subsecretarios de Ingresos y de Inspección Fiscal, la Dirección General Técnica, la Dirección General de Recaudación, las Administraciones Fiscales Regionales en el Distrito Federal y en las diferentes regiones de la República, la Dirección General de Aduanas con sus aduanas, la Dirección General del Registro Federal de Vehículos con sus Delegaciones.

Autoridades administradoras. Para los efectos del Reglamento del Código Fiscal Federal (Artículo. 20) son autoridades administradoras; las autoridades fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las entidades federativas coordinadas y de los organismos descentralizados, competentes para conceder la autorización de que se trate. Lo son, por tanto, todas las que tienen facultades administrativas generales y particulares.

Autoridades de vigilancia. Lo son las direcciones

Generales de Auditoría Fiscal, de Vigilancia de Fondos y Valores y del Registro Federal de Vehículos, con sus Delegaciones Regionales.

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

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

Es de observar que el citado autor, refiere en particular a una clase de autoridad (autoridad administrativa tributaria o autoridad fiscal), con la cual no se define el término genérico de autoridad; sin embargo, muestra que dicha autoridad cuenta con facultades de decisión y ejecución, que cumplimenta en conjunción con sus órganos auxiliares.

Se advierte en las opiniones expresadas con antelación, que mientras la doctrina considera que "autoridad es el órgano de la administración pública, con facultades de decisión y ejecución"; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en las tesis jurisprudenciales visibles en las páginas 519 y 520, números 300 y 301, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, el concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, en los siguientes términos:

"El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de

*Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México 1992, p. 657 y 658.

circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

y que tales autoridades "Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualesquiera de ellas procede el amparo".

Estas jurisprudencias han tenido y aun tienen gran influencia en el desarrollo del juicio de amparo. Sin embargo, las mismas definen lo que debe entenderse por autoridad para los efectos del juicio de garantías, es decir, define a la llamada autoridad responsable, que "es aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo, en la controversia que se plantea ante los tribunales de la Federación, para resolver sobre dicha cuestión"³⁰; autoridades que por su intervención en el acto reclamado pueden ser autoridad que dicta u ordena y autoridad que ejecuta o trata de ejecutar.

También dicha autoridad responsable es una de las partes del juicio de garantías, órgano del Estado que forma parte de su gobierno y de quien proviene el acto que reclama el quejoso, por estimar que lesiona o que transgrede en su detrimento sus garantías individuales.

Hasta aquí, se ha dado a conocer lo que la doctrina ha considerado respecto al concepto de autoridad y lo que al efecto ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su jurisprudencia; pero ¿qué se dice en relación al concepto en cuestión, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ?.

El primer párrafo del artículo 16 constitucional, establece que:

³⁰Genaro Góngora Pimentel, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Cuarta edición ampliada, México 1992, p. 294.

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Ante tal interrogante el maestro Cipriano Gómez Lara, comenta que "esta referencia a la autoridad competente engloba a cualquier tipo de autoridad, ya sea legislativa, administrativa o judicial. El gobernado tiene con ello la garantía de que los actos de molestia para él, deban provenir siempre de una autoridad competente, es decir, de una autoridad que debe estar actuando dentro de ese ámbito, esfera o campo, dentro de los cuales puede validamente desarrollar o desempeñar sus funciones y atribuciones".

De lo expuesto por el maestro Cipriano Gómez, se advierte que la autoridad competente es aquella que actúa dentro del marco legal de competencia conferido; que de acuerdo con el Derecho Público, radica sobre un texto que define su naturaleza y precisa sus límites; es decir, se funda sobre un sistema de legalidad escrita: la Constitución, las leyes y los reglamentos, los cuales tienen como papel justificar y repartir las diversas competencias en el seno del Estado y de la administración. En estas circunstancias, si dicha autoridad actúa fuera de su esfera de competencia, sus actos estarían violando una garantía del gobernado.

Ahora bien, al hacer referencia a la citada autoridad competente, se advierte por contraposición y consecuencia), que existen también la autoridad constitucionalmente incompetente y la autoridad incompetente; definiciones que al efecto nos son proporcionadas por Juan Palomar de Miguel, en su Diccionario para Juristas; éstas son las siguientes:

"Autoridad constitucionalmente incompetente. Aquella que no está facultada para intervenir

"Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Séptima edición, México 1987, p. 157.

en el conocimiento de algunos hechos de acuerdo con la Constitución.

Autoridad incompetente. La que carece de competencia por cualquiera de las causas legales²².

Después de haber expuesto los diversos conceptos sobre el término autoridad y para dar por terminado con el punto que nos ocupa, se concluye que "autoridad es todo órgano de gobierno, investido de facultades de decisión y ejecución, o en su caso, con una de ellas, que pueden ordenar o ejecutar por sí mismas o por medio de un órgano auxiliar una resolución, ya sea de carácter administrativo, legislativo o judicial".

²²Juan Palomar de Miguel, Diccionario para Juristas, Editorial Mayo Ediciones, Primera edición, México 1981, p. 149.

1.1. ACTO DE AUTORIDAD.

Una vez determinado el concepto de autoridad y en virtud, de que el acto de autoridad resulta estar íntimamente vinculado con ésta, se procede al estudio del referido acto.

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

Es cierto, desde luego, que toda persona física o moral de derecho privado realiza una actividad, como parte consustancial a su existencia, pero ésta es diferente, por propia naturaleza, de la actividad estatal que, como se dijo, siempre representa el ejercicio de un poder legal. El Estado crea el Derecho, es decir, las leyes, y las aplica. Dicho de otra forma, este fenómeno social consiste en reconocer y expresar formalmente la voluntad del pueblo y en ejecutar esta voluntad. En el primer caso, se vale de la norma jurídica expedida por el legislador representante popular que es, en esencia, general, impersonal, y se le denomina "ley" o "regla de derecho"; en el segundo caso, se sirve de órganos o funcionarios administrativos o judiciales, que son, desde luego, personas físicas, elegidas o no por el pueblo, según sean los sistemas constitucionales.

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

según se trate de crear el derecho o de aplicarlo a situaciones individuales.

Consideramos que el acto legislativo, el judicial y el administrativo tienen una naturaleza intrínseca que los caracteriza, define y distingue unos de otros. Esos actos en razón de su aspecto formal, tomando en cuenta primordialmente al órgano que los emite, es útil para los casos de impugnación de los actos, o de hacer respetar ciertos principios que devienen de los derechos esenciales del hombre y de postulados doctrinales universalmente aceptados, como son nullum crimen, nulla poena sine proevia lege y nullum tributum sine lege, que exigen la intervención del poder legislativo en la definición de un delito y en la determinación de la pena correspondiente, así como en la fijación de los impuestos. Desde luego, y como es bien sabido, la complejidad de las funciones del Estado moderno su gran dinamismo y ciertas situaciones de conveniencia pública, hacen que los poderes legislativo y ejecutivo realicen actos de materialmente jurisdiccionales; los poderes legislativo y judicial emitan actos de naturaleza administrativa, y los poderes administrativo y judicial formulen actos legislativos con base en la Constitución. Además siempre se aprecia que, salvo los actos de administración interna que requieren efectuar de manera permanente los poderes legislativo y judicial; los actos legislativos que realizan los poderes judicial y administrativo; o los actos jurisdiccionales que ejecutan los poderes legislativo y administrativo son, en rigor, de carácter excepcional³”.

De conformidad con lo anterior, la organización política basada en la división de los poderes de la Unión es, conforme a la Constitución, la esencia de nuestro sistema de gobierno; pero tal división no es absoluta, tiene excepciones, pues cada uno de los poderes ejecuta autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualquiera de los otros.

Asimismo, por virtud de una ficción legal, el Estado tiene una doble personalidad: la de carácter público

³Roberto Ríos Elizondo, El Acto de Gobierno, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1975, p.p. 229 y ss.

y la de carácter privado. Actúa como persona de derecho público cuando lo hace con imperio, en ejercicio de las funciones que le resultan propias, dada la circunstancia de ser depositario de la soberanía de la que el pueblo es titular; cuando sus actos reúnen los requisitos que son típicos y característicos del acto autoritario, esto es, cuando son unilaterales, imperativos y coercitivos.

Por su parte, el reconocido jurista Ignacio Burgoa manifiesta que el "Acto de autoridad. Es todo acto que proviene de cualquier órgano del poder centralizado del Estado y que tiene como elementos característicos la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Al través de él se manifiesta el poder público estatal o poder de gobierno.

La unilateralidad implica que para la existencia del acto de autoridad es suficiente la voluntad del órgano estatal que lo emite o realiza, sin necesidad del consentimiento del particular o gobernado hacia quien el acto se dirige. Este elemento permite distinguir el acto de autoridad de los actos que suelen concertar los órganos del Estado con la concurrencia de los particulares o gobernados, y que generalmente se traducen en contratos de carácter administrativo o civil.

El elemento de imperatividad otorga al acto de autoridad su carácter de acto de imperio en el que la voluntad del Estado, externada al través del órgano respectivo, se encuentra en una situación de hegemonía frente a la del particular o gobernado, cuya voluntad y conducta está subordinada o supeditada a éste.

La coercitividad consiste en la capacidad inherente a todo acto de autoridad para hacerse obedecer coactivamente por el sujeto a quien se dirige, incluso mediante la fuerza pública y las sanciones de diversa especie. El acto de autoridad es coercitivo y la conducta del gobernado coercible y expresa un acto de gobierno o de imperio propio del poder público del Estado.

En hipótesis excepcionales -sigue diciendo el referido autor- también suele registrarse el acto de autoridad, con los elementos característicos señalados, cuando proviene de alguna entidad paraestatal, bajo la

condición de que la ley obligue a los órganos estatales centralizados del poder público a ejecutarlo coactivamente sin facultad para evaluarlo o cuestionarlo.

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

Ahora bien, con el fin de mostrar un panorama teórico-práctico sobre el tema; apoyo la anterior consideración, con la tesis visible a fojas 55 y 56, volumen 175-180, Sexta parte, del Semanario Judicial de la Federación, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo tenor es el siguiente:

"CONSTITUCION, VIOLACIONES A LA. NO SON CONVALIDABLES BAJO NINGUN SUPUESTO. El artículo 16 constitucional ordena que todos los actos dictados por las autoridades del país, se emitan dentro de los catálogos de atribuciones o facultades expresamente establecidos por la Constitución y las leyes. Es bien sabido que las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les esta permitido por la Constitución y demás ordenamientos, por lo que si actúan fuera de sus atribuciones, estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del artículo 16 constitucional. Por otra parte, la Constitución Federal, y especialmente las garantías individuales del gobernado son preceptos de orden publico por excelencia que constituyen la cima del sistema jurídico mexicano, razón por la cual, los

²⁴Ignacio Burgoa, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1984, p. 16 y 17.

derechos consignados a favor de los gobernados son irrenunciables, y los actos de autoridad que se dicten en contravención a tales garantías no son convalidables bajo ningún supuesto. Si un acto administrativo fue dictado fuera de las atribuciones que han sido otorgadas a la autoridad emisora, está viciado de incompetencia y es violatorio del artículo 16 constitucional; por lo tanto, si contra dicho acto se promueve un medio de impugnación argumentándose, además precisamente el citado vicio, la autoridad que conozca del mismo está obligada a estudiar la violación y de ser fundada, a hacer la declaratoria respectiva, dejando sin efecto el citado acto. No es posible que el vicio de incompetencia se subsane o convalide por el simple hecho de que la autoridad que resuelve el medio de defensa, también es competente, para emitir el acto impuesto, ya que lo técnico y lo jurídicamente correcto en ese caso, es que la autoridad resolutora declare fundado el agravio hecho valer por la incompetencia de quien emitió el acto impugnado, dejándolo sin efecto, sin embargo, debe hacerse notar, que la autoridad en el primer caso actuará como la sustanciadora y resolutora del medio de defensa de que se trata, y en el segundo, como la emisora de un acto administrativo en perjuicio del particular, en ambos supuestos dentro de sus atribuciones, pero utilizando facultades distintas según la hipótesis jurídica que se presente".

Por otra parte, el tratadista Rafael de Pina dice que el "acto de autoridad es aquel que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad"³.

El Estado crea las leyes y las aplica; requiere de una regulación apoyada en el derecho público, es decir, en la Constitución y en las leyes especiales que de ella emanan; que realiza a través de los diversos funcionarios

³Rafael de Pina Vara, Op. Cit., p. 113.

u órganos administrativos o judiciales, a quienes les confiere facultades de decisión y ejecución para que ejerzan una determinada función; que debe de estar dentro del ámbito de competencia que le fue otorgada legalmente.

Al respecto, es aplicable la tesis visible en la página 35, volumen 89, Tercera parte, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

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

Finalmente, con el objeto de delinear este tema, y después de haber expuesto diversas concepciones respecto al acto de autoridad; para efectos del presente estudio nos adherimos al concepto proporcionado por Rafael de Pina, que dice: "acto de autoridad es aquel que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad".

1.2. CONCEPTO DE AUTORIDAD AGRARIA.

A través del desarrollo del tema agrario, (cuya solución asumió el Estado Mexicano a título de compromiso político, social y moral derivado de las prevenciones agrarias como "decisiones políticas fundamentales" de la Constitución) fueron apareciendo diversas autoridades que se encargaron del orden agrario, a quienes se les concedieron atribuciones administrativas, que les eran inherentes en virtud de su naturaleza formalmente administrativa, y atribuciones materialmente jurisdiccionales que los investían de la autoridad necesaria, para resolver los numerosos litigios relacionados con la cuestión agraria: la tenencia y el uso de la tierra. Surgiendo, asimismo, las autoridades internas de los ejidos y comunidades.

Dichas autoridades encargadas del orden agrario, encuentran su más remoto antecedente histórico en la cultura azteca. Pues se tiene conocimiento, -comenta Jesús Sotomayor Garza- "de que ellos contaban con un tribunal ante quien se planteaban las controversias del Calpulli, que, como se recordará, era una de las formas de tenencia de la tierra de nuestros antepasados. Este tribunal superior estaba representado por tres de los más ancianos representantes del Calpulli.

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

- I. Comisión Nacional Agraria.
- II. Comisión Local Agraria.
- III. Comités Particulares Ejecutivos.
- IV. Gobernadores de los Estados.
- V. Jefes Militares.

Posteriormente, el decreto publicado en el año de

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

De las autoridades Agrarias reglamentadas en el decreto de 6 de enero de 1916, la Ley de Ejidos de 1920 suprimió a los Jefes Militares y a partir de 1934, en el Código Agrario se sustituye a la Comisión Nacional Agraria por el Departamento Agrario y la Comisión Local Agraria por la Comisión Agraria Mixta. En el Código Agrario de 1940, se designa como autoridad agraria al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas; sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 para nada menciona a tal Departamento como autoridad, por lo que podemos deducir que esa dependencia dejó de existir.

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

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

Estas autoridades agrarias tenían su fundamento en el Artículo 27 Constitucional, fracción XI (hasta antes de la reforma constitucional de 1991-1992)***.

Actualmente, de conformidad con la reforma constitucional de 1991-1992, únicamente se consideran como autoridades agrarias a los Tribunales Agrarios (mismos que serán objeto de estudio en el capítulo tercero del presente trabajo), propiamente llamados órganos, destinados para la

***Jesús Sotomayor Garza, El Nuevo Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1993, p.p. 108 a 110.

para la impartición de la justicia agraria; cuyo fundamento se encuentra plasmado en el párrafo segundo, fracción XIX del artículo 27 de nuestra Constitución Política, que en su parte conducente dice:

"... Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".

En relación a tales órganos agrarios, se cita el artículo 10. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que a la letra dice:

"Artículo 10. 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".

Tras el breve panorama histórico de las autoridades agrarias, hasta su transformación en órganos de justicia agraria, y tomando en consideración lo expuesto en los puntos anteriores, para efectos del presente estudio, "autoridad agraria es todo aquel órgano dependiente de la Administración Pública Federal (dependencia) o funcionario público revestido de autoridad (magistrado), que dictamina o resuelve una acción o problema agrario, que conoce de oficio o que le ha sido sometido a su conocimiento y que ejecuta o hace cumplir su determinación conforme a la ley aplicable al caso concreto".

2. ANALISIS HISTORICO DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

Entre las decisiones sociales de mayor trascendencia, concentradas en el texto constitucional a título de mandamiento popular, se encuentra la cuestión agraria, el gran tema de la tierra, relación inmediata del hombre con su medio, condición de supervivencia y progreso, vértice de pasado, presente y futuro. De ahí la importancia del tema entre todos los que concurren en la Ley Suprema mexicana.

El tema agrario está vinculado, por tanto, al problema de la propiedad, o bien, a las formas de tenencia y aprovechamiento de la tierra, sobre todo en la etapa rural de la sociedad (que prevaleció hasta los años recientes). Fue el tiempo en que la gran mayoría de los mexicanos vivían en el campo, del cual obtenían sus satisfactores para sí y para los centros urbanos, que han crecido incesantemente hasta ser, hoy día, el asiento fundamental de la población, y desplazando, también hoy en día, por varias razones, al campo.

La historia de la cuestión agraria en México, ha sido compleja y larga. Se halla en el origen de los más genuinos movimientos revolucionarios, entre ellos, de forma particular, de la revolución social de 1910 y los años siguientes.

El problema del agro nació y se desarrolló durante la época de la colonia, al transformarse el sistema autóctono de la propiedad como consecuencia de la dominación española; alcanzando su plenitud en el movimiento revolucionario de 1910, cuyo génesis "radicó en el anhelo popular para remediar radicalmente la angustiosa situación de las grandes masas campesinas de la república, mediante una justa y equitativa redistribución de las tierras, que, para llevarse a cabo, exigía por modo ineludible el fraccionamiento de los latifundios en beneficio de los pueblos o comunidades agrarias, despojadas de personalidad jurídica por el artículo 27 de la Constitución de 1857"³. Situación que, como ya sabemos, se hizo eco del clamor popular por resolver el problema del campo, a través del Plan de San Luis y el de Ayala. Siendo inminente la conflagración, la cual no terminó hasta que

³Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México 1983, 695.

los derechos de los campesinos fueron viéndose satisfechos. Así, el primer intento lo constituyó el Decreto de 12 de diciembre de 1914, que adicionaba al Plan de Guadalupe, conforme al cual se expidió la Ley del 6 de enero de 1915.

De esta forma -afirma Martha Chávez Padrón- "la Reforma Agraria desde 1915 y 1917 arrancó cubriendo la necesidad más inmediata y urgente que fue la del reparto agrario. Esta etapa comprende en su aspecto amplio y prioritario desde 1917 a 1970. A su vez, abarca otras subetapas como fueron la fijación de los lineamientos jurídicos fundamentales del ejido como institución predominante en el campo mexicano, tarea que ocupó un período que va desde 1915 hasta 1934 fecha del primer Código Agrario. Después de esta fecha, comenzó la etapa del gran reparto agrario con Lázaro Cárdenas, etapa que se extendió en cifras de magna consideración hasta finales del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, o sea, hasta 1970.

La secuela evolutiva de la legislación agraria puede seguirse en los siguientes Ordenamientos Legales:

Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920.
Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.
Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925.
Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.
Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927.
Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929.
Decreto del 23 de diciembre de 1931.
Decreto del 10 de enero de 1934.
Código Agrario del 22 de marzo de 1934.
Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.
Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.
Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971³³ y,
últimamente la Ley Agraria del 7 de enero de 1992.

³³El Derecho Agrario de la Revolución, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 555.

2.1. LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

No es óbice señalar, que en aquél momento de la historia de México (1914), -dice Jesús Silva Herzog- "mientras en la capital de la República imperaba la anarquía y la Convención militar revolucionaria continuaba desintegrándose, en Veracruz el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión (Venustiano Carranza, radicado en ese Estado por las cuestiones políticas que imperaban en el país), adicionaba el Plan de Guadalupe por decreto de 12 de diciembre de 1914 y expedía el 6 de enero de 1915 la ley con la cual se inició en nuestro país la reforma agraria.

Del decreto de 12 de diciembre citado con anterioridad, -prosigue el mismo autor- conviene transcribir el artículo segundo que es, sin duda, (para efectos del presente estudio) ... de ... importancia y trascendencia social. Dice así:

Art. 2o. 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 las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantiza la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; 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; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la

administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley".

Es de observar, que el artículo transcrito contiene promesas legislativas tendientes a transformar la organización del país en aspectos fundamentales; con las cuales se reconoce que Carranza cumplió con algunas de esas promesas, entre las que cabe señalar la Ley de la Reforma Agraria y la Ley de Relaciones Familiares.

Es sabido que esta la ley fue redactada por el licenciado Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso el 5 de diciembre de 1912, sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos ante la Cámara de Diputados. Consto de nueve considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia. Don Lucio Mendieta y Nuñez respecto a la exposición de motivos de esta Ley, nos dice que "sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas al despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento de las tierras que les fueron concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arrego a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías Deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron

"Jesús Silva Herzog, *Op. Cit.*, p.p. 166, 168 y 169.

a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia... deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas.

Los puntos esenciales de la ley -sigue el citado autor- son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechos por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856. Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1.º de diciembre de 1870. Por último, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslinadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas"*.⁶

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias "se crearon: La Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado... (y) estableció el modo de iniciar el procedimiento (para dotar o restituir ejidos), presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares"*.⁷

De esta forma la Ley crea a las autoridades encargadas para resolución de todas las cuestiones agrarias, punto en el que se encuentra el elemento esencial, motivo del presente estudio, y que se expone en lo subsecuente.

Los artículos 4o. y 6o. de la Ley de 6 de enero de 1915, dicen:

*Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 189 y 190.

*Martha Chávez Padrón, El Problema Agrario y el Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, Vigésimosegunda edición, México 1991, p. 267.

"Artículo 40. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco persona, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. LOS Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 60. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 10. de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobernadores, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicaran los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación".

Al hacer una minuciosa lectura de los artículos antes citados, se desprende que las autoridades agrarias

eran las siguientes:

- I. Comisión Nacional Agraria.
- II. Comisión Local Agraria.
- III. Comités Particulares Ejecutivos.
- IV. Gobernadores de los Estados.
- V. Jefes Militares.

Cabe decir que en ésta Ley ya se considerada al Presidente de la Republica como autoridad, según se señaló en su artículo 9o.; sin embargo, ello no fue expresamente así, sino hasta el decreto de 19 de septiembre de 1916, con el que se reforma la Ley. Estas autoridades tenían una función determinada, que se desprende de su intervención en el procedimiento de dotación o restitución de tierras.

El órgano rector era la Comisión Nacional Agraria, de la cual dependía la Comisión Local Agraria y, de ésta, el Comité Particular Ejecutivo (art. 5o.). Estos últimos, eran nombrados por "los gobernadores de los Estados o, en su caso, (por) los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo" (art. 12).

El procedimiento, se llevaba a cabo de la siguiente manera:

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras se presentaban "en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales", tales solicitudes podrían presentarse ante "los jefes militares que estén autorizados para el efecto". Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos que acreditaban el derecho a ella (art. 6o.).

El gobernador o jefe militar que había recibido la solicitud, oyendo "el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita". Si dicha solicitud era procedente, el gobernador turnaba el

expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente, para la identificación, deslinde y medición del terreno y proceder a la entrega provisional de la tierra a los solicitantes (art. 7o.).

La resolución del gobernador o jefe militar tenía "el carácter de provisional", y eran ejecutadas por "el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirán después a la comisión local agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria" (art. 8o.); la Comisión Nacional dictaminaba sobre la aprobación, rectificación o modificación de dichas resoluciones, cuyo dictamen era remitido al encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, a fin de que expidiera los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados (art. 9o.); quienes iban a gozar en común de las tierras dotadas o restituidas, mientras una ley reglamentaria establecía las condiciones en las que habían de quedar tales terrenos, así como, la ocasión y forma de hacer el reparto entre los vecinos (art. 11).

Las tierras para las dotaciones eran tomadas de las haciendas colindantes con los pueblos solicitantes, quedando los propietarios de éstas, facultados para reclamar "ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida". En el caso de que dicho propietario hubiera obtenido una sentencia favorable a sus intereses, ésta "sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente", teniendo también el término de un año para reclamar el pago de dicha indemnización. (art. 10)".

De esta forma, la idea fundamental de la Ley del 6 de enero de 1915 aspiraba a proporcionar medios de vida a miles de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico y cultural, mediante la dotación o restitución de tierras, pues ello les daría los productos necesarios para subsistir. No obstante, al expedirse la ley en una época en la que imperaba aún la guerra civil, ésta se realizó

³Cfr. Jesús Silva Herzog, Op. Cit., p.p. 207 a 211.

de forma defectuosa e irregular.

Asimismo, se consideró que el carácter provisional de las resoluciones emitidas por dotación y restitución de tierra, constituían un punto débil de la ley en cuestión, ya que dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

Durante los dos años posteriores, se dictaron diversos documentos que complementaron la Ley del 6 de enero de 1915, entre éstos se encuentran los siguientes:

"Circular de 19 de enero de 1915, con la cual se previno a los Gobernadores de los Estados para que procedieran al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias.

Acuerdo de 19 de enero de 1916, por el que señala que la aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915 era de carácter general.

Circular de 24 de marzo de 1916, mediante la cual se señaló la extensión que debían tener los ejidos que se restituyeran o dotaran a los pueblos.

Circular de 30 de junio de 1916, a través de ésta excluyó a las ciudades de la dotación y concedió dicha dotación según la categoría del centro de población del que se tratara.

Circular de 29 de julio de 1916, por la que concreto los derechos para solicitar reivindicación de ejidos.

Decreto de 19 de septiembre de 1916, por medio del cual se modifican los artículos 7o., 8o. y 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915; en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, para lo cual se ordenó que no se llevara a cabo providencia alguna en definitiva, sin que los expedientes fueran revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo; luego entonces, el Presidente de la República fue investido como autoridad agraria, pues era de su incumbencia otorgar los títulos definitivos de las tierras restituidas o dotadas a los solicitantes

campesinos.

Circular de 11 de diciembre de 1916, señaló como competente para conocer la tramitación del expediente para dotar o restituir a un pueblo de tierras, a la Comisión Local Agraria de la Entidad correspondiente.

Circular de 10 de enero de 1917, mediante la que se ordenó la activación de las solicitudes de restitución y dotación.

Circular de 24 de enero de 1917, por la que se señalan los datos que debían constituir un expediente de dotación.

Circular de 10 de febrero de 1917, ordenó la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación***.

Respecto a ésta ley dice Mario Ruiz Massieu, contempló las primeras medidas tendientes a "favorecer al sector campesino en la solución de los problemas agrarios más urgentes, como lo eran la necesidad de restituir y dotar de tierras y aguas, la nulificación de actos jurídicos con los que se pretendían despojar ilegalmente de sus tierras a los campesinos, y la creación de las comisiones nacional y locales agrarias, así como de los comités particulares ejecutivos, como primeros órganos encargados de estas funciones"***.

Posteriormente, la Ley fue reformada el 3 de diciembre de 1931, y por último, al reformarse el artículo 27 constitucional en 1934 (como se verá en su momento), desapareció de la legislación agraria pues ya no se le consideró como ley constitucional.

***La Evolución del Derecho Agrario en México, Op. Cit., p. 907.

***La Procuración Agraria en México, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 4937.

2.2. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.

Toda vez que el presente punto fue comentado con amplitud en el capítulo primero de éste trabajo, me permitiré reiterar únicamente algunas de las ideas ya señaladas; tratando, al efecto, de concretizar.

A través de la historia de México, destacaron diversos personajes que percibieron la magnitud de la problemática agraria; quienes en su momento expresaron tal situación, conscientes de que el problema tendría como única forma de solución la redistribución equitativa de la tierra; sin embargo, para que dicha redistribución pudiera realizarse, tuvo que pasar mucho tiempo, a lo largo del cual el sector campesino vivió en una verdadera esclavitud, que culminó con la revolución de 1910. Finalmente, tal postulado capital fue reconocido y concentrado en el texto del artículo 27 de la Constitución de 1917, a título de mandamiento popular básico.

Al efecto, se transcribe lo que el diputado Juan de Dios Bojórquez dijo en el célebre Congreso Constituyente de 1916-1917:

"Señores diputados: En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema de la revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve este asunto, continuará la guerra".

Ahora bien, el documento que constituyó la primicia del postulado constitucional fue la Ley del 6 de enero de 1915, pues ésta se elevó a la categoría de ley constitucional, con sus lineamientos y finalidades generales, en el artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917; pasando a ser el antecedente indiscutible del artículo 27 constitucional.

En éste orden de ideas, el alumbramiento del artículo 27 constitucional se dá al ser convocado el

Congreso Constituyente en 1916, culminando la madrugada del 31 de enero de 1917 en la que se aprobó el texto constitucional, y que a su vez clausuró la tarea del Congreso. De tal forma, el citado artículo consideró el problema agrario en todos sus aspectos, pues trató de resolverlo por medio de principios generales, que habrían de servir de norma para la redistribución de la tierra y el futuro equilibrio de la propiedad rústica.

Por lo tanto, dicho postulado constitucional -en su origen- contuvo cuatro nuevas direcciones:

"1o. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2o. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3o. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4o. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad".

Como se puede observar, una de estas direcciones que se concentraron en el texto constitucional, no son más que el punto fundamental de la Ley del 6 de enero de 1915, esto es, la dotación y restitución de tierras.

Al efecto, se transcribe la parte conducente del texto del artículo 27 de la Constitución de 1917, en la que se pueden apreciar dichos lineamientos fundamentales:

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, ... En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas

*Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 194.

a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

En consecuencia, debido a que la Ley del 6 de enero de 1915 fue elevada a rango constitucional en el texto del artículo 27 de la Constitución de 1917; no hay grandes modificaciones en el tema de nuestro estudio. Y puesto que tal ley ha sido comentada en el punto anterior, se procede al análisis del Código Agrario de 1934.

2.3. CODIGO AGRARIO DE 1934.

Antes de comentar el punto que nos ocupa, es necesario hacer los siguientes planteamientos:

Tanto el artículo 27 constitucional como la Ley de 6 de enero de 1915, sólo contenían los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria; los cuales para poderse llevar a la práctica tuvieron que haber exigido, desde luego, de una reglamentación, pero que como es sabido no existió; sin embargo, la entonces Comisión Nacional Agraria creada por la citada ley, expidió una serie de circulares a medida que se advertían determinadas necesidades o que se presentaban problemas de aplicación de leyes fundamentales. De tal modo, éstas organizaron las cuestiones sustantivas y adjetivas a la luz de las disposiciones constitucionales, dando origen a la Legislación Reglamentaria Agraria.

Ahora bien, "por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 constitucional. Para esa fecha, ya se había especulado bastante sobre el mencionado precepto, con distintos criterios; pero, de todos modos, aparecían como resultado de críticas y estudios realizados sus principales defectos, sus más notables lagunas, que produjeron en la práctica y en la legislación reglamentaria vacilaciones, hasta contradicciones lamentables. La reforma del artículo 27 constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales". Sin embargo, "se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal que no deben figurar en los textos constitucionales, porque los procedimientos requieren con más frecuencia ser reformados para adaptarlos a las exigencias de la práctica y la reforma de la Constitución ofrece mayores dificultades que la reforma de las leyes comunes".

Con independencia de lo anterior, una "de las reformas sustanciales que se hicieron al artículo 27 constitucional (y que resultan de importancia para efectos del tema), es la que se refiere a las autoridades agrarias. Considerándose incorporado al texto del antiguo artículo 27, el de la Ley del 6 de enero de 1915, las autoridades agrarias eran las señaladas en dicha ley. Según la reforma, las autoridades agrarias son las siguientes:

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

Como se observa, la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, era la misma que la de la Ley de 1915; sólo habían cambiado algunos nombres y la forma de integrar el trámite. Así, la Comisión Nacional Agraria era ahora el Departamento Agrario y su cuerpo consultivo; las Comisiones Locales Agrarias eran las Comisiones Agrarias Mixtas; por lo que hace a los Jefes Militares, éstos ya no se consideraron como autoridades agrarias, desde la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, toda vez que las condiciones del país ya no hacían necesaria su intervención; respecto a las otras, ya existían con ese nombre en leyes anteriores. La trascendencia de la reforma estribó, en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Agrarias Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los Estados y en cambio las Comisiones Mixtas se integradas por igual número de representantes de la Federación y del Estado respectivo y por un representante de los campesinos. Se trató de romper así, con la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las anteriores Comisiones Locales Agrarias.

A raíz de las reformas introducidas en el artículo 27 constitucional, se hizo indispensable actualizar la legislación agraria a fin de actualizarla conforme al precepto constitucional reformado. En aquél año, la abundancia de leyes existentes sobre la materia, que eran objeto de cambios frecuentes, sembraba una confusión legislativa; así que se convino en reducir las disposiciones relativas a la Reforma Agraria, en un sólo ordenamiento, al que se le nombró Código Agrario.

Así, "el primer Código Agrario en México -comenta

"Lucio Mendieta y Núñez, *Op. Cit.*, p.p. 239, 241 y 242.

David García Estrada-, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, mismo que reúne en forma ordenada y coherente los antecedentes de los diversos ordenamientos agrarios expedidos a la fecha, eliminando con ello la dispersión de las disposiciones agrarias, propiciando y facilitando con eso su aplicación⁴⁰. Situación que consolida la autonomía formal o legislativa, ya que reunió los preceptos contenidos en diversos ordenamientos agrarios expedidos hasta esa fecha.

En éste Código "se conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley del 6 de enero, modificaron profundamente la legislación y la política agrarias. También reúne las materias de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria"⁴⁰.

Originalmente el Código de 1934, constó de diez títulos en ciento setenta y ocho artículos y siete transitorios. El título primero se refería a las autoridades agrarias; el segundo era relativo a las disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas; el tercero trató sobre la capacidad jurídica comunal, así como individual y la pequeña propiedad; el cuarto se señaló el procedimiento en materia de dotación de tierras y en el quinto la dotación de aguas; en relación al sexto título la creación de nuevos centros de población; el título séptimo trató sobre el Registro Agrario Nacional; el octavo el régimen de propiedad agraria; noveno y décimo, respectivamente, las responsabilidades y sanciones, así como las disposiciones generales.

Es evidente, que el título que nos incumbe es el

⁴⁰La Evolución del Derecho Agrario en México, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 913 y 914.

⁴⁰Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 245 y 246.

primero, ya que en éste se encuentra consignado el tema central de nuestro estudio; mismo que al efecto se pasa a su análisis.

"El artículo 10. de éste primer Código considera como autoridades agrarias a las siguientes:

- I. Presidente de la República.
- II. Titular del Departamento Agrario.
- III. Gobernadores de las Entidades Federativas.
- IV. Comisiones Agrarias Mixtas.
- V. Comités Ejecutivos Agrarios.
- VI. Comisariados Ejidales".

Ahora bien, con el objeto de tener conocimiento de las funciones de tales autoridades, es necesario hacer un recorrido a través de sus diversos artículos y de la intervención de éstas en el procedimiento.

"El Presidente de la República como suprema autoridad agraria, mediante su resolución definitiva no podía ser modificada, ponía fin a un expediente agrario de restitución, dotación o ampliación de ejidos; de creación de un nuevo centro de población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable (art. 20.).

El Departamento Agrario a cargo de un jefe, era el órgano responsable de la administración pública federal, de aplicar los preceptos del Código Agrario (art. 3). Su estructura descansaba en el Delegado Agrario en cada entidad federativa, el Registro Agrario Nacional, las Oficinas de Tierras, Aguas y de Fraccionamientos y demás que fueran necesarias (arts. 30. al 50.).

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

Las Comisiones Agrarias Mixtas, descansaban en cinco miembros que representaban a la Federación (dos), a los gobiernos locales (dos) y a los campesinos (uno) (arts. 12 al 15).

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

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

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

Por otra parte, respecto al procedimiento el artículo 24 estableció la doble vía ejidal, señaló que "si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente". Iniciándose así, una verdadera etapa innovadora en los procedimientos, que favoreció a los núcleos de población solicitantes y economizó tiempo e inversión en el procedimiento.

En este mismo orden de ideas, el artículo 25 señaló que "si la solicitud es de dotación se seguirá

la tramitación por esta vía; pero si antes del mandamiento de posesión del gobernador, se solicita restitución el expediente continuará por la doble vía dotatoria y restitución. En este caso necesitará nueva dotación a los presuntos afectados".

Por lo que hace a la restitución, la instancia mixta, agraria-judicial, desapareció; de aquí en adelante los títulos se enviaron al Departamento Agrario para que estudiara su autenticidad. En la dotación se notó una acción más elaborada, quizá porque a través de ella se resolvía, en su mayor parte, el reparto de tierras. Asimismo, el artículo 31 creó la dotación complementaria, para el caso de que las tierras restitutorias resultarán insuficientes.

En la dotación la solicitud se presentaba ante el gobernador, quien la turnaba a la Comisión Agraria Mixta; en la solicitud sólo se requería manifestar la intención de promover la acción dotatoria, se publicaba y notificaba por escrito a los presuntos afectados; se formaría el censo agrario, los planos y los informes; la Comisión Agraria Mixta emitiría el dictamen y el gobernador su resolución provisional, que en el caso de ser favorable se ejecutaría; en segunda instancia el Departamento Agrario completaría el expediente y el Presidente de la República emitiría la resolución definitiva, la cual se ejecutaría, publicándose en el Diario Oficial e inscribiéndose en el Registro Agrario Nacional.

En relación a las pruebas, se suprimieron muchos plazos innecesarios y se estableció el sistema de que "los presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta antes de que aquellas rindan dictamen al gobernador. En la misma forma podrán ocurrir ante el Departamento Agrario, desde que el expediente sea entregado a éste, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamine, pero sólo para el efecto de hacer observaciones" (art. 90.)".

En materia del procedimiento el Código admitió la

"Cfr. Martha Chávez Padrón, *Op. Cit.*, p.p. 326 a 329.

simplificación de trámites; conservó el aspecto formal de juicio de las leyes anteriores; pero sustituyó los plazos y términos que en ellas se concedían a las partes, pues los interesados podían presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimaran convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

Durante su vigencia, el Código Agrario de 1934 sufrió diversas modificaciones tendientes a aumentar el área de afectación de las fincas; entre tales modificaciones se suprimieron incapacidades en los peones acasillados, se determinaron inafectabilidades en función de cultivos, se creó la inafectabilidad ganadera, se establecieron los casos de ilegalidad en el fraccionamiento de latifundios, etc. Estas reformas se consignaron en los siguientes ordenamientos legales:

Decreto de 10. de marzo de 1937, por medio del cual se modificó el artículo 52 bis, inciso I, del Código en cuestión; creando la inafectabilidad ganadera cuya extensión "fluctuará entre los máximos de trescientas hectáreas para las tierras más feraces y cincuenta mil hectáreas para las desérticas, conforme a la clasificación que establecía el Reglamento de este artículo", ello "para la conservación y el incremento de la riqueza ganadera".

Decreto de 9 de agosto de 1937, a través del que se reforman los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83, 131 bis y 139; y deroga los artículos 43, 64 y 52.

Decreto de 30 de agosto de 1937, mediante el que reformó los artículos 51 y 148; y deroga el 53.

Reglamento de 20 de octubre de 1937, a que se sujetarían las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos; por el que la declaratoria de inafectabilidad se estableció con vigencia de 25 años (art. 35, fracc. III), de trescientas a tres mil hectáreas se fracc. para sostenimiento de seiscientas cabezas de ganado mayor a sus equivalentes y de quince mil a cincuenta mil hectáreas de tipo árido, para dos mil quinientas cabezas de ganado (art. 70.); pero originalmente estas inafectabilidades estaban sujetas a satisfacer las necesidades ejidales colindantes no sólo antes de declararse inafectables sino también durante el término de su vigencia, pues el Decreto-

concesión debería contener "la existencia de terrenos no ganaderos afectables conforme la ley, para satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población" (art. 35 II inciso b, 11 y 21). El titular de un Decreto-concesión de inafectabilidad ganadera debía proporcionar el dos por ciento o el cinco por ciento de crías de ganado mayor, o en su caso menor, respectivamente (art. 38).

También se dictaron otros ordenamientos agrarios de importancia, durante este período, que son:

- Ley de Aguas de Propiedad Nacional 30 de agosto de 1934.
- Decretos que crearon la Casa del Agrarista en el Distrito Federal, del 11 de enero y 8 de mayo, ambos de 1935.
- Acuerdo de 9 de julio para que el P.N.R. organizara a los campesinos dotados de tierras.
- Decreto del 21 de octubre de 1935 que creó los Centros de Maquinaria Agrícola.
- Ley de Crédito Agrícola de 2 de diciembre de 1935.
- Reglamento de la Ley de Aguas del 24 de marzo de 1936.
- Ley de Asociaciones Ganaderas del 7 de abril de 1936.
- Acuerdo Presidencial para la Región Lagunera del 6 de octubre de 1936 y para la Región Henequenera del 8 de agosto de 1937.
- Ley de Asociaciones de Productores para la distribución y ventas de sus productos del 15 de junio de 1937.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas del 19 de abril de 1938.
- Convenio Internacional para los norteamericanos afectados con resoluciones agrarias del 29 de diciembre de 1938.

Por último, cabe destacar que a través de la vigencia de este Código el General Lázaro Cárdenas del Río -manifiesta Tzvi Medin- "durante su sexenio presidencial (10 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940) repartió 17,609,139 hectáreas, a un promedio de 2,934,856 hectáreas anuales, entre 774,009 beneficiados; en tanto que los diferentes gobiernos de la revolución habían repartido hasta ese momento un total de 10,085,863 hectáreas, con un promedio de 504,293 hectáreas anuales"²³. Etapa en la que se notó un extraordinario avance en el reparto agrario a los núcleos de población.

²³Tzvi Medin, Op. Cit., p. 160.

2.4. CODIGO AGRARIO DE 1940.

En las postrimerías del régimen cardenista, se promulgó el 23 de septiembre de 1940 un nuevo Código Agrario que abrogó al de 1934; que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior, pero que aportó innovaciones y modalidades de importancia; otro intento plausible del Código al que nos referimos, fue el de perfección técnica pues separó con más o menos la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales: 1a. Autoridades agrarias y sus atribuciones, 2a. Derechos Agrarios y 3a. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos²³. Así como la introducción de algunos conceptos nuevos, que marcaron un progreso innegable en la expresión jurídica de la reforma agraria.

En la exposición de motivos del Código Agrario de 1940, -manifiesta José Ramón Medina Cervantes- el General Lázaro Cárdenas expresó que "las experiencias recogidas en las giras de Gobierno iniciadas desde 1935... pusieron de manifiesto que la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos. La tenencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la Nación, evitando que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podía satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional".

El nuevo Código se "sustentaba en trescientos treinta y cuatro artículos, más seis transitorios, distribuidos en siete capítulos.

Los responsables de la aplicación de la normatividad jurídica-agraria se encuadran en el Libro Primero: "Autoridades y Organos Agrarios" (dos capítulos).

²³Lucio Mendieta y Núñez, *Op. Cit.*, p. 257 y 258.

Aquí se establece la división entre autoridades agrarias y órganos agrarios; entendiéndose por autoridad agraria, aquéllas que ejecutan los actos y hechos jurídicos-agrarios; en tanto que los órganos no ejecutan dichos actos y hechos, pues sólo coadyuvan a la ejecución de los mismos. De esta forma, los artículos 1o. y 2o. del Código Agrario de 1940 señalan a las autoridades agrarias y a los órganos agrarios.

"Autoridades agrarias (art. 1o.):

- I. Presidente de la República.
- II. Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III. Jefe del Departamento Agrario.
- IV. Secretaría de Agricultura y Fomento.
- V. Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.
- VI. Ejecutores de las resoluciones agrarias.
- VII. Comités Ejecutivos Agrarios.
- VIII. Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

Organos agrarios (art. 2o.):

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

Además de los aspectos contemplados en el Código de 1934, en éste a los Comités Ejecutivos Agrarios electos por los núcleos de población que ejercían las acciones agrarias, se precisaba que cesarían en sus funciones

a la ejecución del mandamiento si les era favorable a los solicitantes o, al ejecutarse la resolución presidencial. Se autorizaba a los Ejecutivos Locales para remover a los Comités Ejecutivos Agrarios, por incumplimiento de sus obligaciones asignadas (art. 7o.).

A los Comisariados Ejidales y a los Consejos de Vigilancia, se les ampliaba a tres años su gestión (art. 33), y se esclarecía el procedimiento para la elección de Comisarios y Consejos, respectivamente; éstos últimos "serán designados por unanimidad o, en su caso, por la minoría de los miembros de la Asamblea que tomaron parte en la elección del Comisariado Ejidal..." (art. 31). También se permitía la reelección de los Comisariados y Consejos. Entre otros aspectos y en base al grado de responsabilidad se permitía la suspensión o bien la remoción de los Comisariados Ejidales y Consejos, respectivamente (art. 30). En caso que la resolución presidencial determinara la división o la fusión de los ejidos, el grupo(s) que se formara(n) debían elegir a su Comisariado y a su Consejo (art. 34).

El Cuerpo Consultivo Agrario (en relación al Código anterior) se ampliaba de cinco a ocho miembros, de los cuales dos representaban a los ejidatarios y seis al Poder Ejecutivo Federal (art. 16).

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

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

Para los Gobernadores se precisaba la resolución en primera instancia, que culminaba en los mandamientos de los expedientes relativos a restitución y dotación de

tierras y aguas, dotaciones complementarias, ampliaciones de ejidos; y la opinión en los expedientes de creación de nuevos centros de población agrícola y expropiación de tierras y aguas ejidales (art. 36 fracc. II inciso a).

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

Continuaban (como en el Código Agrario) los Comités Ejecutivos Agrarios, como cuerpos transitorios de gestión de las acciones ejidales, que culminaban con el mandamiento de posesión provisional o, en su defecto con la posesión definitiva derivada de la resolución presidencial (art. 38).

A los Comisariados Ejidales además de la función básica como mandatario del ejido, se le otorgó la de administrar los Bienes comunales del ejido, convocar mensualmente a asamblea general de ejidatarios y administrar el aprovechamiento de aguas, entre otras (arts. 39 al 41).

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

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

Las Comisiones Agrarias Mixtas quedan en aspectos

más concretos, como los de substanciar los expedientes de tierras y aguas; dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, y opinar sobre la creación de los nuevos centros de población y expropiación de tierras y aguas ejidales (art. 46).

Las Asambleas Generales de Ejidatarios en el apartado contencioso, resolvían en primera instancia los renglones sobre el disfrute de las parcelas; la calificación de las causas de suspensión temporal de los derechos de los ejidatarios como miembros del núcleo de población ejidal; y para privar en el uso de sus derechos comprendidos en el Código Agrario a los ejidatarios. Con la salvedad, que las resoluciones de la Asamblea General de ejidatarios "... sobre privación temporal o definitiva en el goce de sus derechos, no será de inmediata ejecución y en todo caso serán revisadas por la Dirección Agraria Ejidal, para que resuelva en definitiva" (arts. 50 al 53 y 323).

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

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

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

Finalmente, la competencia del Departamento Agrario y del Departamento de Asuntos Indígenas, el reconocimiento y titulación de la propiedad comunal, y

las cuestiones por límites de terrenos comunales" (art. 55).

Por lo que corresponde al procedimiento, el sistema de la doble vía ejidal continuó (art. 199), sólo que ahora para el caso de utilizarse por cambio en la acción ejercitada, se requería de nueva notificación a los presuntos afectados. Las pruebas y alegatos continuaron presentándose en primera instancia hasta antes de la resolución provisional (art. 219) y sólo en segunda instancia, para hacer observaciones a los mandamientos de posesión (art. 224).

Para el caso, de que se presentara un conflicto en la ejecución de resoluciones presidenciales definitivas, prevalecería la primera, de acuerdo con el principio: "el primero en tiempo, es primero en derecho" (art. 202).

Se reglamentó, además el procedimiento para la titulación, deslinde y conflicto de bienes comunales (arts. 272 al 286); la nulidad de fraccionamientos (art. 118 y 269); la división y fusión de ejidos (art. 140 y 248); la expropiación de bienes agrarios (art. 188 y 255) "a".

Finalmente, es de observar, que la vigencia del Código Agrario de 1940 fue muy breve, pues a los dos años siguientes de su promulgación, fue abrogado por el Código Agrario de 1942.

2.5. CODIGO AGRARIO DE 1942.

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

Tenía un contenido de trescientos sesenta y dos artículos, más dos transitorios, distribuidos en cinco libros, intitulados de la siguiente manera: Libro Primero "Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y Ejidales", Libro Segundo "Redistribución de la Propiedad Agraria", Libro Tercero "Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales", Libro Cuarto "Procedimientos Agrarios" y Libro Quinto "Sanciones en Materia Agraria".

De esta forma, como se puede apreciar para fines del estudio que nos ocupa, la atención del presente punto la vamos a centrar en los libros primero y cuarto del Código Agrario de 1942.

El Libro Primero básicamente se sustentó en dos capítulos. Continúa con la división entre autoridades y órganos agrarios que estableció el Código de 1940. Se precisa la distinción entre autoridades agrarias, órganos agrarios y las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras. Distinción que delinea y perfecciona a las autoridades agrarias; pues marca las delimitaciones de los órganos que actúan por el Estado y los que tienen representación de los ejidos y comunidades.

Así, el artículo 10. del Código en cuestión, considera como autoridades agrarias, a las siguientes:

- a) Presidente de la República.
- b) Gobernadores de los Estado y Territorios Federales y Jefe del Departamento del Distrito

- Federal.
- c) Jefe del Departamento Agrario.
- d) Secretario de Agricultura y Fomento.
- e) Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Se eliminan como autoridades a los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

Se clasificaban como órganos agrarios (art. 2o.):

- a) Departamento Agrario, con todas las oficinas que integraban.
- b) Cuerpo Consultivo Agrario.
- c) Comisiones Agrarias Mixtas.
- d) Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercía sus funciones por conducto de la Dirección de General de Organización Agraria Ejidal y el Departamento de Asuntos Indígenas.

Se excluyen de este apartado a las Asambleas Generales de Ejidatarios, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales y al Banco de Crédito Ejidal.

Se reagrupa como autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras (art. 4o.):

- a) Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales.
- b) Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.
- c) Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales".

Reservándoseles a los Comités Ejecutivos Agrarios, la representación de los núcleos de población solicitantes de tierras o aguas en el procedimiento correspondiente (art. 3o.). Se aceptaba la reelección de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia, si era por un mínimo de las dos terceras partes de la Asamblea (art. 20).

El libro Cuarto: intitulado "Procedimientos Agrarios", comprendía los relativos a: Restitución

y dotación de tierras y aguas, dotación de aguas, ampliación de ejidos, nuevos centros de población agrícola, permutas de bienes ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales, propiedades inafectables, concesiones de inafectabilidad ganadera, nulidad de fraccionamiento, titulación de bienes comunales, conflictos por límites de bienes comunales y, concluía con el Registro Agrario Nacional.

Los procedimientos de dotación y restitución, en sus disposiciones comunes, reiteraban la doble vía ejidal. En procedimiento de restitución no se apartaba de los lineamientos del Código de 1940, excepto en algunos apartados como el de accesiones de aguas, no previstas en los mandamientos, ni en las resoluciones presidenciales que hubieran concedido tierras de riego. Procedía dictamen del cuerpo Consultivo Agrario y acuerdo del Jefe del Departamento Agrario (art. 223).

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

En el Código anterior se podía interponer la acción de ampliación antes de la ejecución de la resolución presidencial (art. 238), en cambio en el Código de 1942 procedía de oficio la acción de ampliación, después de la ejecución de la resolución presidencial (art. 270).

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

Se establece el procedimiento para "permuta de bienes ejidales", cuya conformidad de los permutantes se manifestaba en asamblea general de ejidatarios, que

debía aprobar la permuta por un mínimo de las dos terceras partes de los asambleístas. El procedimiento culminaba con la resolución presidencial, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario. Dichos lineamientos fueron válidos también, para la permuta de terrenos ejidales por terrenos particulares (arts. 278 a 281).

Donde no se introdujeron cambios era en el procedimiento de fusión y división de ejidos (arts. 282 a 285).

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

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

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

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

El procedimiento para "Concesiones de inafectabilidad", se seguía fincando en los estudios técnico-jurídico-económico a cargo del Departamento Agrario,

Secretaría de Agricultura y Fomento y de los Delegados Agrarios, para continuar con el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y concluir con la resolución presidencial.

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

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

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

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

"Primera Instancia para los Conflictos por Límites de Bienes Comunales", se enfocaban a dirimir los conflictos de hecho o de derecho por límites entre terrenos comunales, o de éstos con los ejidos (art. 314). No presentaba cambios la substanciación del procedimiento, en relación al Código de 1940, que terminaba con la resolución presidencial; si la aceptaban los pueblos era irrevocable. Por primera vez contemplaba la situación

cuando los pueblos no aceptaban la resolución: "... pero aunque no estuvieran conformes se ejecutará por el Departamento de Asuntos Indígenas y se notificará a los ejecutivos locales" (art. 320). Medida que complicaba los conflictos entre los comuneros, ya que no obstante que era ejecutada se tenía la posibilidad de inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

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

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

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

- Ejecutivos Locales.
- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios.
- Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.
- Secretario de Agricultura y Fomento.
- Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.
- Miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.
- Delegados del Departamento.
- Personal técnico y administrativo federal y de

las Comisiones Agrarias Mixtas que intervengan en la aplicación del Código Agrario.

- Miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios.
- Miembros de los Comisariados Ejidales.
- Jefes de las Oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de la Propiedad.

No se incluía la responsabilidad agraria del Presidente de la República, ni la suspensión y/o privación de los derechos agrarios de ejidatarios y comuneros"".

Por último, en este Código se observa en forma relevante la dinámica del Derecho Agrario, ya que este ordenamiento, aunque no un producto final de todo un proceso permanente como lo es la Reforma Agraria, si contuvo formas, procedimientos e instituciones más delineadas y más perfeccionadas; y no obstante las deficiencias que contuvo, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria en nuestro país, cumpliendo con su función dentro del proceso histórico de su vigencia.

2.6. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971.

El Código Agrario de 1942, tuvo una vigencia de cerca de 30 años; la experiencia acumulada de su aplicación, fue recogida en una nueva ley al ser sustituido por la Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971. Pues se hacia indispensable renovar a dicho Código de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales y los principios de la justicia social; para fortalecer la Reforma Agraria.

La denominación de ésta nueva legislación -dice Lucio Mendieta y Núñez- "acaso no sea del todo correcta desde el punto de vista académico. Se presta a disquisiciones teóricas sobre lo que es una Ley y un Código; pero desde el punto de vista político la sustitución del Código Agrario por una Ley Federal de Reforma Agraria, resultó atinada pues el Código Agrario habia perdido prestigio, si alguno tuvo, después de su larga vigencia y sustituirlo por uno nuevo habria sido un Código más que a juzgar por los efectos del anterior se le habria recibido con pesimismo o cuando menos con indiferencia. En cambio la Ley Federal de la Reforma Agraria lleva en su propia denominación el signo de renovaciones fructíferas".

Si bien es cierto -continúa el citado autor- que "tiene muchas deficiencias", también es cierto que "ofrece cuatro innovaciones fundamentales que le hacen muy superior al Código Agrario de 1942 del que, sin embargo, conserva gran parte de su estructura y articulado; pero que cambian totalmente la orientación de la Reforma Agraria. Están innovaciones están comprendidas en las partes de la Ley referentes a la Rehabilitación Agraria, a las futuras dotaciones de tierras, a la organización del Ejido y a la planificación"⁴.

Esta Ley estaba conformada por cuatrocientos ochenta artículos, divididos en siete libros: Primero, de las autoridades agrarias y cuerpo consultivo; Segundo, del ejido; Tercero, de la organización económica del ejido; Cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria; Quinto, de los procedimientos agrarios; Sexto, del registro y planeación agraria; Séptimo, de la responsabilidad en materia agraria; y ocho transitorios.

⁴Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 291 y 305.

Ahora bien, con el objeto de seguir con la temática de las anteriores legislaciones comentadas, se procede al estudio de las autoridades agrarias vertido en los libros primero, segundo y quinto de esta Ley.

El artículo 20. de la Ley Federal de Reforma Agraria -después de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984- señaló como autoridades agrarias, a las siguientes:

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

Estas autoridades tuvieron su fundamento en la fracción XI, XII y XIII del Artículo 27 Constitucional, hoy derogadas por la reforma constitucional de 1992, quienes señalaban como autoridades, a las siguientes:

- a) Presidente de la República.
- b) Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) Secretaría de la Reforma Agraria.
- d) Cuerpo Consultivo Agrario.
- e) Comisión Mixta.
- f) Comités Particulares Ejecutivos.
- g) Comisariados Ejidales.

Como se observa, el artículo 20. de la Ley Federal cita como autoridad agraria a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, más no así el artículo 27 constitucional; sin embargo, éste a su vez menciona a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales como autoridades agrarias, situación que omite la Ley Federal. No obstante estas contradicciones, tales autoridades contribuyeron a la aplicación de las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia, que más adelante corroboraremos.

Las atribuciones de las citadas autoridades,

respectivamente, se explican en lo subsecuente.

Como es sabido, al Presidente de la República se le consideró como autoridad agraria, desde la Ley del 6 de enero de 1915, pues en su artículo 90, se dijo: "y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos". No obstante, fue el Decreto del 19 de septiembre de 1916 (que reformó la citada ley) el que se declara al Presidente de la República como autoridad agraria; ya que la resolución de los Gobernadores sería provisional "y deberá ser revisada por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación". Desde entonces, la autoridad Presidente de la República se mantuvo vigente hasta la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

Tanto en el Código Agrario de 1934, como en el de 1940, el Presidente de la República como suprema autoridad agraria, por medio de una resolución definitiva ponía fin a un expediente de restitución, dotación o ampliación de ejidos; de creación de un nuevo centro de población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable.

Bajo el Código Agrario de 1942 -afirma Martha Cávez Padrón- se siguió señalando al Presidente de la República como la máxima Autoridad Agraria (art. 33). Se dispuso que sus resoluciones no podían ser modificadas, considerándose resoluciones definitivas las que pusieran fin a un expediente agrario de: restitución, dotación de tierras o aguas; de ampliación; de creación de nuevos centros de población ejidal; de reconocimiento de la propiedad inafectable. Estas resoluciones deberían dictarse "de acuerdo con este Código", como lo señaló el artículo 33 citado en su fracción V, consideración que debía regir para todos los casos mencionados en el precepto número 33 del Código Agrario. Es de observarse que el Presidente de la República dictaba otras resoluciones que no se encontraban mencionadas en el citado artículo 33 de referencia, como son las relativas a: fusión de ejidos; división de ejidos; permutas ejidales o comunales; nulidad de fraccionamiento; de privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales, colectivos y temporales; de modificación de derechos de usuarios sobre aguas de propiedad

nacional (art. 89); de modificación o de rectificación de las inscripciones en el Registro Agrario Nacional; y todas aquellas que se preveían en la legislación agraria; por lo que puede deducirse que el artículo 33 (C.A. 1942) tuvo un carácter meramente enunciativo y no exhaustivo, y que no se refirió a las resoluciones presidenciales que son verdaderos juicios, pues no incluyó el privativo de derechos agrarios e incluyó el de inafectabilidad. La definitividad de la cosa juzgada en materia agraria parece referirse sólo a los puntos que integraron la litis en un verdadero juicio agrario y no a la posibilidad de que dicha resolución presidencial pudiera ser modificada mediante el juicio de garantías⁵⁷.

Posteriormente, el Presidente de la República "suprema autoridad agraria", instancia decisoria en los asuntos agrarios, como se sabe, tuvo su fundamento en la fracción XIII, hoy derogada, del artículo 27 de la Constitución; en relación con la fracción I, del artículo 2o. y 8o. de la Ley Federal de 1971, reformada el 17 de enero de 1984; los que, respectivamente, estipularon:

"XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará el ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria"

"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".

De éste último artículo se desprende que "las resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser

⁵⁷Martha Chávez Padrón, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, Sexta edición, México 1989, p. 59.

modificadas"; no obstante, para entonces existía control jurisdiccional de los actos del encargado del Poder Ejecutivo Federal (resoluciones presidenciales), mediante el juicio de garantías.

Asimismo, especifican sus atribuciones señalándolo como suprema autoridad en materia agraria; facultado para tomar las medidas que fueran necesarias a fin de realizar los objetivos de la ley y dictar resoluciones definitivas inmodificables en los expedientes de restitución o dotación de tierras, bosques y aguas; ampliación de los ya concedidos; creación de nuevos centros de población; reconocimiento y titulación de bienes comunales; expropiación de bienes ejidales y comunales; establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que señale la ley.

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

Por lo que hace a la fuerza de las resoluciones presidenciales que dirimían controversias agrarias, es pertinente tener presente el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 859, tomo XIX, Quinta época, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

"RESOLUCIONES AGRARIAS. Las resoluciones presidenciales en materia agraria, ponen fin al

"Martha Chávez Padrón, *Op. Cit.*, p. 61.

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

La intervención presidencial -manifiesta Sergio García Ramírez- "fue "pensada" y sirvió a cierta "racionalidad política", cuando nos hallabamos en plena época de reparto agrario. El presidente que había concentrado las promesas y los poderes de la Revolución en este ámbito, podía y debía ser visto como el gran administrador de la justicia del Estado revolucionario ante los campesinos despojados o desvalidos. Estos eran los personajes fundamentales -con los obreros- en la formación de las "grandes mayorías nacionales", eje del Estado. La "alianza" entre campesinos y gobierno se hallaba fuertemente influida por la promesa de tierra, que fue justamente lo que negó a aquellos el régimen prerevolucionario". Tierra que se entregaba en nombre de la Nación y a cargo de la primera autoridad del país.

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

De tal suerte, que con el tiempo la falta de tierras para proseguir el reparto agrario masivo y la no pertinente situación de hacer del Presidente el "negador" de la tierra, influyó de forma decisiva para el nacimiento de los tribunales agrarios. El relevo de las magistraturas ha sido, el fruto de un relevo de etapas en la vida del campo, más que el resultado de las constantes

recomendaciones de los juristas.

Actualmente el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, ya no se le considera como máxima autoridad agraria, a raíz de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, que derogó la Ley Federal de 16 de marzo de 1971. Sin embargo, al proponer a los magistrados de los Tribunales Agrarios a la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, aún conserva facultades administrativas. Además, retiene la potestad expropiatoria para la materia agraria.

La autoridad agraria "Secretaría de la Reforma Agraria", que lo fue el Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, últimamente, Secretaría de la Reforma Agraria, plantea lo siguiente:

Como ya es de nuestro conocimiento, el Departamento Agrario (y Cuerpo Consultivo), sustituyó a la antigua Comisión Nacional Agraria creada en la Ley del 6 de enero de 1915, en el Código Agrario de 1934; posteriormente, el denominado Departamento Agrario fue conocido como Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual cambió su nombre a "Secretaría de la Reforma Agraria" (denominación actual), en virtud del Decreto de 29 de diciembre de 1974 por el que se reforma la Ley de Secretarías y Departamento de Estado.

"En la exposición de motivos del Código Agrario de 1942, se dijo que "el principio que ha regido la distribución de competencias, es el de reservar para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquéllas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y destruyen derechos agrarios". Y en efecto, el artículo 25 del Código Agrario de 1942 y el precepto 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, al tratar del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad, tienen como punto fundamental, el señalado por la exposición de motivos: la creación, modificación, transmisión y extinción de los derechos agrarios, o sea, una actividad esencialmente jurídico-agraria".

El fundamento constitucional de ésta autoridad se

encontraba consignado en la fracción XI, hoy derogada, inciso a, del artículo 27 constitucional, que decía: "Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución". En relación con la fracción III, del artículo 2o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

"Forman parte de la Secretaría de la Reforma Agraria sus respectivas Delegaciones Agrarias en cada Entidad Federativa (al frente de las que se haya un Delegado Agrario). Pueden ser Delegados, las personas que no posean predios rústicos mayores de la superficie señalada a la propiedad inafectable; que no desempeñen cargos de elección popular; titulados en una profesión relacionadas con las cuestiones agrarias; contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República y que sean de reconocida honorabilidad; y son nombrados y removidos por el Presidente de la República (art. 7 y 15 LFRA).

La innovación que presenta esta ley es que en cada Entidad Federativa habrá por lo menos una Delegación Agraria y que el Delegado Agrario tendrá bajo sus órdenes a varios subdelegados. El subdelegado será nombrado y removido por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria y deberá ser profesionista titulado con experiencia en materia agraria. Son facultades de éstos Delegados, representar en el territorio de su jurisdicción al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de dicha Secretaría; presidir y vigilar el buen funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas; tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios de la competencia de éste; organizar, dirigir y controlar al personal adscrito a la Delegación y al que comisionen dentro de su jurisdicción para algún problema específico; y las demás que la ley les señalan (artículo 13 LRFA, cuyo antecedente fue el artículo 37 del CA de 1942). Sus responsabilidades acumulativas están especificadas por el artículo 466 de la Ley Federal de 1971, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 350 del Código de 1942".

Por lo que respecta al Secretario de la Reforma Agraria es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (art. 3o. LFRA). Sus facultades se prevén

en el artículo 10 de la Ley Federal de 1971, las cuales son:

- Acordar con el Presidente de la República.
- Firmar juntamente con el Presidente las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su responsabilidad.
- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o señalamiento de las zonas de protección o por cualquier otra causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a cualquier otra autoridad.
- Informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que se trata el artículo 471 de la Ley Federal, cuyo antecedente fue el artículo 344 del Código de 1942.
- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia.
- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley, salvo en casos expresamente reservados por la ley a otra autoridad.
- Marcar lineamientos generales a las actividades de la Secretaría, acatando instrucciones del Presidente de la República.
- Las demás que la legislación agraria le señale.

Es pertinente decir, que las explicaciones relativas al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad, son aplicables a la Secretaría como órgano agrario.

El artículo 10 antes referido fue reformado el 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984; con la finalidad de que el Secretario de la Reforma Agraria pudiera "expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad", los que en adelante ya no serán expedidos, ni cancelados por el Presidente de la República. Cabe señalar, que en los artículos 4o. y 5o. transitorios del Decreto del 30 de diciembre de 1983, se dio la facultad al Secretario para expedir los títulos de lotes de las colonias agropecuarias y los títulos respectivos a los baldíos y nacionales.

Fundamentalmente las facultades del Secretario se relacionaron con la creación, tramitación, modificación y extinción de derechos agrarios, o sea con facultades jurídico-agrarios. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 prevé los casos en que el titular de la Secretaría incurre en responsabilidades (art. 460 LRFA, antecedente 343 del CA 1942)**.

Sin embargo, actualmente al ser derogada la Ley Federal de la Reforma Agraria por la Ley Agraria; cuestión que incidió en el ámbito de las autoridades agrarias, entre ellas en la Secretaría de la Reforma Agraria, dicha autoridad subsiste en el marco transitorio de la Ley Agraria. Uno de los cambios dados a raíz de que el Presidente de la República ya no es autoridad agraria, es la de que el Secretario dejó de ser ejecutor de las resoluciones presidenciales en materia agraria; facultad que ahora es asumida por los Tribunales Agrarios.

El Cuerpo Consultivo Agrario, tiene su antecedente en la reforma al artículo 27 constitucional de 9 de enero de 1934 y, por tanto, en el Código Agrario de 1934; reforma que lo integró con esa denominación, pues en la Ley de 1915, su equivalente lo fue la Comisión Nacional Agraria (tribunal revisor). En este primer Código, como ya se dijo, el Cuerpo Consultivo Agrario estaba integrado por cinco miembros nombrados por el Presidente de la República; cuya responsabilidad estribó en el dictamen de los

expedientes agrarios, a efecto de apoyar las resoluciones presidenciales; así como la revisión y autorización de los planos y proyectos de las resoluciones presidenciales, consultor del jefe del Departamento Agrario y perito de las iniciativas de leyes agrarias del Presidente de la República (art. 70. CA 1934).

En los Códigos posteriores (1940 y 1942) el Cuerpo Consultivo, se amplió de cinco a ocho miembros; sus funciones eran las mismas que en el Código de 1934, sólo se ampliaban para discutir y aprobar los planos y expedientes de ejecución de resoluciones presidenciales,

**Cfr. Martha Chávez Padrón, Op. Cit., p. 62 y 63; Sergio García Ramírez, Op. Cit., p. 140 y 141.

que no hubieran sido ejecutadas en todos sus términos.

En la Ley Federal de 1971 -después de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984- la citada autoridad se señaló en la fracción V, del artículo 20.; y su fundamento constitucional en la fracción XI, hoy derogada, inciso b, del artículo 27 constitucional, que decía: "Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen".

Así, el Cuerpo Consultivo Agrario que menciona el inciso b, se integrará por cinco titulares y por el número de supernumerarios que decida el Ejecutivo Federal; dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumerarios, actúan como representantes de los campesinos. El Secretario de la Reforma Agraria preside este Cuerpo, contando con voto de calidad. Sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban resolverse por el Presidente de la República; revisar y autorizar los planos, proyectos relativos a sus dictámenes y opinar sobre los conflictos que se originen por la ejecución de las resoluciones presidenciales (arts. 14 y 16 LFRA de 1971).

El Cuerpo Consultivo Agrario, hoy en día, aun subsiste desempeñando funciones administrativas; auxiliando a los Tribunales Agrarios, actuales órganos de la justicia agraria, a la substanciación de los expedientes, con el fin de concluir con el rezago agrario. Ello, en virtud de la última reforma hecha al artículo 27 de la Constitución y, por tanto, de la sustitución de la Ley Federal de 1971.

Otra de las autoridades agrarias que señaló la Ley Federal en cuestión, fue la Comisión Agraria Mixta (art. 20. fracc. VI).

De las autoridades agrarias reglamentadas en la Ley del 6 de enero de 1915, como ya se sabe, se encontraba la Comisión Local Agraria (una por cada Estado de la República), autoridad que cambia de denominación por Comisión Agraria Mixta a partir de 1934 con el primer Código. Tal Comisión se integró por cinco miembros, dos que representaban a la Federación, dos más a los gobiernos

locales y uno a los campesinos; cuya función consistía en emitir un dictamen una vez que le era remitida la solicitud de dotación o restitución por el gobernador, el que a su vez emitía su resolución provisional.

En los Códigos de 1940 y 1942 las Comisiones Mixtas, quedan en aspectos más concretos, substanciar los expedientes de tierras y aguas; dictaminar los restitución, dotación, ampliación de tierras; opinar sobre la creación de los nuevos centros y expropiación de tierras y aguas.

Posteriormente, la fracción VI de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que consigna a las Comisiones Agrarias Mixtas, tuvo su fundamento en la fracción XI, hoy derogada, inciso c, del artículo 27 constitucional, en la que se decía: "Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen".

Estas Comisiones se integraran por un presidente, un secretario, y tres vocales. El Presidente es el delegado Agrario que reside en la capital del Estado y el primer vocal, son los representantes del gobierno federal y el secretario y el segundo vocal, los del gobierno del Estado. Sus funciones principales consisten en substanciar los expedientes (primera parte de la instrucción) de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias (art. 13 LFRA de 1971).

Esta autoridad, de igual forma, que el Cuerpo Consultivo Agrario, subsiste en el panorama agrario desempeñando tareas administrativas, tendientes en auxiliar a los Tribunales Agrarios en la substanciación de los expedientes, en vías de concluir con el rezago agrario.

Los Comités Particulares Ejecutivos, cabe recordar, existen desde el nacimiento de la Ley del 6 de

enero de 1915; integrados por tres personas, designados por el gobernador, cuya función consistía en ejecutar la resolución provisional, esto es, identificar, deslindar y medir los terrenos a fin de proceder a su entrega.

Durante la vigencia del Código de 1934 los Comités cambian de cierta forma en cuanto a sus funciones, pues representaban al núcleo de población solicitante desde el inicio de la acción agraria, hasta la ejecución de la posesión y la correspondiente entrega de las tierras y aguas al Comisariado Ejidal y la documentación inherente a su gestión. Por lo que hace a su integración se compuso de igual forma por tres miembros (presidente, secretario y vocal) de los solicitantes de la tierra, nombrados por el gobernador.

En la vigencia de los Códigos de 1940 y 1942, continuaban los Comités Ejecutivos, como cuerpos transitorios de gestión de las acciones ejidales, que culminaban con el mandamiento de posesión provisional, o en su caso con la posesión definitiva.

Encontraron su fundamento en la multicitada fracción XI, hoy día derogada, inciso d, del artículo 27 de la Constitución; en relación con los artículos 20. y 17 al 21 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Los Comités Particulares Ejecutivos que menciona el inciso d, se constituyen con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes (presidente, secretario y vocal, con sus respectivos suplentes, electos en asamblea general del núcleo) cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, y cesan en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador o la resolución presidencial, en su caso.

Estos Comités Particulares -manifiesta Sergio García Ramírez- "han ejercido funciones administrativas de los núcleos o peticionarios correspondientes, e intervinieron colegiadamente en los procedimientos respectivos. La Jurisprudencia ha examinado el punto desde diversas perspectivas, entre ellas la relativa al delicado acto del emplazamiento. En este orden de cosas, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que para la eficacia del

acto de emplazamiento es necesario acreditar que los representantes con quienes se entendió el emplazamiento efectivamente desempeñan los cargos de presidente, secretario y vocal del comité particular ejecutivo del núcleo de interesado en el procedimiento del que se trata"⁴¹.

Igualmente, la jurisprudencia del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera parte, Segunda Sala, A.R. 1918/70 y otros, ha considerado al respecto en el examen de la legislación agraria, que:

"La representación de un nuevo centro de población ejidal recae en su correspondiente comité ejecutivo agrario, integrado por un presidente, un secretario y un vocal, actuando conjuntamente. De entenderse el emplazamiento al juicio de amparo con el presidente, que por sí solo no constituye el comité ejecutivo agrario respectivo, debe revocarse la sentencia a revisión y ordenarse la reposición del procedimiento para el efecto de que el juez de distrito provea lo conducente al correcto emplazamiento del núcleo de población relacionado".

Procede considerar aquí, igualmente que con las ya citadas autoridades agrarias, que éstas a pesar de haber salido de la escena constitucional, mantienen su presencia bajo las normas transitorias de la actual Ley Agraria, como auxiliares de los Tribunales Agrarios, en el rezago agrario.

La integración de los Comisariados Ejidales proviene de la reforma al artículo 27 constitucional del 9 de enero de 1934 y, como consecuencia del primer Código Agrario de ese mismo año. Estaban conformados, como ya sabemos, por ejidatarios del núcleo de población (presidente, secretario y tesorero), designados por la Asamblea General de Ejidatarios; cuya función era de mandatario del ejido.

⁴¹Sergio García Ramírez, *Op. Cit.*, p. 98.

En el Código Agrario de 1940 se amplió la función del Comisariado a: administrar los bienes comunales del ejido; convocar mensualmente a asamblea general de ejidatarios; administrar el aprovechamiento de aguas, entre otras. Situación que se mantuvo durante el Código de 1942.

Durante la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, tuvo su fundamento en la fracción XI, hoy derogada, inciso e, del artículo 27 de la Constitución; en relación con los artículos 2o., 22, 37 y 48 de la citada Ley.

Los Comisariados Ejidales previstos en el inciso e, que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, junto con las asambleas generales y los consejos de vigilancia (por eso no aparecen como autoridades agrarias en el artículo 2o de la LFRA). Dicho Comisariado esta constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes; tienen la representación del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales.

Es necesario recordar que al lado de los Comisariados Ejidales, los Códigos de 1940 y 1942, así como la Ley Federal de 1971, señalaron como órganos agrarios y como autoridades internas de los núcleos de población ejidal y de las comunidades, a la Asamblea General de Ejidatarios y al Consejo de Vigilancia Ejidal. Actualmente, dichas autoridades (Asamblea, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia) ya no se consideran autoridades internas, sino órganos de representación y gestión administrativa del ejido, como se desprende de la sección tercera, capítulo primero, Título Tercero (artículos 21 al 42) de la Ley Agraria (Ley vigente que derogó a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971). De tal forma el artículo 21 de esta Ley, dice:

- "Artículo 21. Son órganos de los ejidos:
 - I. La asamblea;
 - II. El comisariado ejidal; y
 - III. El consejo de vigilancia".

A la luz de la Ley Agraria, se conserva la figura de los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, como representantes del ejido o de la comunidad, estrechamente

subordinados a la autoridad de la Asamblea (en la que participan todos los ejidatarios), órgano supremo del núcleo de población (art. 22 y 23); y bajo la supervisión del consejo de vigilancia, integrado por un presidente y dos secretarios, propietario y suplentes (art. 35 y 36). Siendo los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, electos por la Asamblea (art. 37).

El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un presidente, secretario y tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Entre sus facultades y obligaciones se encuentran, el representar al núcleo de población ejidal y administrar sus bienes comunes; el procurar que se respeten los derechos de los ejidatarios; convocar a la asamblea y dar cuenta a ésta de las labores efectuadas, tanto de las tierras como de los movimientos económicos (art.32, 33 y 99).

Estos Comisariados son partes formales en cuanto ostentan dicha representación, y son partes materiales cuando el conflicto es directamente contra ellos por parte de ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados, que es una de las hipótesis contempladas por la fracción VI del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Manifiesta Sergio García Ramírez, que "para la validez del emplazamiento -con sus consecuencias sustantivas y procesales- de un núcleo de población, es necesario que se acredite la personalidad de los integrantes del Comisariado Ejidal respectivo"; pues "debe practicarse con los tres miembros que integran el Comisariado Ejidal (presidente, secretario y tesorero) que lo representa. Ninguno de los miembros de éste tiene, aisladamente, la representación del núcleo, la que únicamente existe cuando concurren los tres miembros del comisariado ejidal correspondiente". Esto es, que para que sean eficaces los actos del comisariado, sus integrantes funcionarán conjuntamente, por regla general; y no por separado, ya que ninguno de esos miembros tiene, de forma aislada, la representación del núcleo. Salvo

²Sergio García Ramírez, Op. Cit., p.p. 100 a 102.

lo que se disponga en el reglamento interno del ejido.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la tesis jurisprudencial visible a fojas 2973, tomo LIX, Quinta época, del Semanario Judicial de la Federación:

"COMISARIADOS EJIDALES, PERSONALIDAD DE LOS. EN EL AMPARO. A los comisariados ejidales corresponden la representación jurídica de los núcleos de población ante las autoridades administrativas y judiciales; pero para que tal representación se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del Comisariado respectivo, de manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima".

La fracción II del artículo 2o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria en comento, también señaló como una de las autoridades agrarias a los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dicha autoridad aparece desde la Ley del 6 de enero de 1915 hasta la Ley Federal de 1971. Con facultades para intervenir en la primera instancia del procedimiento de restitución o dotación de tierras o aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos, y para ejercer la muy importante atribución de ordenar que se diera posesión inmediata a los núcleos de población, de las superficies afectables, en concepto del mismo gobernador (fracción XII, hoy derogada, del artículo 27 constitucional), medida de carácter provisional o precautorio, que, sin embargo, determinaba consecuencias materiales y procesales relevantes (por ejemplo los plazos).

Las diversas atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su condición de autoridades agrarias, quedaron previstas en el artículo 9o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria, de la forma siguiente:

- Dictar resolución para resolver en primera instancia

los expedientes relativos a restitución, dotación de tierras y aguas, dotación complementaria y ampliación de ejidos.

- Opinar en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.

- Proveer en lo administrativo lo necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecuciones de las resoluciones.

- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.

- Expedir los nombramientos a los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes.

- Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta. Y las demás que señale la ley.

Actualmente los Gobernadores de las Entidades Federativas y Jefe del Departamento del Distrito Federal, después de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria dejan de ser autoridades agrarias, para ser consideradas autoridades administrativas auxiliares de los Tribunales Agrarios.

Finalmente, según se observa de la fracción IV, del artículo 2o. de la Ley Federal de 1971, fue considerada también como autoridad agraria la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

A través de la historia del país, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sufrió diversos cambios en su denominación. De esta forma -refiere el maestro Miguel Acosta Romero- "por la Ley del 22 de abril de 1853 se creó el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, que estuvo encargado tanto de las funciones de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquellas que pertenecen a la Secretaría de Comercio. Dicho Ministerio se subdividió, por decreto de 31 de marzo de 1917, en dos Secretarías, que fueron: la de Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo. La denominación de Secretaría de Fomento fue cambiada por la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Este nombre lo

conservó hasta el 31 de diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 17 de diciembre de ese año, y que entró en vigor el 1o. de enero de 1947, le señaló el nombre de Agricultura y Ganadería. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos⁴¹. Dando origen así, a la denominación actual de la Secretaría que nos ocupa como autoridad agraria.

El antecedente más lejano que se tiene de ésta autoridad agraria como tal, se encuentra en el Código de 1942; en la exposición de motivos de ese Código, entre otras cosas, se encomendó a la entonces llamada Secretaría de Agricultura y Fomento lo propiamente agrícola. Posteriormente, el artículo 2o. del citado código determinó que ésta Secretaría, ejercería sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y el Departamento de Asuntos Indígenas.

El artículo 11 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, enumeró las atribuciones de la Secretaría en comento, de la siguiente manera:

- 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.

- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, 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.

- Intervenir en la fijación de las reglas generales o particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas.

- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos que, en virtud de

⁴¹Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 153.

sus condiciones ecológicas, sean más apropiados o remunerativos, en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con algún ejido, comunidad o nuevo centro de población.

- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias.

- Sustener una política enérgica sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos.

En resumen las atribuciones de la Secretaría, fundamentalmente se orientaron, y se siguen orientando, al desarrollo de la producción en el agro mexicano.

De esta forma, se ha mostrado el panorama de las autoridades agrarias en la Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971, en relación con su necesaria vigencia en la nueva legislación agraria.

La Ley Federal que se comenta tuvo reformas y adiciones tendientes a perfeccionar su texto. La primera de ellas, -afirma Lucio Méndez y Nuñez- proviene del "decreto de 29 de diciembre de 1974, al ser reformada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y al de Turismo, en Secretarías. El primero cambio su denominación por la de Secretaría de la Reforma Agraria"; siendo necesario modificar la Ley de la Materia, mediante "decreto de 30 de diciembre de 1974". Por lo tanto, la reforma consistió en cambiar "la denominación Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la de Secretaría de la Reforma Agraria, en cada uno de los artículos de la Ley Federal que por su redacción ameritaban

el cambio"".

Con independencia de la reforma citada, para fines de la década de los setentas ya se mencionaban otros temas, de tal forma se detectó en el fondo del artículo 27 constitucional y del concepto de Reforma Agraria derivado de él, que había todavía otros conceptos que debían aclararse, entonces en febrero de 1983 se produjeron las reformas constitucionales al citado artículo 27 que consagraron el desarrollo rural integral y la justicia agraria expedita; -comenta David García Estrada- consagradas en las fracciones XIX y XX "en las que se dispuso que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, promoviendo además, el Estado, las condiciones para el desarrollo rural integral, a efecto de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional".

Como consecuencia de lo antes expresado, fue reformada la Ley Reglamentaria en las disposiciones en los que incidió tal reforma, como lo fue "la organización económica, registro agrario nacional, derechos agrarios individuales, etc. Entre los artículos que se reformaron se encuentran los siguientes: 20., fue adicionado con una fracción más para incluir al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad; 80. fracción IV, precisa la denominación de reconocimiento y titulación de bienes comunales; 10 fracción XX, confiere atribuciones al Secretario de la Reforma Agraria; 12, se adicionan las fracciones I y II, para dar celeridad a los procedimientos agrarios; 41 fracción VIII, obliga al Comisariado y Consejo de Vigilancia a hacer que se respeten las tierras ejidales evitando su utilización para otros fines; 241, el trámite de las solicitudes se sujeta a examen previo de la capacidad colectiva del núcleo solicitante; 292, suprime la remisión del expediente al Delegado Agrario; 298, dispone la publicación de los mandamientos negativos del Gobernador; 326, 366, 431 y 432, superan las situaciones problemáticas que una pequeña parte en conflicto

involucraban todo el expediente, lesionando a la totalidad de los comuneros; por último, los artículos cuarto y quinto transitorios facultaron al Secretario de la Reforma Agraria, a regularizar las colonias agrícolas y ganaderas"".

Finalmente, la Ley Federal de 1971 tuvo una vigencia de poco más de veinte años, pues como es sabido fue derogada por la Ley Agraria del 23 de febrero de 1992.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria con la que surgió la reforma agraria, hasta nuestro días, la situación del suelo mexicano ha cambiado considerablemente. Tal fue como lo expuso el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari en su iniciativa de reformas de 1991, tendiente a modificar el artículo 27 constitucional y la ley reglamentaria del mismo (Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971); en las que se determinó que el Presidente de la República, ya no sería considerado como suprema autoridad agraria; por cuanto hace a las demás señaladas como autoridades agrarias, éstas salen de la escena constitucional, pero mantienen su presencia en el juicio agrario mientras perdure, bajo las normas transitorias de la nueva regulación constitucional y secundaria, el despacho de los asuntos que constituyen el llamado rezago agrario; consideradas como autoridades administrativas auxiliares de los Tribunales Agrarios, actuales órganos de la justicia agraria. De esta forma, el párrafo cuarto del artículo tercero transitorio, dice:

"La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda".

No es óbice acentuar, que la Ley Agraria vigente respecto a la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, la Ley Agraria vigente, ya no considera a éstas como autoridades internas, sino como órganos de representación y gestión administrativa del ejido.

⁴⁷La Evolución del Derecho Agrario en México, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 921 a 924.

CAPITULO III

LOS ORGANOS DE LA JUSTICIA AGRARIA EN LA NUEVA LEY

1. TRIBUNALES AGRARIOS.

Antes de proceder al desarrollo del presente capítulo, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

Como complemento legal de la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional de 1991, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, una iniciativa de Ley Reglamentaria de la disposición constitucional para que fuera aprobada; la cual dio origen a la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (así como a diversos Reglamentos), ambas, del 23 de febrero de 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de ese mismo mes y año.

La Ley Agraria, como ya se ha dicho, derogó a la Ley Federal de la Reforma Agraria; además, a la Ley General de Crédito Rural; la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías; la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino (en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose); la Ley de Fomento Agropecuario, salvo las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido y, todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley (arts. segundo y sexto transitorios LA).

No obstante la anterior decisión derogatoria, es necesario referir algunas cuestiones referentes al régimen transitorio contemplados en la Ley Agraria, éstos son: el llamado rezago agrario, los certificados de inafectabilidad y el régimen de colonias agrícolas y ganaderas.

En cuanto a la primera salvedad, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, prevé que en los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, y creación de nuevos centros de población (a los que se les conoce con el nombre de "rezago agrario") en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, para no interrumpir su deshago, que las autoridades agrarias que habían venido desahogando dichos asuntos continúen haciéndolo, sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario (Ley de la Reforma Agraria que se deroga); que los asuntos que le correspondan

conocer a los tribunales agrarios, le sean turnados por la Comisión Agraria Mixta o el Cuerpo Consultivo Agrario, una vez que los tribunales entren en funciones; asimismo, el párrafo cuarto dice que la autoridad agraria, preste a los Tribunales agrarios la colaboración que necesiten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se dicte la resolución respectiva.

De esta forma, como ya se ha dicho, las autoridades agrarias contempladas en la Ley Federal de la Reforma Agraria salen de la escena constitucional, manteniendo su presencia en el juicio agrario mientras perdure, bajo las normas transitorias de la nueva regulación constitucional y secundaria, el despacho de los asuntos que constituyen el llamado rezago agrario; como autoridades agrarias administrativas, auxiliares de los tribunales agrarios. El apoyo es únicamente el compatible con la función jurisdiccional de quien lo requiere (los tribunales agrarios) y administrativo de quien lo brinda (autoridades agrarias).

La norma transitoria sólo enfatiza la colaboración de los asuntos turnados al amparo de la transferencia de potestades, pero en modo alguno limita a éstos el posible auxilio de la autoridad agraria (básicamente la Secretaría de la Reforma Agraria y sus Delegaciones, así como las Comisiones Agrarias Mixtas) hasta su extinción, que sólo puede ocurrir cuando concluyan los trabajos que la ley pone a su cargo.

En relación a los certificados de inafectabilidad, bajo la legislación anterior (constitucional y secundaria) los pequeños propietarios podían solicitar y obtener certificados de inafectabilidad, que ponían sus tierras al abrigo de afectaciones dentro del reparto agrario, salvo que se acordara la cancelación de ese título por las causas legalmente estipuladas. Estos certificados, hoy en día han perdido fuerza, en virtud de haber concluido el reparto agrario; sin embargo, conservan utilidad para fines procesales, pues "podrán ofrecerse como prueba en los procedimientos previstos por esta ley y tendrán validez para efectos de determinar la calidad de las tierras" (artículo cuarto transitorio).

Respecto al régimen de colonias agrícolas

y ganaderas; el artículo octavo transitorio determina que "las colonias agrícolas y ganaderas (existentes al tiempo de expedirse el nuevo ordenamiento) podrán actuar y continuar sujetas al régimen establecido en el Reglamento de colonias Agrícolas y Ganaderas o por adquirir el dominio pleno de sus tierras, en cuyo caso se regirán por la legislación civil de la entidad en que se encuentren ubicadas". Por ende, el Reglamento aludido con las particularidades que establece en materia de relaciones sustantivas, órganos y procedimientos permanecerán en vigor, sin fijar día, mientras exista una colonia de ese carácter en el país.

La Ley Agraria vigente recoge las instituciones centrales del régimen agrario -refiere Sergio García Ramírez-, "considera la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del derecho agrario, las formas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales, y diversas instituciones llamadas a intervenir en este ámbito"¹⁰. En concreto, los rasgos esenciales de la Ley Agraria actual, son los siguientes:

- a) Otorga como primer presupuesto la seguridad jurídica a las tres formas de tenencia de la tierra reconocidas constitucionalmente, éstas son: ejidal, comunal y pequeña propiedad.
- b) Dispone la creación de Tribunales Agrarios.
- c) Contempla la definitividad de derechos sobre sus tierras a ejidatarios y comuneros; clasificando a éstas como: tierras de asentamientos humanos, tierras de uso común y tierras parceladas.
- d) Da una especial protección a las comunidades indígenas.
- e) Crea una nueva organización interna del ejido, con la finalidad de liberar la iniciativa de ejidatarios y comuneros.
- f) Abre la posibilidad de nuevas formas de asociación para los ejidatarios y de participar en el agro de sociedades civiles y mercantiles, con la finalidad de capitalizar al campo.
- g) Trata de resolver, mediante algunas

¹⁰Sergio García Ramírez, Op. Cit., p. 43.

disposiciones, la conservación de los recursos naturales, al impedir la degradación de la tierra y del medio ambiente, especialmente en la selva y el bosque.

h) Propone la creación de la Procuraduría Agraria, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

La Ley Agraria se conforma por diez títulos, en doscientos artículos y ocho transitorios, en los que se encuentran los rasgos esenciales antes mencionados; y en los que se incluyen los instrumentos necesarios para hacer efectivos los objetivos y principios del precepto constitucional.

Ahora bien, en relación con los actuales órganos de la justicia agraria motivo de éste trabajo, se encuentra en esta ley, el Título Décimo de la Ley Agraria (arts. 163 a 200), denominado "De la justicia agraria"; así como, las instituciones que tienen gran interés e injerencia en la justicia agraria, y que se hallan inmersas en los Títulos Séptimo: "De la procuraduría agraria" (arts. 134 a 147); y Octavo: "Del registro agrario nacional" (arts. 148 a 156). Cuestiones que son materia fundamental para estudio del presente capítulo.

Además de la Ley Agraria, tiene gran importancia para los efectos que nos ocupan, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 constitucional; ley emanada (junto con la Ley Agraria) de la Constitución, que rige y organiza, en el máximo orden normativo la justicia agraria.

La Ley Agraria se ocupa en conjunto de los temas agrarios; la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, como ley especial, tiene precisamente como tema exclusivo el de los Tribunales Agrarios, actuales órganos de la justicia agraria; asimismo, en caso de conflicto de normas entre ésta y la Ley Agraria, prevalecerá la Ley Orgánica en lo que respecta a los tribunales agrarios, no porque tenga jerarquía superior, sino en virtud de su carácter de ley especial.

Esta Ley Orgánica, consta de ocho Capítulos, en treinta artículos y cinco transitorios; dichos capítulos son los siguientes: 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"; Séptimo, "De los impedimentos y las excusas"; y Octavo, "De las responsabilidades".

Finalmente, cabe señalar que desde su aparición en el ámbito jurídico, la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, después de la experiencia reunida a lo largo de varios meses de trabajo (casi un año, a partir de la última designación de los Magistrados, que fue en agosto de 1992), por Decreto del 7 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de ese mismo año, tuvieron algunas reformas; entre éstas, se encuentran las siguientes: "De integración adecuada y oportuna del órgano jurisdiccional y sus auxiliares, artículos 8, fracción IV y 26 de la LOTA; de imparcialidad y objetividad del órgano jurisdiccional, a través de la intervención de la Procuraduría Agraria en la formulación de demandas, artículos 170 y 178 de la LA; de competencia suficiente de los tribunales agrarios, artículos 90, fracción I y II, 18, fracciones I, II, XI y XII, de la LOTA, y 198, fracción I, de la LA; de seguridad jurídica, artículos 185, fracción VI de la LA, y 18, fracción XIII, de la LOTA; de conocimiento para efectos de audiencia, defensa y pruebas, artículos 170, 173 y 183 de la LA; de justicia expedita, artículo 90, de la LOTA; y de satisfacción del interés jurídico por medio de la sentencia, artículos 166 y 191 de la LA"⁷.

Después de haber expuesto las aseveraciones anteriores, que apoyaran en gran medida a la mejor comprensión y desarrollo del presente capítulo, se pasa al estudio del mismo.

El concepto como la práctica de los tribunales agrarios data de hace muchos años; órganos depositarios de jurisdicción, para resolver las controversias que se susciten en el agro, es decir, los litigios derivados de la tenencia y aprovechamiento de los bienes del campo: tierras, aguas y bosques.

⁷Sergio García Ramírez, *Op. Cit.*, p.p. 53 a 55.

Antes de analizar el régimen actual de los tribunales agrarios en México, a la luz de la legislación agraria, conviene recordar que éste se ha modificado integralmente en el pasado reciente (esto es, en el año de 1927). Por tal motivo se hace necesario exponer, con algún detalle, cuál fue el régimen jurídico vigente en el país en la mayor parte del siglo XX.

Sin embargo, también en la perspectiva histórica de otras regiones, se encuentran (como ejemplo) otros antecedentes que merecen referencia. Entre ellos se hallan, "el antiguo Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia. Este tribunal de las Aguas existía ya cuando Jaime I, en 1239, hizo donación de las acequias de la Vega de Valencia. Aún hoy sesiona el Tribunal, con buenos resultados, producto de una largísima tradición y de una bien ganada respetabilidad. En él participan los vecinos de la región, beneficiarios y administradores del agua: "... como un órgano social investido de jurisdicción". Así como, el "Juzgado del Beneficio y Composición de Tierras" o Juzgado de Tierras, que aparece en 1692 como un órgano del sistema de composiciones. No le correspondía resolver cuestiones entre campesinos, sino entre el monarca y los poseedores de tierras sin título bastante. Era, pues, una suerte de agente de ventas y cobranzas en beneficio del patrimonio real"***.

Por cuanto hace a nuestro país -Manifiesta Martha Chávez Padrón-, "si nos ponemos con paciencia a pensar en los tribunales agrarios no sólo como noticia de hoy, sino como acervo del pasado, lo curioso es que el tema nos resulta tan viejo como la lucha agrarista, de tal manera que puede decirse que el pionero en esta cuestión fue el mismo Emiliano Zapata; afortunadamente para comprobarlo basta consultar el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, en su cláusula sexta, donde las fuerzas surianas pidieron "tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución", a fin de que ante ellos se presentaran los usurpadores de las tierras de los pueblos que se consideraran con derecho a ellas. Por una parte este Plan es un documento histórico de existencia y contenido irrefutable que nos hace aceptar, querámoslo o no, que

***Sergio García Ramírez, Op. Cit., p. 143 y 144.

el ejército zapatista fue el que, dentro de todas las fuerzas revolucionarias, desde 1911 por lo menos, expresó formal y claramente su deseo de luchar por llegar a obtener tribunales agrarios, con una estructura diferente a los hasta entonces existentes, que fuera si no excepcional, sí especializado en el tratamiento de los problemas campesinos por los cuales luchaban, refiriéndose expresamente a la restitución de tierras, pues siempre usaron ese término y no el de reivindicación".

Emiliano Zapata -continúa la citada autora- "llegó a ser jefe de la Junta de Defensa de la comunidad agraria de Anenecuilco; por tanto, depositario de las copias de los títulos de propiedad comunera de sus tierras que databan de la época de la Colonia, pues los originales se perdieron en el incendio del viejo palacio nacional en donde estaba el archivo (8-VI-1692). Estos documentos y muchos otros pasaron de mano en mano, de un calpuleque al calpuleque siguiente. Cuando la comunidad agraria de Anenecuilco, como tantas otras, se vio despojada de sus tierras, empezó su peregrinar de juez en juez, de tribunal en tribunal y todos ellos desechaban sus demandas por falta de personalidad y por inexistencia de la propiedad social de un pueblo, o sea por falta de acción y de procedimiento. En esta lucha nació, creció y vivió Zapata y por ello no creyó en los tribunales del fuero común o federales, ni en el poder judicial tradicional, soñando por tanto en tribunales especializados que entendieran las peculiaridades de los problemas comuneros agrarios; una y otra vez intentó ante los jueces y los tribunales de acción reivindicadora y una y otra vez resultó improductivo; por eso cuando en el artículo 10 del Plan de San Luis, el 5 de octubre de 1910, se mencionó la palabra restitución, Zapata y sus fuerzas se adhirieron. Luego cuando sus anhelos no se cumplieron, emitió su Plan de Ayala, convencido de que sólo una verdadera revolución la que sustituye un régimen jurídico por otro lograría la justicia para los comuneros. Todo esto motivó la frase consagrada en el Plan de Ayala de que los usurpadores, y no los comuneros, tendrían que ir a defender sus derechos ante tribunales especiales que se establecerían al triunfo de la revolución, porque su revolución sí quería un cambio jurídico, no como la preconizaba el Plan de San Luis que su artículo 10. declaró vigentes todas las leyes anteriores a la revolución. Zapata estaba convencido de que con esas leyes no se

obtendría justicia y quería otras leyes y otros tribunales. Su primer lema fue precisamente "Reforma, libertad, justicia y ley" que después sintetizó en "Tierra y libertad"".

Así, la solicitud de establecer tribunales agrarios, para conocer de las controversias que se suscitasen en materia del campo, como medio de fincar la seguridad jurídica en la tenencia y aprovechamiento de la tierra, proviene del Plan de Ayala, máximo texto zapatista, por excelencia, de la revolución agraria.

Para 1915, el Decreto del 6 de enero de ese mismo año, como ya sabemos, dispuso un esquema de organización que fue la solución de nuestro orden positivo en el tema de las autoridades agrarias, naciendo desde entonces la idea de resolución de los conflictos agrarios mediante órganos administrativos. Situación que se mantuvo en la sucesión de las legislaciones agrarias: Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. Aquí, cabe recordar que en los Códigos de 1940 y 1942, se clasificaron a los órganos agrarios con el fin de destacar entre los que realizaban las tareas de resolver conflictos, y los que tenían el cometido de aplicar la Ley; situación, que si bien la Ley Federal de 1971 expresamente no contempló, de forma implícita sí.

Hasta entonces, los litigios quedaron sujetos a autoridades administrativas para que, en ejercicio de facultades cuasijurisdiccionales expresamente atribuidas a ellos por la Constitución, dirimieran las controversias en esta materia. Actualmente, tras la reforma de 1992, esa función fue asumida por órganos jurisdiccionales en sentido estricto, dotados de "autonomía y plena jurisdicción", como dice el segundo párrafo del artículo 27 constitucional: pues tales órganos, denominados Tribunales Agrarios, están investidos de los elementos que integran a integran la jurisdicción: notio, que permite al juzgador conocer del litigio; vocatio, que lo faculta para convocar a las partes, abligándolas a comparecer ante su autoridad; coertio, que le permite proveer en forma coercitiva al cumplimiento de sus resoluciones; iudicium, que le confiere

la potestad de dictar sentencia; y ejecutivo, que le autoriza a imponer, con el auxilio de la fuerza pública, la ejecución de sus determinaciones. Radicando en todos estos atributos la "plena jurisdicción" que le fue conferida. Creados, precisamente, con la finalidad de realizar una función jurisdiccional concreta: administrar justicia agraria; de ahí, su denominación de órgano de justicia.

De esa manera, a raíz de la reforma del artículo 27 de la Constitución en 1992, se introduce un sistema totalmente diverso al que imperó durante la mayor parte del siglo XX; al derogarse las fracciones relativas a las autoridades agrarias del régimen anterior, que como se ha dicho, actuarán en tanto continúen desahogando los asuntos que deben resolverse de acuerdo con la ley que la reforma constitucional derogó.

Ahora bien, desde hace muchos años, la doctrina nacional, generada por los diversos especialistas del Derecho, así como pretensiones aportadas como resultado de algunos congresos jurídicos, sostuvieron que los conflictos agrarios debían ser resueltos por órganos de carácter jurisdiccional y no por órganos administrativos.

Así tenemos por ejemplo, -cita el jurista Héctor Fix-Zamudio- las conclusiones del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal de la Comisión Tres, dedicada al estudio del tema "Perspectivas para la creación de Tribunales Agrarios" (realizado en Jalapa Veracruz en 1979); tales conclusiones, entre otras, son:

"Primera. El VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal se pronuncia por la creación de Tribunales Agrarios especializados, enmarcados formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero dotados de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos, por lo que no existirá, en este respecto, dependencia jerárquica alguna entre ellos y cualquier autoridad administrativa.

Segunda. Los Tribunales Agrarios actuarán en forma colegiada y serán órganos de justicia retenida respecto de las acciones de dotación, ampliación y restitución de tierras, bosques y aguas, por lo que los dictámenes que sobre esta materia formulen serán sometidos a la aprobación del Ejecutivo Federal para la emisión de la

resolución presidencial correspondiente. Asimismo, actuarán en forma colegiada cuando se impugne un acto de autoridad.

Tercera. Los Tribunales Agrarios, a través de sus magistrados serán órganos jurisdiccionales unitarios para la instrucción y resolución de las controversias entre particulares (comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios)".

"Décima. Los Tribunales Agrarios gozarán de imperio, por lo que se les dotará de las facultades necesarias para obtener de la autoridad administrativa la debida ejecución de sus fallos, pero sin que ello implique su interferencia en la política agraria o en el ámbito administrativo"º.

La misma pretensión de establecer tribunales especializados en materia agraria -refiere Samuel Alba Leyva- expreso la Comisión de Justicia Agraria, integrada para la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública en 1983; de la siguiente manera:

"La creación de los Tribunales Agrarios constituye uno de los temas que ocupó gran número de ponencias, tanto de agrupaciones campesinas como de pequeños propietarios.

Existe el consenso de su necesaria instauración para resolver tanto los conflictos sobre derechos agrarios individuales, como entre ejidos y comunidades, así como entre estos últimos y pequeños propietarios.

Una de las causas principales del rezago en materia agraria lo constituye el hecho de que, de acuerdo con la ley, cada dos años deben actualizarse, mediante resolución presidencial de reconocimiento, privación y adjudicación de derechos agrarios, más de 26 mil ejidos existentes en el país.

ºEl Juicio de Amparo en Materia Agraria, Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C. Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, México 1979-1980, p. 531.

Si esta función, entre otras de carácter jurisdiccional no menos importantes, se atribuye a los Tribunales Agrarios dotados de un procedimiento expedito, uninstancial, en el que priven los principios de economía procesal, ausencia de recursos, brevedad en los plazos e inmediatez, se habrá logrado un gran avance en el proceso de consolidación de la Reforma Agraria integral".

En el citado VIII Congreso, de igual forma se pronuncio el jurista Gonzalo Armienta Calderón al sugerir la creación de tribunales agrarios y examinar el grave problema del rezago agrario; aquéllos constituirían un sistema de salas regionales y desempeñarían sus atribuciones jurisdiccionales al amparo de una ley de justicia agraria. También, Oscar Ramirez Mijares, Raul Lemus García y Pastor Murguía González sostuvieron la necesidad de establecer tribunales agrarios como un "organismo de gobierno, que con estricto apego a la ley, resuelva ese cúmulo de controversias (distintas de las relacionadas con el reparto agrario) y complemente la justicia distributiva dentro del contexto de la justicia social, sin interferir en los pilares estructurales de la política agraria en materia de reparto agrario, planeación y organización económica de la producción agropecuaria, que constitucionalmente se dejan a cargo del jefe del Ejecutivo Federal, como primera autoridad agraria ... su esfera de competencia ... debe ser aquel renglón de controversias jurídicas que la ley vigente no ha otorgado en forma expresa al Poder Ejecutivo, como ocurre especialmente en el campo del reparto agrario".

Los distinguidos juristas Martha Chávez e Ignacio Burgoa, igualmente manifestaron su inquietud sobre el tema en cuestión; de tal forma el primero de ellos, hizo ver la existencia de órganos y procedimientos específicos, para la justicia agraria en México, bajo conceptos diferentes de los que tradicionalmente han regido en otros campos del Derecho. Por su parte, el segundo de los citados sostuvo que "para dirimir toda clase de controversias en

"Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública (1983), La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia, Procuraduría General de la República, México 1984, p. 37.

materia agraria, salvo el caso de conflictos por razón de tierras entre dos o más poblados, deben implantarse los Tribunales Agrarios con todas las características y elementos de un auténtico Tribunal, principalmente el que concierne a la autonomía" y que "sólo mediante el funcionamiento de Tribunales Agrarios se puede realizar la Justicia Agraria".

Por último, de éste VIII Congreso hemos de citar la opinión del especialista José Hinojosa Ortiz quien dijo que "las cuestiones parcelarias y demás similares pueden encomendarse a los Tribunales Agrarios que al efecto se creen; estos Tribunales estarán ubicados dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero sus trámites adoptarán las formas procesales de auténticos juicios...".

Así como, lo manifestado por el maestro Luis M. Ponce de León Armenta en su libro Derecho Procesal Agrario; pues en aquél, planteó un sistema de tribunales agrarios muy semejante al que estableció la reforma de 1991, en el sentido de que se conformaran de una "institución de un tribunal superior de derecho social agrario que se constituiría en tribunal de apelación para procesos de doble instancia, y de tribunales locales desconcentrados en cada entidad federativa y en el Distrito Federal con plenas facultades de decisión y ejecución, pero dependientes administrativamente del tribunal superior ...".

De este modo, es la reforma al artículo 27 constitucional de 1991-1992 con la que se resolvieron de manera definitiva, todas las pretensiones sobre la creación

"Cfr. No existe Justicia Agraria en México; Perspectivas de los Tribunales Agrarios en el Derecho Agrario Mexicano; Comunicado sobre el Establecimiento de los Tribunales Agrarios; Algunos Comentarios sobre el Tema de los Tribunales Agrarios; y Perspectivas para la Creación de Tribunales Agrarios; Memorias del VIII Congreso, Op. Cit., p.p. 277 y ss.

"Luis M. Ponce de León Armenta, Derecho Procesal Agrario, Editorial Trillas, Primera edición, México 1988, p. 145.

de tribunales agrarios dadas con anterioridad a ella. Cuya creación imprime el propósito de modificar a fondo el concepto y el método para la solución de controversias agrarias, es decir, un cambio sustancial a los métodos de tramitación y decisión de los litigios en el campo. Para lo cual, como se sabe, se procedió a la reconstitución del citado precepto constitucional, así como, a la sustitución de la legislación agraria.

Tras la citada reforma, la fracción XIX del artículo 27 constitucional, dispone que:

"para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".

Asimismo, aparece publicada la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, antes transcrita. La cual pondera la seguridad jurídica estableciendo los mecanismos y reglas para la solución de las controversias en el campo, a través de un sistema de administración de justicia agraria: Los Tribunales Agrarios.

Al efecto, el artículo 1o. de la Ley dispone que:

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

Por su parte, el artículo 2o. de la misma Ley, dispone que los tribunales agrarios se componen por Tribunal Superior Agrario y por los Tribunales Unitarios Agrarios. Mismos que a continuación, trataremos por separado.

1.1. TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.

El Tribunal Superior Agrario -define Jesús Sotomayor Garza- "es el Órgano reconocido por la Constitución General de la República como máxima autoridad agraria, en el que se dirimen las controversias que se dan con motivo de la actividad agraria y administra la justicia agraria revisando fallos y resoluciones de los tribunales unitarios".

Se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que sustituye a aquéllos en sus ausencias (art. 3o. LOTA). El nombramiento de los magistrados, conforme a la Ley Orgánica, ésta a cargo de la Cámara de Senadores y, en sus respectivos recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de la lista de candidatos a propuesta del Presidente de la República (art. 15 LOTA). Para el caso de que el Senado no apruebe la lista de los designados por el Ejecutivo Federal, éste enviará una nueva propuesta para cubrir las plazas vacantes, hasta cubrir todas por completo (art. 16 LOTA).

El presidente del Tribunal Superior es nombrado por el Pleno de entre los magistrados agrarios, durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto; será suplido en sus ausencias por un magistrado designado por el mismo Tribunal Agrario (art. 4o. LOTA).

Como se puede observar, entre las designaciones de los magistrados del Tribunal Superior Agrario, se distinguen dos regímenes: externa e interna. La designación externa se refiere a las de los magistrados en general, propuestos, en primer lugar, por el Presidente de la República y designados, en segundo lugar, por la Cámara de Senadores del Congreso; por lo que toca a la designación interna, ésta se refiere a la del presidente del Tribunal Superior Agrario, pues se cumple en el seno del mismo Tribunal.

Los magistrados designados durarán en su cargo seis años, si al cabo de éstos son ratificados en el cargo, entonces deviene la inamovilidad (art. 17 LOTA). Sin embargo, la inamovilidad puede cesar por dos causas: retiro o remoción. El retiro puede ser voluntario o forzoso;

el voluntario ocurre con la renuncia al cargo, de la que conoce el Tribunal Superior conforme a la fracción III del artículo 80. de la Ley Orgánica. Por lo que hace al retiro forzoso, éste procede en dos supuestos: por cumplir setenta y cinco años de edad, que es, por otra parte, la edad límite para que una persona pueda ser designada magistrado de la justicia agraria; o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo (art. 13 LOTA).

Para ser magistrado se requiere (art. 12 LOTA):

I. Ser mexicano en pleno ejercicio de derechos, tener por lo menos 30 años cumplidos el día de la designación.

Para efectos de ésta fracción, es necesaria la plenitud del ejercicio de derechos civiles, pues la suspensión o privación de alguno, aun cuando no entorpeciera su cargo, mancharía el buen concepto público. En relación a la edad, para la designación de diversos juzgadores, se denota que la ley contempla la misma edad requerida para el desempeño de cargos de elevada responsabilidad, por ejemplo, para secretarios del despacho o candidatos a senadores (arts. 58 y 91 de la Constitución).

II. Ser licenciado en derecho con título expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación.

III. Tener una práctica profesional de al menos cinco años.

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

El legislador, como se nota, exige el grado académico mínimo, así como, una razonable experiencia en la práctica que todo profesionista debe poseer. Por lo que se refiere al último requisito, tratándose de otros juzgadores el legislador ha sido más benévolo, por ejemplo, para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se dispone que éstos no hayan sido condenados por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara del delito de robo, fraude,

abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, se le inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena (fracc. IV del art. 95 const.).

Además de los magistrados designados, conforme al Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior contará a título de órganos, unidades administrativas y servicios públicos, con:

1. Secretaría General de Acuerdos.
2. Oficialía Mayor.
3. Contraloría Interna.
4. Dirección General de Asuntos Jurídicos.
5. Unidades de Actuarios y Peritos.
6. Unidad de Atención e Información al Público.
7. Unidad de Informática.
8. Unidad de Publicaciones.
9. Centros de Estudio de Justicia Agraria y Capacitación (art. 2o. RTA).

En las normas que rigen cada uno de los órganos, unidades y servicios citados, se advierte que no sólo atienden necesidades del Tribunal Superior, sino que también son instrumentos de la gestión de este con respecto a los tribunales unitarios, es decir, en lo que corresponde al sistema de la justicia agraria, de forma integral.

De igual forma, el citado Reglamento dispone que éstos cuenten con secretarios de acuerdos y de estudio y cuenta (quienes darán fe de los actos en que intervengan); asimismo, "con los subsecretarios de acuerdos y, en general los tribunales agrarios, con los directores generales, directores de área, subdirectores, secretarios, jefes de departamento, jefes de oficina, asesores, actuarios, peritos y demás servidores técnicos y administrativos" necesario para cumplir con la función que constitucionalmente les ha sido encomendada, y teniendo en cuenta las previsiones presupuestales (art. 3o. y 6o. RTA).

Los secretarios de acuerdos, de estudio y cuenta, actuarios, peritos y demás categorías de servidores públicos que desempeñen las funciones a que se refiere la fracción II del artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son trabajadores

de confianza; cuya selección se supedita al régimen de convocatoria y concurso, para cada puesto (art. 26 LOTA).

El orden jurídico dota a los órganos de la justicia agraria de atribuciones específicas, para que actúen en el marco estricto de esas atribuciones, que encierran sus obligaciones y facultades funcionales. Dichas atribuciones, se pueden clasificar en jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Las primeras, son sus poderes característicos, que les distinguen de otras autoridades públicas, se relacionan directamente con su desempeño; resolver controversias. Las segundas, son una condición natural para el buen despacho de las primeras; cuyo carácter es, evidentemente, administrativo.

En tanto órgano de gobierno de la totalidad de los tribunales agrarios, el Tribunal Superior tiene conferidas diversas atribuciones de carácter no jurisdiccional, éstas son (art. 80. LOTA):

1. Establecer el número y límite territorial de los distritos en que se divide el territorio de la República. Así como, el número y sede territorial de los tribunales unitarios que existirán en cada distrito agrario.

2. Conocer sobre licencias y renunciaciones de los magistrados.

3. Determinar cuándo el magistrado supernumerario del tribunal debe suplir la ausencia de algún magistrado. Asimismo, designar al supernumerario que deba suplir la ausencia de algún magistrado del tribunal unitario.

4. Elegir de entre los magistrados al Presidente del Tribunal Superior Agrario.

5. Vigilar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios. Nombrar a los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y en general, resolver todas las cuestiones que se relacionen con sus nombramientos.

6. Aprobar el anteproyecto de presupuestos

anual de egresos.

7. Aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Dentro de las atribuciones de carácter jurisdiccional conferidas al Tribunal Superior Agrario, se encuentran las siguientes (art. 9o. LOTA):

1. Conocer del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles. Así como, la revisión de sentencias de esos mismos tribunales unitarios, relativas a restitución de tierras ejidales o comunales y de juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Actualmente el recurso de revisión, es el único medio ordinario de modificación de la sentencia de primera instancia; sin embargo, el juicio de amparo sigue teniendo cabida como un medio extraordinario.

El artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, como se recordará, ordena que los asuntos del rezago agrario, seguirán substanciándose por las autoridades que tenían competencia para ello y conforme a la Ley Federal de la Reforma Agraria; y que ya debidamente integrados se remitirán al Tribunal Superior Agrario para que éste resuelva conforme a derecho corresponda; es decir, a partir de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional no será ya la autoridad administrativa la que resuelva sobre la afectación de tierras, sino que tendrá que ser un acto jurisdiccional, una sentencia dictada por el Tribunal Superior Agrario; al efecto el artículo 200 de la Ley Agraria, en su segundo párrafo, establece que en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales Superior o Unitarios Agrarios, procede el amparo directo; y tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios, en los que por su naturaleza proceda el amparo, procederá el amparo indirecto.

En estas condiciones, dichas disposiciones -dice el ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia- "dan lugar a un cambio de vía para la impugnación de resoluciones dotatorias: Todas aquellas que se dictaron hasta antes de la reforma constitucional fueron atacables en amparo indirecto ante un juez de Distrito; y en las que en lo futuro dictará el Tribunal Superior Agrario serán atacables a través de amparo directo, también bajo el principio de estricto derecho".

2. Resolver los problemas que se susciten entre los tribunales unitarios, con motivo de la competencia territorial.

3. De los impedimentos y excusas de los magistrados (y secretarios de acuerdos), tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios.

La imparcialidad y objetividad en la administración de justicia pudieran verse alteradas, si el funcionamiento se encuentra personalmente relacionado de alguna manera con el tema de la controversia o con las personas que figuran en ésta; tal relación podría menoscabar la imparcialidad del juzgador. No obstante, ante esta situación, la ley establece una serie de impedimentos para conocer de determinados asuntos. La legislación agraria, por sí, no contiene un catálogo propio de impedimentos; sin embargo, el artículo 27 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios remite al artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que contiene una extensa lista de impedimentos.

Como se sabe, el impedimento se plantea por medio de una excusa que propone el propio impedido, o mediante una recusación que presenta alguna de las partes en el proceso. En materia agraria, los magistrados no son recusables, pero deben excusarse si están impedidos para conocer, manifestando la causa de la excusa. No obstante, cuando el magistrado no se excuse debiendo hacerlo, o lo haga "sin causa legítima, cualquiera de las partes puede acudir en queja al Tribunal Superior. Si éste encuentra

⁷³Curso de Amparo en Materia Agraria, Manual del Juicio de Amparo, *Op. Cit.*, p. 216.

justificada la queja impondrá la sanción correspondiente" (art. 28 LOTA). De tal forma que la queja es el medio para llevar al conocimiento del Tribunal Superior la existencia de un impedimento, pese a no ser recusables los magistrados; a fin de ejercer la atribución en cuestión.

4. Establecer la jurisprudencia agraria de acuerdo a las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1993. La jurisprudencia que emita el Tribunal Superior Agrario, se establecerá cuando existan cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otras en contrario, que hayan sido aprobadas por cuatro magistrados. Podrá ser interrumpida cuando cuatro magistrados den su voto favorable en ese sentido; la interrupción debe estar debidamente fundada, motivada y expresada en la resolución que se pronuncie.

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

La obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior, es para los tribunales unitarios; surtiendo sus efectos desde el momento en que es publicada en el Boletín Judicial Agrario.

5. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.

La excitativa de justicia -comenta Sergio García Ramírez- "es una especie de recurso o remedio jurisdiccional que se dirige a vencer la inercia -que es una forma de negligencia- en el despacho de los asuntos que competen a un tribunal unitario"⁷⁶.

⁷⁶Sergio García Ramírez, Op. Cit., p. 248.

Cabe señalar, que a diferencia de los recursos en sentido estricto, la excitativa no apareja la consecuencia de que una resolución sea combatida por el órgano que resuelve el recurso, puesto que en ésta no existe, precisamente, la resolución que es debido emitir. Asimismo, que la potestad del órgano superior, no sustituye a la del inferior; éste conserva intacta su competencia, a menos que el superior resuelva atraer el conocimiento del caso, pero en ese supuesto se estarían tomando en cuenta las características especiales del asunto desatendido, y no la desatención misma.

6. Conocer de los juicios agrarios, mediante el ejercicio de la facultad de atracción, que por sus características especiales así lo ameriten, bien sea de oficio o a petición fundada del procurador agrario (art. 10 LOTA).

Esta facultad de atracción, deviene de la atribución prevista para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el párrafo segundo del inciso b, fracción VIII, del artículo 107 constitucional, la cual dice que "la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés o trascendencia así lo ameriten". De tal forma, que bajo esos precedentes el legislador estipuló en artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que "el Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario".

Por lo tanto, el Tribunal Superior deberá establecer la razón que le asista para considerar que un asunto tiene "características especiales", de tal suerte que "notificará el acuerdo al tribunal unitario correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha de la resolución, para que, una vez cerrada la instrucción, remita el expediente original en estado de resolución al Tribunal Superior, sin perjuicio de que éste pueda acordar la práctica, aplicación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los

puntos cuestionados" (art. 17 RTA).

7. Determinar las responsabilidades en que incurra el Presidente del Tribunal Superior Agrario, en el desempeño de su cargo (fracción V del art. 8o. LOTA). Así como, cesar y suspender en sus funciones a secretarios, actuarios y peritos (fracc. VIII del art. 8o. LOTA). Genéricamente, conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinarse la responsabilidad (fracc. IX del art. 8o. LOTA).

El Capítulo XVIII del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios se titula "De la responsabilidad de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios". Recoge el principio de responsabilidad de los magistrados y otros servidores públicos de los tribunales (art. 69 RTA), dispone que las responsabilidades administrativas y las correspondientes sanciones "se identificarán, investigarán y determinarán" conforme a la Ley Federal de Responsabilidades y al propio Reglamento Interior (art. 70 RTA), afirma que "los servidores públicos de los tribunales agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que correspondan y que se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable de acuerdo con el artículo 30 de la Ley Orgánica" (art. 71 RTA).

El artículo 74 del Reglamento de los Tribunales, ha establecido que el Tribunal Superior "hará la determinación de la responsabilidad administrativa y fijará las sanciones a los magistrados y a los servidores de confianza y de base de los tribunales agrarios; pudiendo solicitar previamente la opinión a la Contraloría Interna". Con ello, queda establecido que la única autoridad sancionadora es el Tribunal Superior Agrario. Ahora bien, la aplicación de sanciones compete al Tribunal Superior, cuando se trate de sancionar a magistrados en general y demás servidores públicos (párr. 2o. art. 74 RTA), y a los titulares de los Tribunales Unitarios cuando sea el caso de sancionar a los servidores públicos a su cargo (párr. 3o. art. 74 RTA).

Por su parte, el Presidente del Tribunal Superior Agrario cuenta con atribuciones administrativas propias, las cuales se enumeran de la manera siguiente (art. 11 LOTA):

1. Tramitar los asuntos administrativos de la competencia del Tribunal. Estas, abarcan actividades al interior y exterior, ante otras autoridades que de alguna forma concurren en actividades conectadas con la justicia agraria (coordinación informática y estadística, hacendarias, gobiernos locales, dependencias u organismos).
2. Autorizar en unión del secretario general de acuerdos, las actas que contengan las deliberaciones y acuerdos del Tribunal; así como, firmar los engroses de las resoluciones del propio Tribunal.
3. Turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del Tribunal Superior, cuando estime necesario oír su parecer, para acordar algún trámite o formular el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el Tribunal.
4. Dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales, así como las urgentes que fueren necesarias, y establecer los sistemas de cómputo necesarios para conservar los archivos de los tribunales.
5. Comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los tribunales unitarios.
6. Llevar la representación del Tribunal. Así como, presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones del Tribunal Superior.
7. Designar secretarios auxiliares de la Presidencia. Así como, nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuyo nombramiento no corresponda al propio del Tribunal, cambiarlos de adscripción y removerlos conforme a la ley.
8. Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento.

9. Formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los tribunales agrarios.

10. Llevar listas de las excusas, impedimentos, incompetencias y substitutiones, mismas que estarán a disposición de los interesados en la correspondiente Secretaría General de Acuerdos.

Es evidente que el Presidente del Tribunal Superior Agrario, a fin de sacar adelante el trabajo resultado de las facultades que la ley le otorga, cuente con el personal administrativo necesario coadyvante para tales fines.

1.2. TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.

Como ya sabemos, a la luz de la norma orgánica y reglamentaria de los Tribunales Agrarios, el sistema de éstos se compone de Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios de distrito, relacionados entre sí en función del grado jurisdiccional y de la jerarquía administrativa. Cuestión que se denotó al hacer el estudio del Tribunal Superior.

Ahora bien, por lo que hace a los Tribunales Unitarios Agrarios, órganos depositarios de jurisdicción, para resolver las controversias que se susciten en el agro, estarán a cargo de un magistrado numerario (art. 30. LOTA), el que ejercerá sus atribuciones dentro del distrito al cual halla sido asignado por el Tribunal Superior; puesto que a éste último, le incumbe crear mediante acuerdo, los distritos de la justicia agraria y determinar cuantos tribunales unitarios residirán y actuarán en cada distrito (art. 50. y 80. fracc. I y II LOTA).

El conjunto de preceptos aplicable a los magistrados del Tribunal Superior Agrario, también lo es, para el magistrado numerario del Tribunal Unitario; por lo tanto, éste debe cumplir con el mismo procedimiento para su designación, a cargo de los mismos órganos: Ejecutivo Federal y Cámara de Senadores o Comisión Permanente del Congreso de la Unión (art. 15 LOTA).

Asimismo, durará en el desempeño del cargo seis años, cuya ratificación también traerá aparejada la inamovilidad (art. 17 LOTA); la cual cesará por las mismas razones que para los magistrados del Tribunal Superior (art. 13 LOTA). De igual modo, se deben cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 12 de la Ley Orgánica, para ser magistrado del Tribunal Unitario.

Este Tribunal contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos (art. 50. RTA):

1. Un secretario de acuerdo.
2. Secretarios de estudio y cuenta.
3. Actuarios y peritos.
4. Un Jefe de Unidad Jurídica.
5. Un Jefe de Unidad Control de Procesos.
6. Personal técnico y administrativo.

Las fracciones I y II del artículo 80. de la Ley

Orgánica, como en su oportunidad se dijo, confieren al Tribunal Superior la facultad de disponer los distritos de justicia agraria; así también, el artículo tercero transitorio de la citada Ley Orgánica, estipula que "dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se constituya el Tribunal Superior, se deberá ... determinar el número y competencia territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta Ley, a fin de que el Ejecutivo Federal proponga a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según corresponda, una lista de candidatos para magistrados de los tribunales".

De conformidad con los preceptos antes citados, el Tribunal Superior dictó un Acuerdo (aprobado el 8 de mayo de 1991 y publicado el 16 de junio del mismo año) por el que estableció el número y competencia territorial de los Tribunales Agrarios en los diversos Distritos. Para lo cual, se crearon treinta y cuatro distritos, tomando en cuenta, precisamente, la competencia territorial y material atribuida a éstos por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Tales distritos (con los cambios de septiembre de 1993) son los siguientes:

| "ENTIDAD FEDERATIVA | No.-DE REGISTRO | SEDE |
|-------------------------------|-----------------|----------------|
| 1. Aguascalientes y Zacatecas | Distrito 1 | Aguascalientes |
| 2. Baja California | Distrito 2 | Mexicali |
| 3. Chiapas | Distrito 3 | Tuxtla G. |
| | Distrito 4 | Tapachula |
| 4. Chihuahua | Distrito 5 | Chihuahua |
| 5. Coahuila | Distrito 6 | Saltillo |
| 6. Durango | Distrito 7 | Durango |
| 7. Distrito Federal | Distrito 8 | D.F. |
| 8. Estado de México | Distrito 9 | Toluca |
| | Distrito 10 | Naucalpan |
| | Distrito 23 | Texcoco |
| 9. Guanajuato | Distrito 11 | Guanajuato |
| 10. Guerrero | Distrito 12 | Chilpancingo |
| 11. Hidalgo | Distrito 14 | Pachuca |
| 12. Jalisco | Distrito 13 | Guadalajara |
| | Distrito 15 | Guadalajara |
| 13. Jalisco y Colima | Distrito 16 | Guadalajara |
| 14. Michoacan | Distrito 17 | Morelia |

| ENTIDAD FEDERATIVA | No.DE REGISTRO | SEDE |
|---|----------------|----------------|
| 15. Morelos | Distrito 18 | Cuernavaca |
| 16. Nayarit | Distrito 19 | Tepic |
| 17. Nuevo León | Distrito 20 | Monterrey |
| 18. Oaxaca | Distrito 21 | Oaxaca |
| | Distrito 22 | Tuxtepec |
| | Distrito 24 | Puebla |
| 19. Puebla | | |
| 20. San Luis Potosí y Querétaro | Distrito 25 | Sn.Luis Potosí |
| 21. Sinaloa y Baja California Sur | Distrito 26 | Culiacan |
| 22. Sinaloa | Distrito 27 | Guasave |
| 23. Sonora | Distrito 28 | Hermosillo |
| 24. Tabasco | Distrito 29 | Villahermosa |
| 25. Tamaulipas | Distrito 30 | Cd. Victoria |
| 26. Tlaxcala | Distrito 33 | Tlaxcala |
| 27. Veracruz | Distrito 31 | Jalapa |
| | Distrito 32 | Tuxpan |
| 28. Yucatán, Campeche y Quintana Roo | Distrito 34 | Mérida** |

La atribución de competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, como se puede observar del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es del orden territorial; pues éstos están facultados para conocer, por razón del territorio, de las controversias que se susciten en relación a cuestiones del agro, dentro de su jurisdicción; a saber, en los supuestos siguientes:

1. Controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

Al ocurrir un conflicto entre ejidos y/o comunidades, se trata, por ende, de un conflicto colectivo, ya que afecta a personas morales o colectivas; no a individuos ejidatarios o comuneros, cuyos litigios se ventilan por separado. Ahora bien, éstos

**V. Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México 1996, p. 234.

conflictos colectivos pueden afectar los derechos sobre tierras de otras personas (físicas o morales), como lo son pequeños propietarios, sociedades o asociaciones, llevándose a efecto litigios con ejidos o comunidades.

2. Restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.

Se hace referencia como actores de la justicia agraria a ejidatarios o comuneros; a la restitución como el propósito de la acción; así como, al sujeto de los que procede la ocupación de tierras, bosques y aguas cuya restitución se reclama: autoridades (administrativas o jurisdiccionales) o particulares. Todo ello como elementos y partes de un litigio; sin embargo, la autoridad agraria no fue creada para revocar o modificar sentencias de otros órganos jurisdiccionales, pues si se desea se pueden impugnar por otro medio, no por el juicio agrario. Por lo tanto, se reduce la oportunidad de emisión de esos actos de autoridad, al decir "fuera de juicio"; quedando como opción la jurisdicción voluntaria, fenómeno de carácter administrativo, llevado al cabo ante y por un órgano jurisdiccional. Situación que prevé la fracción X del artículo 18 de la Ley Orgánica.

3. De 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. Así como, de las nulidades señaladas en la fracción VIII y IX del artículo 27 constitucional, y de aquellas que se den por actos que contravengan las leyes agrarias.

Aquí se plantean dos supuestos en el conocimiento de los juicios de nulidad contra resoluciones. Primero, las emitidas por una autoridad agraria, en el que se procede a la revisión de una resolución emitida por una autoridad agraria, a saber funcionario de cualquier ámbito del Estado que debe aplicar normas agrarias con el objeto de actualizar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones de Derecho agrario. Segundo, las emitidas por un órgano de gobierno, comprendidos en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional; nulidad que es de otro

género de actos (a la anterior), que plantea un contencioso administrativo en materia agraria, puesto que el conflicto se presenta entre la autoridad emisora del acto y el particular que lo combate.

4. Conflictos y controversias relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí; las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; así como, las relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales.

Estos conflictos y controversias conforman en gran medida las diversas cuestiones relativas al agro, como parte de la competencia de los Tribunales Unitarios; materializadas en el llamado juicio agrario, que tiene por objeto substanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones agrarias (art. 163 LA). Cuyo fundamento se halla en el párrafo segundo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, al estipular que son de jurisdicción federal "todas las cuestiones ... relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades".

5. Omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria, en agravio de los sujetos a los que debe asistir (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.

Esta facultad se ejercita previa demanda del afectado ante el Tribunal Unitario, en contra de la conducta omisiva de la Procuraduría Agraria, a fin de que dicho tribunal mediante resolución, determine de la actividad que deba desarrollar la Procuraduría en defensa de los intereses de quien presentó la demanda.

6. Controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales de uso común o parceladas, celebrados por los ejidatarios titulares de ellas o el núcleo de población ejidal. Así como, para la reversión parcial o total de bienes ejidales y comunales expropiados, destinados a un fin diverso del señalado en el decreto respectivo (atender un fin

de utilidad pública).

7. Ejecución de los convenios que se hallan celebrado para dar por terminado un juicio agrario, y los que traten sobre laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables.

Esto es, se estipula que el Tribunal agrario cumpliría dos actividades una vez emitido el laudo por el árbitro designado; primera, verificación de que el laudo se encuentre apegado a Derecho e incorporación del mismo a la calidad de mandamiento jurídico individualizado; segunda, ejecución de ese laudo, que adquiere la misma eficacia de una sentencia formal.

8. Las sanciones por las faltas en que incurran los servidores públicos de los tribunales unitarios, pues éstas, serán aplicadas por los magistrados de los propios tribunales (último párrafo del art. 30 LOTA).

Por otra parte, el Tribunal Unitario también tiene conferidas diversas atribuciones de carácter no jurisdiccional, que se orientan, por su finalidad, a apoyar la función decisoria del juzgador.

Si bien es cierto, que la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, no determina las facultades de éste carácter a cargo de los magistrados, lo cierto es, que éstas se desprenden del contexto de sus funciones. Pues ellos son los responsables del manejo administrativo del tribunal a su cargo, en la medida en que deban distribuir y supervisar los trabajos del personal adscrito al tribunal; recibir y ejercer los recursos financieros que exige la operación de éste; y disponer el resguardo y empleo de los recursos materiales.

Como es sabido, la ley desplaza hacia el secretario de acuerdos la conducción inmediata para desahogar al magistrado de los trabajos administrativos y reservarle, a éste toda la atención que requiere su tarea jurisdiccional, a fin de que no afecte la marcha de la Justicia. Situación que se desprende del artículo 21 de la Ley Orgánica, al señalar que los secretarios de acuerdos "serán los jefes inmediatos de la oficina en el

orden administrativo, y dirigirán las labores de ella de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado". Asimismo, el Reglamento Interior de los Tribunales, como ya se ha dicho, prevé la presencia de otros auxiliares administrativos, que coadyuven en la atención de las funciones de ésta índole.

2. REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

Como se recordará, el primer Código Agrario en México fue el publicado en 1934, el cual reunió los diversos ordenamientos agrarios expedidos hasta esa fecha. Entre aquella compilación de ordenamientos, se hallaba la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, en cuyas "disposiciones generales establecía la creación del Registro Agrario y la expedición del Reglamento del mismo, registro que debía estar bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuyas funciones deberían ser las de anotar las posesiones definitivas y sus correlativas inscripciones".

También en dicha Ley se dispuso que los Estados y Territorios Federales, llevarían un registro de las parcelas y bienes comunales del ejido. De conformidad con su Reglamento, el Registro Agrario llevaría dos tipos de libros por duplicado; uno se destinaría para el registro de dotaciones y restituciones de cada Estado de la Federación; el otro, al registro parcelario individual de cada pueblo.

Como se puede apreciar, ésta institución fue regulada desde su creación en 1925 y, por ende, en el Código Agrario de 1934, así como en los subsecuentes Códigos Agrarios (1940 y 1942) y en la Ley de la Reforma Agraria de 1971. En cuyos ordenamientos se reitera su carácter público y su función de inscripción de documentos sobre creación, reconocimiento, modificación o extinción de los derechos respecto a la propiedad de las tierras ejidal y comunal.

Actualmente, la nueva Ley Agraria también regula al Registro Agrario Nacional en el Título Octavo, que comprende a los artículos 148 a 156; así como, el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

El artículo 10. del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional define a éste, como a un "órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal", que "tendrá a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de

la aplicación de la Ley Agraria".

Las funciones y actividades que ejerce el Registro Agrario Nacional, de acuerdo con el artículo 2o. de su Reglamento Interior, son los siguientes:

1. 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 (según lo dispone el artículo 148 de la Ley Agraria); así como las cancelaciones que se realicen respecto de dichas operaciones, en los casos en que así lo indique la Ley.
2. Llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal (como lo establece la fracción V del artículo 155 de la Ley Agraria).
3. Expedir los certificados y títulos (como se refiere la fracción II y III del artículo 152 de la Ley Agraria).
4. Realizar la inscripción de los terrenos ejidales, comunidades, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos (en los términos del artículo 153 de la Ley Agraria).
5. Llevar la inscripción de las reuniones ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rural y sociedades de solidaridad social.
6. Llevar en sección especial, las inscripciones correspondientes a la propiedad de tierras de las sociedades mercantiles o civiles reguladas en la Ley Agraria y las demás inscripciones a que se refiere el artículo 131 de dicho ordenamiento (fine art. 148, fracc. VI art. 152 y fracc. II art. 155 LA).
7. Inscribir las resoluciones de los tribunales agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios (fracc. I art. 152 LA).

8. Certificar el contenido de los planos internos de los ejidos.

9. Tener en depósito las listas de sucesión que presenten los ejidatarios de conformidad con lo establecido en el capítulo X del Título Tercero del presente Reglamento (fracc. III art. 155 LA).

10. Llevar a cabo la inscripción de las actas de asamblea de conformidad con lo establecido en la ley y sus reglamentos.

11. Elaborar, en su caso, los planos generales de los ejidos y comunidades en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria (fracc. IV art. 152 LA).

12. Llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información: estadística, documental, técnica, registral, catastral y de planificación objeto de su competencia (fracc. V art. 152, I y IV art. 155 LA).

13. Administrar los bienes y los recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuente, para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente a la materia.

No obstante las actividades y funciones del Registro Agrario Nacional, antes mencionadas, la función primordial que desempeña éste órgano, consiste en la inscripción de los documentos en que se expresan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos de propiedad de los ejidatarios, comuneros y sociedades autorizadas por la Ley Agraria (art. 148 LA). Función que tiene por objeto el control sobre la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria.

Las inscripciones en el Registro Agrario de dichos documentos, así como las constancias que de ellas se expidan, tendrán pleno valor probatorio en juicio y fuera de él ante cualquier autoridad. Asimismo, los efectos que produce la no inscripción de los documentos, es sólo entre los otorgantes, sin producir perjuicio alguno contra terceros, con la salvedad de que éstos sí podrán aprovechar

esa situación en lo que les sea favorable (art. 150 LA).

Este órgano es de carácter público, ya que cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones, así como obtener a su costa las copias que al efecto solicite (art. 151 LA). Respecto a la obtención de información y copias, cabe recordar que durante la vigencia del Código Agrario de 1942 estaban limitadas, pues sólo tenían acceso los que tuvieran derechos sobre los predios inscritos y sus representantes; situación que se reforma en la Ley Federal de 1971 (art. 445), para el efecto de que cualquier persona pueda obtener información o las copias que necesite, así como el hecho de que la expedición de copias a los núcleos de población o a sus integrantes, no causaría impuesto o derecho alguno. Como se observa, éste último hecho se suprime en la Ley vigente, en razón del cambio de régimen paternalista para trasladar la responsabilidad de su destino a los propios interesados, planteado en la reforma al artículo 27 constitucional.

El artículo 152 de la Ley Agraria señala los actos jurídicos, agrarios, administrativos y judiciales, que deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional, éstos son los siguientes:

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

Al respecto, la Ley anterior estipulaba que debían registrarse todas las resoluciones presidenciales, cuestión que cambió después de la reforma constitucional en esta materia, al dejar de ser el Ejecutivo Federal la máxima autoridad agraria.

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

que no estén formalmente parceladas, a que se refiere el artículo 56 de esta ley.

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

VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales, 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 disponga esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

En relación al precepto legal antes citado, cabe decir que la Ley Federal de la Reforma Agraria, ley anterior a la vigente, señalaba a los certificados de inafectabilidad entre los documentos que debían inscribirse en el Registro Agrario Nacional, junto con una referencia que contuvieran los datos de la inscripción, los planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acreditarán la propiedad o la posesión (fracc. VII art 446 LFRA). Como ya sabemos, al darse por terminado el reparto agrario, tales certificados ya no son necesarios para probar la posesión calificada del bien que se defendía; sin embargo, para el régimen transitorio de la Ley Agraria (artículo cuarto), podrán ser ofrecidos como prueba en los procedimientos previstos por la Ley Agraria y tendrán validez para determinar la calidad de las tierras.

En éste orden de ideas, el Registro Agrario Nacional tiene la obligación de organizar con una óptima disponibilidad la información de los actos y documentos que son de su incumbencia; llevar clasificaciones respecto a ejidatarios, comuneros y sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; así como clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso; registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía de usufructo de las tierras de uso común y parceladas, y las de los censos ejidales; y deberá participar en la regularización de

la tenencia ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta ley (art. 155 LA).

Conforme a la nueva Ley Agraria las figuras del Notario Público y Registro Público de la Propiedad son de gran importancia para el Registro Agrario Nacional, pues éstos coadyuvan (aunque sea como una obligación que la Ley les imponga) con aquél al hacer de su conocimiento cuestiones respecto a cambios del régimen de propiedad de tierras.

De tal forma que, es obligación de los Notarios Públicos y de los Registros Públicos de la Propiedad, dar aviso al Registro Agrario Nacional cuando autoricen o registren operaciones o documentos respecto a cambios en la tenencia de la tierra ejidal o comunal al régimen particular, o la incorporación de la tierra de dominio pleno al régimen ejidal, así como la adquisición de predios rústicos por parte de sociedades mercantiles, y de la traslación de dominio de tierras propiedad de esas sociedades (art. 156 LA).

Asimismo, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Agrario la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación, que requiera para el mejor desempeño de sus atribuciones (art. 154 LA).

Es evidente que para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le corresponden, el Registro Agrario contará con direcciones, coordinaciones, unidades y delegaciones, las cuales son (art. 7o. RRA):

- a) Director en Jefe.
- b) Director General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades.
- c) Director General de Registro y Asuntos Jurídicos.
- d) Director General de Catastro Rural.
- e) Coordinador Administrativo.
- f) Unidad de Contraloría Interna.
- g) Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas.

Además, contará con directores de área,

subdirectores, jefes de departamentos, registradores, jefes de oficina, asesores y personal técnico, administrativo y por honorarios que él requiera, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo que hace al juicio agrario, éste órgano desconcentrado puede ser parte en él cuando se reclame su negativa a practicar una inspección o expedir una constancia, y no se satisfaga la pretensión respectiva por medio del superior jerárquico, lo que implicaría desatención a sus atribuciones señaladas, como se mencionó, en los artículos 152 y 153 de la Ley Agraria. Según se dispuso en la Circular 1/93 del Tribunal Unitario Agrario el 20 de enero de 1993 y publicada el 4 de marzo del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación, en los términos siguientes: "El Registro Agrario Nacional es parte en un juicio agrario cuando se impugne un acto registral o exista negativa a registrar un acto, después de agotado el recurso administrativo previsto por el correspondiente reglamento"⁹⁰.

Por último, de conformidad con lo vertido respecto al Registro Agrario Nacional cabe destacar, que éste ha desempeñado un papel importante desde se creación en 1925 hasta nuestros días; para llegar a ser considerado como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, cuya actividad principal sea el control de la tenencia de la tierra y el resguardo documental derivado de la aplicación de la Ley Agraria.

⁹⁰Sergio García Ramírez, *Op. Cit.*, p. 113.

3. PROCURADURIA AGRARIA.

Es evidente que desde el Decreto del 6 de enero de 1915, hasta la vigente Ley Agraria y el artículo 27 constitucional, se han venido plasmando diversas reformas que han pretendido recoger las necesidades y reclamos de los campesinos, conforme a la evolución de la sociedad y del Estado, en relación con el desarrollo del campo.

Muchos han sido los problemas padecidos por los campesinos mexicanos, que nos atrevemos a decir en palabras de Mario Ruiz Massieu- que éstos "son aún los grandes pacientes de la Revolución. Han obtenido mucho menos beneficios que los esperados y desde luego que los merecidos. Sus aportaciones al país son más que los servicios que han recibido. En suma, puede afirmarse que no obstante el derecho agrario revolucionario, si con alguien que está en duda la Revolución Mexicana, es con los campesinos que la hicieron posible"¹.

Antes de proseguir, resulta conveniente considerar al Derecho Agrario en el panorama de la rama jurídica a la que pertenece, esto es, al Derecho Social; cuyo concepto es necesario repasar, aunque sea brevemente.

De esta forma, Rubén Delgado Moya, nos dice que "el Derechos Social nació desde el mismo momento en el que aparecieron los primeros grupos sociales, pero que su examen al igual que el estudio que se vino a hacer de los mencionados grupos sociales, se comenzó a realizar recientemente de una manera analítica y crítica". Así también, define al Derecho Social "como el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles" y, ampliando su definición, explica que al hablar de los "económicamente débiles quiere significar que la protección y reivindicación de que se trata tutela los derechos e intereses de todos aquellos que, por ser precisamente los económicamente débiles en el fenómeno de la producción y la distribución de la riqueza, requieren protección laboral, social, agraria y económica"².

¹La Procuración Agraria en México, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 4931.

²Rubén Delgado Moya, El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, México 1977, p. 59.

Lucio Mendieta y Núñez dice que todos los autores que han tratado hasta ahora al Derecho Social, están de acuerdo en que le corresponden, entre otras, las leyes del trabajo, las de asistencia social, las agrarias, las de seguridad social, las de economía dirigidas en diversos aspectos y las que regulan la intervención del Estado en materia económica. Mendieta y Núñez agrega la legislación cultural y los convenios internacionales de carácter social.

Analizando esa legislación, Lucio Mendieta considera que en las materias propias del Derecho Social se encuentran aspectos comunes tales como:

"a) Que no se refieren a los individuos en general, sino en cuanto a integrantes de grupos sociales o sectores de la sociedad perfectamente bien definidos: obreros, trabajadores independientes, personas económicamente débiles, proletarios, desvalidos.

b) Que tienen un marcado carácter protector de las personas, grupos y sectores que caen bajo sus disposiciones.

c) Que son de índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales (o los tienen en cuanto, como por ejemplo, las leyes culturales) como base del progreso moral.

d) Que tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa".

Por lo tanto, aun cuando el contenido del Derecho Social sea heterogéneo, su objeto establece entre los varios aspectos de ese contenido, una unidad esencial.

Por su parte, "el derecho agrario mexicano es un conjunto de normas que dirigen a un determinado grupo social (los campesinos) protegiéndolo, al traducir la

³Lucio Mendieta y Núñez, El Derecho Social, Editorial Porrúa, México 1967, p. 53 y 54.

suma de su patrimonio económicamente negativo por lo pobre, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo; por ende, esas normas rigen todas las relaciones jurídicas que surgen a consecuencia de la organización y explotación de la parcela ejidal, de la pequeña propiedad y de las comunidades agrarias. Por ello, el Derecho Agrario es, en nuestro país, una subrama del Derecho Social***.

Así, se concluye que las características de las subramas del Derecho Social, en las cuales se encuentra la razón de ser de la procuración en ésta materia, son:

- Su marcado carácter protector de las personas, grupos y sectores que caen bajo sus disposiciones.

- El hecho de que traten de establecer un completo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases en una colaboración pacífica y en una convivencia más justa.

Ahora bien, con el objeto de conocer mejor la función de la procuración social en materia agraria, es preciso hacer un breve recorrido de sus principales antecedentes.

Los antecedentes más lejanos los encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, la cual "contempla ya la disposición del gobierno por establecer las primeras medidas tendientes a favorecer al sector campesino en la solución de los problemas agrarios más urgentes, como lo eran la necesidad de restituir y dotar de tierras y aguas, la nulificación de actos jurídicos con los que se pretendía despojar ilegalmente de sus tierras a los campesinos, y la creación de las comisiones nacional y locales agrarias, así como de los comités particulares ejecutivos, como primeros órganos encargados de estas funciones".

Sin embargo, "no se habla de una procuración agraria propiamente dicha, sino hasta el decreto de 17 de abril de 1922, en cuyo articulado cuarto se crea una "Procuraduría de Pueblos" en cada entidad federativa

*Martha Chávez Padrón, *Op. Cit.*, p. 157.

con oficinas centrales en la capital de la República, dependientes de la Comisión Nacional Agraria. En este decreto se estipula que "se establece en cada entidad federativa la institución de la Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos".

En estas condiciones, la "institución vino a llenar una necesidad urgente en virtud de que las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de nuestro país, que en su gran mayoría se encuentran integrada por indígenas de escasa cultura, lo que hizo imposible que extendieran rápidamente su acción debido a que la misma ignorancia de los beneficiados constituyó el principal obstáculo para su aplicación".

Asimismo, al depender "de la Comisión Nacional Agraria, y al extinguirse ésta, al promulgarse el Código Agrario de 1934, que no prevía en su contenido la existencia de las Procuradurías, éstas dejaron de funcionar"²³.

Por lo tanto, estas procuradurías se encontraron ante diversos obstáculos, que impidieron que se cumpliera eficazmente con el propósito para el que fueron creadas, como fue la reivindicación y tutela de los derechos campesinos.

Posteriormente, -manifiesta Sergio García Ramírez- "el 10. de julio de 1953 se expidió un Acuerdo presidencial que ordenó integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos. En sus consideraciones, este acto tomó en cuenta la existencia de antecedentes históricos a propósito de "procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida resolución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra".

Así "se dispuso integrar aquélla Procuraduría,

²³La Procuración Agraria en México, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p. 4937 y 4938.

a fin de contar con procuradores en las oficinas centrales y en las foráneas del Departamento Agrario, que tengan a su cargo "el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes" (artículo primero). El alto rango y la importancia que se asignaron entonces a la Procuraduría se manifiestan en la decisión de que los procuradores de asuntos agrarios fuesen nombrados por el Jefe del Departamento Agrario "con aprobación expresa del Presidente de la República" (artículo segundo). Para que labor "resulte lo más eficiente posible", esos procuradores -dijo el artículo tercero- "dependerían directamente del Jefe del Departamento Agrario, cualquiera que sea la adscripción que el mismo les señale".

Las atribuciones de estas Procuradurías, así como las atribuciones y facultades de sus titulares, quedaron contempladas en el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios emitido el 22 de julio de 1954 -continúa el citado autor- "que instituyó una oficina coordinadora dependiente de la Jefatura del Departamento de Asuntos Agrarios y Procuradurías en cada delegación de ese Departamento (art. 10.), con funciones de "asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses" (art. 30.)"".

Sin embargo, la dependencia jerárquica de esta Procuraduría en relación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización le restó autonomía, la cual debía tener para cumplir con su cometido. Asimismo, su esfera de actuación se veía notablemente restringida al poder actuar únicamente a petición de parte, no obstante que su actuación primaria era la de crear un cuerpo no sólo de consultores, sino de expertos asesores encargados de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población, ante las autoridades respectivas, para obtener una rápida solución de los problemas relativos a la adjudicación y tenencia de la tierra.

**Sergio García Ramírez, *Op. Cit.*, p. 203 y 204.

De esta forma, al enfrentarse a las limitaciones antes citadas la Procuraduría de Asuntos Agrarios, poco pudo hacer en beneficio del campesino, y su labor dentro del Departamento de Asuntos Agrarios fue paulatinamente perdiendo importancia hasta llegar en 1963, en el marco del Reglamento Interior del propio Departamento, a convertirse en una simple oficina dependiente de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas. Situación que redujo aún más la libertad y poder de actuación de esta institución, con el consecuente detrimento en el cumplimiento del propósito para el cual fue creada: la defensa de los derechos del campesino.

En estas circunstancias, "la situación de la Procuraduría Agraria permaneció sin cambios substanciales hasta la publicación del Reglamento Interior de la ya entonces Secretaría de la Reforma Agraria, el 22 de septiembre de 1977, en el que, en su artículo 32, las atribuciones de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas, se ven limitadas a las siguientes: llevar a cabo las investigaciones tendientes al esclarecimiento de las reclamaciones que por violaciones a la Ley, o en contra del personal de la Secretaría, se formulen con motivo de la aplicación de la Legislación Agraria, de Colonización, de terrenos nacionales, demasías y baldíos, y demás disposiciones conexas; intervenir en los trabajos tendientes a verificar los informes rendidos por la Secretaría que hubieran suscitado duda, o que fueran motivo de inconformidad de las partes interesadas; estudiar y opinar sobre quejas y reclamaciones que formularan particulares o ejidatarios; ejecutar visitas periódicas a las delegaciones de la Secretaría; asesorar gratuitamente a los campesinos, colonos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos en que estuvieran interesados y representarlos, si le fuere conferida personalidad legal en esos negocios; y las demás que le señalaran sus superiores y otros ordenamientos".

Para 1989, "el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial del 27 de agosto de 1985, ya se contempla una Dirección General de Procuración Social Agraria, que tenía entre otras atribuciones las de asesoramiento, conciliación, vigilancia, e incluso de carácter parajurisdiccional, como lo era la instrucción

del procedimiento de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectadas (art. 17). Institución que fue la unidad de procuración de justicia que existió hasta la aparición de la actual Procuraduría Agraria"⁷.

No obstante, con el tiempo se pretendió dar más vigor a la Procuración Agraria en México, a fin de que ésta llegara a ser -dice Mario Ruiz Massieu- "un organismo especializado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dedicado exclusivamente a la procuración agraria, que con toda libertad pueda intervenir en todos aquéllos casos en que así lo requiera la defensa los intereses de los campesinos, sin necesidad de recabar la autorización de una autoridad superior"⁸. Esto es, que fuera un órgano creado por la Ley, cuya competencia fuera federal, con facultades coercitivas y de apremio, dispusiera de delegaciones en todas las entidades federativas, e interviniese de oficio en los casos en que lo estimara necesario, salvo negativa expresa de los campesinos interesados.

Esta pretensión (así como otras relativas al tema) culminó con la reforma de 1991 al artículo 27 constitucional, al proponer ésta a un órgano para la defensa de los derechos de los campesinos y para su representación ante las autoridades agrarias. Así, el párrafo tercero de la fracción XIX del actual artículo 27 constitucional, dice: "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria", el cual es, precisamente, la Procuraduría Agraria, contemplado en el Título Séptimo de la Ley Agraria, a través de los artículos 134 a 147, así como en su Reglamento Interior.

Al efecto, el artículo 134 de la Ley Agraria nos dice que la Procuraduría Agraria "es un organismo descentralizado de la administración pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".

⁷La Procuración Agraria en México, Obra Jurídica Mexicana, Op. Cit., p.p. 4943 a 4945.

⁸Ibidem, p. 4949.

El contenido general de las actividades de la Procuraduría Agraria y la lista de sus beneficiarios o destinatarios, se halla en el texto del artículo 135 de la Ley Agraria al señalar que "tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas ... cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley".

Pero las atribuciones primordiales de éste organismo, se encuentran contenidas en el artículo 136 de la Ley Agraria, de la siguiente forma:

1. Representación y coadyuvancia, que se expresan en los deberes de coadyuvar con sus beneficiarios y presentarlos en asuntos y ante autoridades (fracc. I), así como ostentar su representación en trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios, ante autoridades administrativas o judiciales (fracc. IX).

La representación de la Procuraduría se da a través de sus abogados agrarios, y es de suma importancia para el procedimiento contencioso agrario, pues sus representantes figuraran como parte formal en el juicio, sosteniendo el interés jurídico de las partes en sentido material. En el procedimiento agrario puede haber representante particular o/y representante de oficio, éste último de la Procuraduría Agraria.

2. Asesoramiento, mediante consultas jurídicas a sus asistidos en las relaciones de éstos con terceros, que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria (fracc. II), y acerca de trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios ante autoridades administrativas o judiciales (fracc. IX).

3. Conciliación de intereses de sus beneficiarios, en casos controvertidos relacionados con la normatividad agraria (fracc. III). Actividad conciliatoria que constituye una medida preventiva del juicio agrario, pues favorece la conveniente autocomposición que implica una solución parcial de la controversia; y una salida con la solución arbitral que se concreta en un laudo,

que homologa el tribunal, para efectos de ejecución.

4. Prevención de violaciones a la ley agraria (fracc. IV), como otra medida preventiva, indirecta, de litigios y juicios agrarios.

5. Promoción en general de autoridades, en cuanto debe "instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo" (fracc. IV).

6. Política agraria, que se expresa en el cometido de "estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo" (fracc. V), y que trae consigo tanto propuestas legislativas como sugerencias de carácter material y social.

7. Inspección y vigilancia, que se analiza en estas actividades con el auxilio y participación de las autoridades locales (aunque debiera también incluirse a las federales), para la defensa de los derechos de sus asistidos (fracc. VII); investigación sobre acaparamiento o concentración de tierras (fracc. VIII), que implica una función indagatoria en preparación de las determinaciones que adoptarán otras autoridades para reducir las propiedades a los límites que la ley prevé; y atención de denuncias de comités de vigilancia sobre irregularidades en que incurran los comisariados ejidales (fracc. X), al encaminar los asuntos hacia el ámbito jurisdiccional que corresponda.

7. Denuncia ante diversas autoridades de violación de leyes agrarias (fracc. IV); de incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria (fracc. VI); de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras (fracc. VIII), denuncia que es la culminación de la investigación respectiva antes referida; y de hechos que pueden constituir delitos e infracciones o faltas administrativas (fracc. X), de lo cual se debe recordar que los particulares o las autoridades denuncian hechos, pero la calificación de éstos como delitos corresponde sólo al Ministerio Público y a la autoridad judicial.

Estas son las atribuciones que señala el artículo

136 de la Ley Agraria, pero también esta ley dispone, una serie de intervenciones específicas de la Procuraduría, que concretan algunas de sus actividades generales antes citadas, y cuya omisión pudiera desembocar en la nulidad del acto correspondiente, por vicio en su integración, que deberá ser invocada ante la autoridad jurisdiccional; éstas intervenciones son:

a) Opinión en caso de aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad (fracc. IX art. 23 LA).

b) Dictamen para la terminación del régimen ejidal (fracc. XII art. 23 LA).

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

d) Presencia en asambleas en que se traten asuntos de especial importancia para el ejido (art. 28, en relación con la fracción VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria).

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

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

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

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

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

j) Vigilancia para que quede protegido el fundo legal del ejido con motivo del destino de tierras ejidales al asentamiento humano (art. 64 LA).

k) Intervención en caso de que el ejido

aporte tierras del asentamiento humano al municipio o a la entidad federativa que correspondan, para dedicarlas al servicios públicos (art. 64 LA).

l) Asistencia al acto de asignación de solares a los ejidatarios (art. 68 LA).

m) Opinión sobre el proyecto de desarrollo y de escritura social cuando se trasmita el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en que participen el ejido a los ejidatarios (fracc. II art. 75 LA).

n) Designación de comisariado, si no lo hace el ejido o los ejidatarios, cuando en una sociedad mercantil en que participan ejidatarios, también hay socios ajenos al ejido (fracc. V art. 75 LA).

ñ) Vigilancia de la preferencia que tienen el ejido y los ejidatarios para recibir tierra en pago, cuando ocurre la liquidación de la sociedad en que participaron aquéllos (penúltimo párr. art. 75 LA).

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

p) Coadyuvancia en la formulación de la demanda, cuando el actor la presenta por comparecencia (art. 170 LA).

q) Coadyuvancia en la formulación de la contestación de la demanda, cuando el demandado presenta aquélla por comparecencia (art. 178 LA)***.

Ahora bien, para cumplir con sus funciones la Procuraduría Agraria tiene un domicilio, el cual se encuentra en la ciudad de México; asimismo, cuenta con delegaciones en todas las entidades federativas y oficinas en diversas poblaciones (art. 137 LA). Así también, las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones agrarias sociales, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones (art. 138 LA).

Para el ejercicio de sus funciones, la Procuraduría estará a cargo de un Procurador Agrario y contará con las siguientes unidades administrativas y técnicas (art. 8 RPA):

***Sergio García Ramírez, Op. Cit., p. 278 y 279.

1. Oficina del Procurador Agrario.
2. Subprocuraduría General.
3. Secretaría General.
4. Coordinación General de Programas Interinstitucionales.
5. Dirección General Jurídica y de Representación Agraria.
6. Dirección General de Quejas y Denuncias.
7. Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales.
8. Dirección General de Organización Agraria.
9. Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural.
10. Dirección General de Estudios y Publicaciones.
11. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
12. Dirección General de Administración.
13. Dirección General de Comunicación Social.
14. Contraloría Interna.
15. Delegaciones.
16. Residencias.
17. Visitadurías Especiales.

Asimismo, podrá contar con subprocuradurías para el conocimiento y atención de asuntos que para su trascendencia, interés y características así lo ameriten; así como, con direcciones de área, subdirecciones, Jefaturas de departamento y de oficina, abogados y visitadores agrarios y demás personal técnico y administrativo que determine el procurador, en base al presupuesto.

Las atribuciones de los servidores públicos, de las unidades técnicas y administrativas se hallan comprendidas en los artículos 90. al 35 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El Procurador Agrario, los subprocuradores y el Secretario General, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, estos dos últimos a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (arts. 142 y 143 LA).

Para ser Procurador Agrario se deberán satisfacer

los siguientes requisitos (art. 140 LA):

I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias.

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Para ser Subprocurador Agrario debe reunir casi los mismos requisitos que el Procurador, la diferencia estriba en que éste (pese a que es de grado inferior que aquél) se le pide cédula profesional como licenciado en derecho, así como tener dos años de experiencia profesional como mínimo (art. 141 LA).

Por último, cabe decir que la Procuraduría Agraria es un organismo de suma importancia y digno representante de nuestro derecho social, en virtud de las funciones que realiza en beneficio de aquellas sujetos a los cuales asiste de forma bondadosa. Asimismo, que dado las funciones de representación, asesoramiento, inspección y vigilancia que realiza tendientes a la defensa de los derechos de sus beneficiados, no tiene las características de una autoridad agraria.

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

1. El artículo 27 constitucional es uno de los preceptos de mayor mérito y trascendencia del Constituyente de 1917.
2. La finalidad concreta de la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional de 1991-1992 fue la de ponerle fin al reparto agrario; decisión que fue acompañada de otros propósitos que la compensan, entre otros, el establecer la justicia agraria a través de nuevos Tribunales especializados.
3. El Decreto del 6 de enero de 1915 constituye el primer paso legislativo en materia agraria, que marca el principio de la Reforma Agraria; cumpliendo así con uno de los postulados revolucionarios.
4. A partir de la promulgación del Decreto del 6 de enero de 1915, se han llevado a efecto en diversos momentos históricos de México, reformas tendientes a la vanguardia de la legislación agraria, en virtud del desarrollo del Estado y la sociedad mexicana.
5. La actual Ley Agraria contempla a través de sus preceptos, los instrumentos necesarios para hacer efectivos los objetivos y principios del artículo 27 constitucional.
6. El Presidente de la República, Secretaría de la Reforma Agraria, Gobernadores de los Estados, entre otros, a raíz de la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, ya no son considerados autoridades agrarias.
7. De conformidad con el nuevo régimen agrario, actualmente los Tribunales Agrarios son los únicos órganos facultados para impartir justicia agraria.
8. El Registro Agrario Nacional es un órgano administrativo que ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de la reforma agraria, en virtud de sus facultades de resguardo documental y control de la tenencia de la tierra, que la Ley le otorga.
9. La Procuraduría Agraria no es una autoridad, no obstante, es de suma importancia en la procuración de justicia agraria.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octava edición, México 1988.
- Alba Leyva, Samuel. Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública (1983), La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia, Procuraduría General de la República, México 1984.
- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 1983.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Decimonovena edición, México 1983.
- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1984.
 - Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México 1983.
 - No existe Justicia Agraria en México. Inconstitucionalidad de los Procedimientos de Anulación, Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C., Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, México 1979-1980.
- Cue Cánovas, Agustín. La Independencia de México, Varios autores, Del Arbol de la Noche Triste al Cerro de las Campanas, Lecturas de Historia de México, Editorial Pueblo Nuevo, Sexta edición, México 1980.
- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 1991.
- El Proceso Social y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, Sexta edición, México 1989.
 - El Derecho Agrario de la Revolución Mexicana y su Impacto Transformador en la Teoría Jurídica Contemporánea, Varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Segunda edición, Tomo I, México 1987.
- Algunos Comentarios sobre el Tema de los

Tribunales Agrarios, Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C., Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, México 1979-1980.

De Ibarriola, Antonio. Derecho Agrario, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 1980.

Delgado Moya, Rubén. El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, México 1977.

De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México 1992.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Editorial LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Tercera edición, Tomo IV, México 1985.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Decimotercera edición, México 1985.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, Primera edición, Tomo I y II, México 1960.

Diccionario de Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Vigésima edición, Tomo I, Argentina 1986.

Fernández y Fernández, Ramón. Temas Agrarios, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México 1974.

Fix-Zamudio Héctor y Cossio Díaz José Ramón, El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México 1996.

- El Juicio de Amparo Agrario en Materia Agraria, Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Varios autores, Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C., Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, México 1979-1980.

García Estrada, David. La Evolución del Derecho Agrario

en México, Varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Segunda edición, Tomo I, México 1987.

García Ramírez, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1993.

Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Cuarta edición ampliada, México 1992.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Universidad Nacional Autónoma de México, Séptima edición, México 1987.

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

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

Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Varios autores, Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C., Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, México 1979-1980.

Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, Vigésimosegunda edición, México 1989.

- El Derecho Social, Editorial Porrúa, México 1967.

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

Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1975.

Ortíz Mayagoitia, Guillermo I. Curso de Amparo en Materia Agraria, Varios autores, Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis, Segunda edición actualizada, México 1994.

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

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

Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México 1975.

Ruiz Massieu, Mario. La Procuración Agraria en México, Obra Jurídica Mexicana, Varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, Primera edición, Tomo V, México 1988.

Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México 1980.

- Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión, México 1973.

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

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

Tzvi Medin, Ideología y Praxis Política de Lázaro Cárdenas, Editorial Siglo XXI, Decimosexta edición, México 1992.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Serie Textos Jurídicos, Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edición única, México 1990.

Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, Décima edición actualizada, México 1997.

Ley Agraria y su Reglamento, Colección Leyes y Códigos,

Anaya editores S.A., México 1995.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos Constitucionales 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones ALF S.A. de C.V., México 1997.

JURISPRUDENCIA

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988.

Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Tomo III, Índices Generales.

PERIODICOS

Excelsior del 22 de octubre de 1991.
Financiero del 13 de noviembre de 1991.
Jornada del 11 de noviembre de 1991.
Jornada del 2 de octubre de 1991.
Jornada del 26 de octubre de 1991.
Jornada del 7 de noviembre de 1991.
Universal del 12 de noviembre de 1991.