

00721
1679



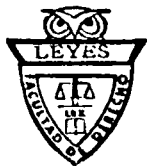
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA REVERSIÓN AGRARIA EN MÉXICO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSÉ LUIS CASTRO BUSTOS

DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO Y CONTROL DE TÍTULOS
QUE SE OTORGA EN FORMA DE TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
ANTE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
NOMBRE: José Luis Castro Bustos
FECHA: 11 Junio 2003
MA: [Firma]



MÉXICO, D.F.

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA

**ASUNTO: SE HABILITA AUTORIZACION
PARA IMPRESIÓN DE TESIS.**

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El pasante de Licenciatura en Derecho **JOSE LUIS CASTRO BUSTOS**, con número de cuenta: 5704626-8, con fecha 10 de Enero de 2000, obtuvo del fallecido Director de este seminario, Lic. Esteban López Angulo, la **AUTORIZACION PARA IMPRIMIR** su trabajo de tesis titulado. "**LA REVERSIÓN AGRARIA EN MÉXICO**", siendo asesor de la misma el **LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES**.

En escrito suscrito por el interesado en el presente mes de Febrero, expone las razones por las cuales no pudo tramitar su examen profesional y solicita se le autorize la realización de los tramites para su examen profesional, por lo que, a petición del interesado, **SE HABILITA LA AUTORIZACION PARA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS MENCIONADA**, para ser presentada 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"
CD. Universitaria, 23 de Febrero del 2001**



**LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO.**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO**

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

c.c.p. LIC. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS. Srio. Gral. de la Facultad de Derecho, para los efectos de control.

c.c.p. LIC. EDNA BARBA Y LARA Sria. de Exámenes Profesionales, para los efectos de control.

c.c.p. El tesista JOSE LUIS CASTRO BUSTOS, presente.

ASJ*csv.



Ciudad Universitaria, D.F. 10 de Enero de 2000.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN


El pasante de Licenciatura en Derecho, JOSE LUIS CASTRO BUSTOS, con número de cuenta: 5704626-8, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema: "LA REVERSIÓN AGRARIA EN MÉXICO", siendo asesor de la misma el LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

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 IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

LIC. ESTEBAN LÓPEZ ANGULO


DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO

D



CIUDAD UNIVERSITARIA D.F., 5 DE ENERO DE 2000.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
PRESENTE.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El presente trabajo de tesis, titulado " LA REVERSIÓN AGRARIA EN MÉXICO ", que presenta el alumno JOSE LUIS CASTRO BUSTOS, con número de cuenta 5704626-8 y que usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

ATENTAMENTE

POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU


LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
SIENDO SU DIRECTOR EL SEÑOR
LICENCIADO ANTONIO A. SALEME
JALILI, CON EL ASESORAMIENTO DEL
SEÑOR LICENCIADO ROBERTO ZEPEDA
MAGALLANES

F

AGRADECIMIENTOS:

A MIS PADRES: MARÍA DEL CARMEN BUSTOS JIMÉNEZ Y MIGUEL CASTRO ESCOBAR (Q. E. P. D.) por su amor, cariño y apoyo, quienes considero, hubieran deseado estar presentes en estos momentos, pero donde quiera que se encuentren les dedico con gran amor, afecto, respeto y admiración mi tesis.

A MI ESPOSA MERCEDES SUSANA: Por su amor y comprensión, durante toda nuestra gran vida de casados y apoyo constante en la realización de este trabajo, dedicándole igualmente con gran cariño y estimación este fruto de esfuerzo conjunto.

A MIS HIJOS: JAIR JOSÉ LUIS, CARLO EMIR Y PAUL ALEJANDRO: Por su amor y estimación demostrados por cada uno de ellos, como integrantes de una familia unida, que siempre debemos serlo, dedicándoles afectuosamente este trabajo, como una muestra de que cuando se quiere algo, se alcanza, no importando la edad.

A MI NIETO ISAAC ALEJANDRO: El orgullo y alegría de la familia.

A MIS HERMANAS Y HERMANOS: LAURA, ESPERANZA, ROBERTO JAVIER, MIGUEL (Q. E. P. D) SERGIO Y JORGE, por toda su comprensión y apoyo brindados; con especial mención a Miguel gran luchador social a favor de la justicia y las causas nobles de nuestro país, principalmente de la juventud y los desprotegidos, a quien le rindo un fervoroso homenaje.

A LILIANA: Mi nuera por su cariño y estimación.

AL MAESTRO Y AMIGO LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES:

Por su participación en la dirección de este trabajo y aliento para poder llegar a su conclusión.

AL LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO (Q. E. P. D.) Por su apoyo para la consecución de este trabajo.

A TODOS:

GRACIAS. JOSE LUIS.

h

I N D I C E

INTRODUCCION

1. Precedentes de la tenencia agraria.	2
1.1. Durante la colonia	3
1.2. Época independiente	11
1.3. La Revolución de 1910 y el Agrarismo	28
1.4. Disposiciones en materia agraria de 1934 a la fecha	35
2. Generalidades del Derecho Agrario Mexicano	48
2.1. Concepto	48
2.2. Fuentes del Derecho Agrario	51
2.2.1. La Constitución Federal	53
2.2.2. La Ley	60
2.2.3. La Costumbre	69
2.2.4. La Jurisprudencia	76
2.2.5. Los Principios Generales del Derecho	84
2.2.6. Las Resoluciones Presidenciales Definitivas	90
2.3. Ubicación del Derecho Agrario dentro del Derecho en general	91

3. Formas de Propiedad Rural en México	97
3.1. El Ejido	98
3.1.1. Concepto	98
3.1.2. Principales características del ejido mexicano	101
3.1.3. Órganos Ejidales	109
3.2. La Comunidad	112
3.2.1. Principales características	115
3.2.2. Órganos Comunales	119
3.3. La Pequeña Propiedad	121
3.4. Las Colonias Agrícolas o Ganaderas	128
4. La Reversión Agraria.	133
4.1.- Introducción	133
4.1.1. La Expropiación	133
4.1.1.1. Concepto	133
4.1.1.2. Características	136
4.1.1.2.1. La Utilidad Pública	136
4.1.1.2.1.1.- La Utilidad Pública en diversas leyes	139
4.1.1.2.1.2.- Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Expropiación por causa de Utilidad Pública	145
4.1.1.2.2. Indemnización	146
4.1.1.2.2.1. Pago previo, mediante o posterior: Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	146

J

4.1.1.2.2.2. Tiempo para pagarla	147
Quien debe pagarla	150
4.1.1.2.2.3. Pago en dinero o en especie	152
4.1.1.2.2.4. Valor que se deberá pagar por el bien expropiado	153
4.1.1.2.2.5. A quien se le deberá pagar	154
4.1.1.2.3. Autoridades que tramitan y expiden el decreto expropiatorio	155
4.2.- Expropiación Agraria	157
4.3. Tesis Jurisprudenciales en materia de expropiación	162
4.4.- La Reversión en general	174
4.4.1. Definición, Texto y Comentarios al artículo 9° de la Ley de Expropiación	174
4.5. La Reversión Agraria	177
4.5.1. Características	177
4.5.2. Tribunales competentes en materia de Justicia y Reversión Agraria	178
4.5.3. Tesis Jurisprudenciales en materia de Reversión	180
4.6. Propuestas de adición y reforma a la Constitución y Ley Agraria con respecto a la Reversión	186
CONCLUSIONES	201
BIBLIOGRAFIA	211

INTRODUCCION

Desde tiempos inmemoriales, el problema de la tenencia de la tierra, ha presentado grandes dificultades, en esta investigación, haremos una referencia en especial a la propiedad rústica, que como es sabido de todos, presenta diversos regímenes, el ejidal, el comunal, la pequeña propiedad y las colonias, sean estas últimas, agrícolas o ganaderas.

Aunado a esto hablaremos de una figura jurídica del Derecho Administrativo, que es utilizada frecuentemente, por las autoridades administrativas, tal es el caso de la expropiación, dentro de la cual, podemos observar, que existe una que llamaremos general y que tiene su sustento en la Ley de Expropiación que abarca el ámbito federal y al Distrito Federal, sin olvidarnos por supuesto de las leyes locales de expropiación; y otra expropiación que podemos denominar especial o como un caso de excepción, y que es la expropiación agraria.

Llegaremos finalmente al tópico central sujeto a estudio, que es la reversión agraria, pasando para ello primero por la reversión de la expropiación en general; y es aquí precisamente, que con las

modificaciones que el Constituyente Permanente realizó en el año de 1992 al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su principal ley reglamentaria, que lo es, la Ley Agraria, nos encontramos, con lo que en nuestra opinión, son diversas omisiones o lagunas, que involuntariamente se han cometido a través del tiempo, como por ejemplo: que esta institución jurídica no tiene fundamento en la Carta Magna, motivo por el cual proponemos su inclusión en la misma; que las disposiciones reglamentarias en materia de reversión, no son precisas y detallan con minuciosidad el procedimiento que se debe seguir al respecto, lo que nos inclinó a proponer también algunas reformas que pensamos resuelven esta temática.

Es pertinente aclarar, que estas modificaciones a la Ley Fundamental y a la Ley Agraria, que proponemos, no tienen la intención de sustituir al legislador, sino únicamente el dar una posible solución, que por supuesto puede ser susceptible de superación; lo que intentamos preferentemente fue sentar las bases de las cuales se pueda partir para nuevos estudios en el tema de la reversión dentro de la materia agraria.

M

La metodología utilizada, partió de lo general, para llegar a lo particular, para lo cual se tuvo que consultar las obras contenidas en algunas Bibliotecas, verificar revistas jurídicas, entrevistar a funcionarios de la Administración Pública Federal, en especial a los de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y hasta llegar al Tribunal Agrario.

El contenido de nuestra capitulado, fue preparado con la idea que pudiera ser comprendido por cualquier lector, no únicamente para abogados o para estudiantes de la carrera de Derecho, sino para el público en general; esto fue lo que nos orilló a expresar en el primer capítulo los antecedentes históricos de la Reforma Agraria hasta llegar al siglo XX.

En el segundo capítulo, establecimos algunas de las que consideramos principales generalidades del Derecho Agrario, para que el lector común y corriente, se fuera adentrando en esta materia del Derecho Agrario que actualmente ha sido considerada por los tratadistas como una rama del Derecho Social, hablando por supuesto de sus principales fuentes y finalizando con la ubicación de la misma dentro del derecho en general.

Si del tercer capítulo se trata, tratamos aquí de las principales formas de propiedad rural –que ya habíamos citado en párrafos precedentes- que existen en nuestro país, motivo por el cual tuvimos que hacer una breve semblanza del Ejido, de la Comunidad, de la Pequeña Propiedad y de una institución, tal vez olvidada por muchos, pero que hasta la fecha con todos sus problemas, subsiste, como lo es las Colonias, sean estas agrícolas o ganaderas, para concluir con el tema central de nuestra investigación, que es la reversión agraria.

Esperamos que la presente obra satisfaga la curiosidad de los lectores y logre su propósito fundamental que es cumplir con un trabajo terminal.

CAPITULO PRIMERO

1.) Precedentes de la Tenencia Agraria.

Iniciaremos nuestro estudio a partir de la época colonial, dado que como es sabido, existe al respecto abundante material, no así en lo tocante a la etapa precolonial, que se sustentó en el poderío y avance de dos pueblos: aztecas y mayas, siendo su base fundamental la comunidad, debiendo apreciar esta temática en su conjunto, para lo cual será necesario observar los aspectos sociales, económicos y relacionarlos con su incipiente regulación jurídica.

En breves palabras comentaremos, como lo afirma la maestra Martha Chávez Padrón, que *“los lazos familiares que son el fundamento del clan aparecen ya completamente debilitados en el calpulli, cediendo su lugar al vínculo político, y como el calpulli era la celdilla de la sociedad mexicana, el aspecto predominante en ésta, sobre todo en los últimos tiempos de la historia del pueblo azteca, tenía que ser el político, no el familiar.....Los aztecas tenían una organización político-social y un régimen de tenencia de la tierra que se encontraba en plena evolución, pero también es cierto*

que el desarrollo indo-americano no era igual al de los pueblos europeos contemporáneos."¹; en cambio entre los mayas el régimen comunal surge de una necesidad y no producto de una ideología, dada la baja calidad de los suelos de la península de Yucatán, la tierra no se distribuía entre los indígenas de manera permanente, lo cual los obligaba a buscar continuamente nuevas tierras aptas para el cultivo.

1.1.)Durante la Colonia.

Cuando los españoles llegaron a México, encontraron una población indígena bastante densa que no constituía un grupo homogéneo, formado por cientos de tribus con costumbres, sistemas sociales y lenguajes distintos. Estas eran tan diferentes cultural y socialmente, que de hecho no opusieron una resistencia organizada a los conquistadores, y así la historia nos deja ver como un pequeño bando de españoles fue capaz de establecerse

¹ CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México, México, 1999. Ed. Porrúa, pp.140, 141 y 145.

como dominante sobre esas masas heterogéneas, sobreponiendo la cultura española a las bases indígenas, quedando así constituido el grueso de la población en una situación de casi servidumbre, con pocas esperanzas o ninguna de transformarse en propietarios independientes, y debido a que la conquista destruyó la organización social de la mayoría de los pueblos indígenas, y en el mínimo de los casos sufrió una transformación, que creó en su lugar otra semejante, que determinó una completa reversión de valores, encontrando que el señor, la nobleza y los guerreros fueron sustituidos por las autoridades y los conquistadores, a los que se les agregaron poco después los colonos; dio como resultado que la propiedad de la tierra adquiriera una significación decisiva y aun cuando algunas comunidades indígenas subsistieron bajo la protección de las Leyes de Indias, la mayor parte no cultivaba su tierra porque preferían la caza en las montañas, lo cual significaba para ellos una cierta libertad.

Con las Bulas del Papa Alejandro VI, los españoles quisieron darle a la conquista una apariencia de

legalidad; una de ellas es muy clara y en su parte relativa nos indica: *“Así que todas sus islas, y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Christiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado del qual comienza el año presente de mil quatrocientos noventa y tres quando fueron por Vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de dichas islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que exercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores: y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y a los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción.”*²

² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. México 1986, Ed. Porrúa, pp. 34-35.

Mas sin embargo no hay que olvidar que en aquella época el derecho de conquista era aceptado como fuente de soberanía y aunado a esto, se trató de justificar aun más el derecho de propiedad de España sobre las tierras descubiertas con los "justos y legítimos títulos".

La mayoría de los autores son coincidentes en la clasificación que de la propiedad existía durante la época colonial, siendo fundamentalmente de acuerdo con la persona que detentaba la tierra, concentrándola en:

- 1) Los españoles y sus descendientes,
- 2) El clero, y,
- 3) Los indígenas.

Así es que nos damos cuenta que los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que se hicieron entre los conquistadores, fundamentándola principalmente en la "*Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad*" emitida por don Fernando V, el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513³, clasificándola en: mercedes reales, caballerías, peonías y suertes, sin

³ CHAVEZ PADRON, Martha. Op. Cit. p. 161.

olvidar que en la mayoría de los casos también se incluía el repartimiento de indígenas, aparentemente con el propósito de evangelizarlos, pero realmente los utilizaron para el trabajo de tierra, cobrándoles, además, el tributo para la Corona. Estos tipos de propiedad se entregaron a los conquistadores y colonos, con el propósito de recompensar con amplitud a los particulares que habían hecho posible la obra portentosa del descubrimiento y conquista, organizando a sus propias costas la mayoría de las empresas conquistadoras. En esta etapa se dieron otras formas de adquisición de tierras como las encomiendas, las capitulaciones y la prescripción, éstas tenían el objeto de estimular el arraigo de los descubridores en la Nueva España. La forma onerosa de adquirir tierras por los particulares se realizó a través de la compra venta, la adjudicación en pública subasta al mejor postor y por la composición, que era un procedimiento que permitía regularizar jurídicamente la situación de las tierras poseídas sin justos títulos, las compras irregulares hechas a los indios, demasías, tierras realengas, etc., mediante el pago al tesoro real de una cierta cantidad de dinero.

Posteriormente la Corona, para allegarse de recursos económicos, creó la figura de la "confirmación real", misma que requerían todas las mercedes otorgadas después de 1522, así como las ventas y composiciones posteriores.

Los primeros religiosos que llegaron a la Nueva España, fueron verdaderos apóstoles de fe ardiente y desinteresada, convencidos de que ésta era la tierra señalada para implantar los ideales de la iglesia, sin embargo, cayeron en las tentaciones que en otras partes y épocas desviaron su camino. Poco a poco los miembros del clero fueron aceptando obsequios, legados y tierras de los agradecidos indios y pródigos españoles. La iglesia gozaba además del diezmo de las cosechas que era una gran fuente de ingresos, con esa estructura, era natural que al solo transcurrir el tiempo, la hicieran más rica y poderosa.

La organización eclesiástica, invirtió un gran capital en la construcción de monasterios, conventos, iglesias, capillas, colegios y edificios religiosos, así como en casas, molinos, ingenios de azúcar y estancias de

ganado, y aun cuando la Corona prohibió enajenar mercedes de tierra a ésta, al mismo tiempo autorizó toda clase de donaciones que quisiera, incluso la de tierras, logrando la institución a través de los años, tener enormes posesiones territoriales que acrecentaron su poderío económico.

La propiedad de los indios sufrió rudos ataques desde que se realizó la conquista española, probablemente la mas respetada fue la que pertenecía a los barrios, es decir el calpulli, aunque se observó que continuó la tendencia desarrollada antes por los aztecas de favorecer a la nobleza indígena con el dominio de la tierra, por lo cual, muchos indios principales, trataron de restaurar por medio de la propiedad de la tierra el prestigio y la autoridad que la conquista les había arrebatado, sin embargo, no todos lograron conservar sus patrimonios, la mayoría vendió parte de sus tierras a los españoles inmediatamente después de recibirlas por medio de las "mercedes reales", y aun cuando se legisló sobre la materia y se ordenó que se respetase la propiedad de éstos, la historia nos demuestra que en la mayor parte de los casos no fue así.

La propiedad de los indígenas se organizó aparentemente sobre las mismas bases que la sustentaban antes de la conquista, dividiéndola para tal efecto en 5 clases que fueron: fundo legal, ejido y dehesa, propios, tierras de común repartimiento, así como montes pastos y aguas.

A pesar de la barrera proteccionista que se tendió alrededor de la propiedad indígena, lo cierto es que los españoles encontraron muchas maneras de perforarla, como que estaban en tierras de conquista y frente a poblaciones vencidas; con todo, los indios dispusieron al menos de un pequeño pedazo de tierra que fue celosamente defendido por ellos y por sus procuradores religiosos y civiles de las acometidas de los numerosos encomenderos y funcionarios influyentes españoles que ya para esas fechas había logrado acaparar por diferentes medios, vastas extensiones de tierras, siendo esto el origen de las grandes haciendas y latifundios que se dieron en la época colonial.

1.2.) Época independiente.

En esta etapa se hace indispensable el tener que expresar que algunas de las causas de mayor importancia que generaron el movimiento de independencia en nuestro país, se relacionan directamente con el sistema de colonización que puso en manos de los españoles, grandes dominios territoriales, que fueron la base de una aristocracia agraria y minera; los mestizos, hijos de españoles e indias, así como los españoles que no hicieron fortuna pero que lograron acomodarse en la sociedad colonial, ya sea dentro de la burocracia, en el comercio, el clero y el ejército, en puntos de mediana categoría y representación, formaron la clase media; y, la gran masa de indios que, se dedicaban al cultivo de la tierra como poseedores de pequeñas parcelas o como peones de los grandes hacendados, formaban la llamada clase baja, misma que se encontraba totalmente desposeída de bienes y que no tenían mas que su fuerza de trabajo para vivir y si a esto añadimos que las comunidades indígenas sufrían el embate del monopolio eclesiástico, por lo que quedaron en gran parte confundidas en aquellos bienes de manos

muertas que se encontraban vinculadas a perpetuidad bajo el control del clero, ocasionando que el número de indígenas despojados fuera muy grande, ya que a estos núcleos se les negó personalidad jurídica, adjudicándose su propiedad en denunciantes ajenos a las comunidades.

Con todo esto se acrecentó la injusticia social prevaleciente en esa época, misma que ocasionó que en 1810, motivara a nuestros antepasados a luchar por la independencia.

En relación con el problema agrario prevaleciente en ese tiempo, los gobiernos constituidos trataron de darle solución a través de la expedición de diversos preceptos legales como: leyes, decretos, órdenes, reglamentos y circulares; enfocados principalmente hacia el aspecto político y no social.

Así, se trató de atacar la defectuosa distribución de tierras con la redistribución de la población, queriendo enviar a nuestros indígenas a los terrenos baldíos y de mala calidad, olvidándose de su arraigo y cultura, mezclándolos con los colonos extranjeros con la

supuesta finalidad de elevar su nivel cultural, olvidándose que habían sido explotados y esclavizados durante tres siglos, tal y como lo asevera la maestra Martha Chávez Padrón: *“En consecuencia, durante esta época, las leyes no mejoraron en nada la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar tierras para obtenerlas.”*⁴

La principal legislación emitida por los españoles fue:

El real decreto del 26 de mayo de 1810, que ordenó además de la exención de los tributos a los indios, el reparto inmediato de tierras entre estos.

El decreto del 15 de octubre de 1810 que señaló que los indios gozaban de los mismos derechos que los españoles.

La ley del 9 de febrero de 1811, que reconoció el derecho de los naturales para sembrar.

⁴ IBIDEM, p. 200.

El decreto del 13 de marzo de 1811, que ordenó el reparto de tierras entre indios y castas.

El decreto del 9 de noviembre de 1812 que expidieron las Cortes Generales y Extraordinarias de España, ordenando el reparto de tierras a los indios.

La ley del 4 de enero de 1813, que ordenó dotar de tierras a los pueblos y a los vecinos necesitados de ellas. Por otro lado, los precursores de la lucha independentista, comprendiendo que la situación agraria era uno de los problemas mas sobresalientes de ese tiempo, y que podría ser un factor decisivo para que se incrementara el número de insurgentes y logran así culminar su movimiento, expidieron una serie de decretos y leyes sobre la materia, como:

La orden del 17 de noviembre de 1810, expedida por don José María Morelos y Pavón, en la cual se prohibió la esclavitud y el pago de tributos.

- El decreto agrarista del 5 de diciembre de 1810 expedido en Guadalajara por don Miguel Hidalgo y

Costilla, que ordenó que las tierras que en arrendamiento cultivaban los naturales, se les entregasen en propiedad.

La orden del 6 de diciembre de 1810 expedida también por don Miguel Hidalgo y Costilla, ordenando la "abolición de la esclavitud".

Don José María Morelos y Pavón el 2 de noviembre de 1813 en Tlacosautitlán, Jalisco, declara su *"Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, Adictos al Gobierno"*, que en su parte medular indica que *"deben también utilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público"*⁵

⁵ IBIDEM, p. 192.

El Congreso de Chilpancingo, Gro., que fue el primero, declara el 16 de noviembre de 1813, que dicho Congreso de Anáhuac *"Ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada estableciendo el punto de enlace de nuestra doctrina Patrimonialista Nacional, entre la época prehispánica y el México Independiente."*⁶

El 22 de octubre de 1814, se expidió la Constitución de Apatzingán.

La orden dictada por Agustín de Iturbide el 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares una fanega de tierra y dos bueyes en el lugar que eligieran.

Con la entrada triunfante del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, el 24 de septiembre de 1821, culmina la lucha y se inicia el México Independiente; por lo cual, los gobiernos constituidos reafirman los propósitos agraristas que mencionaron durante su lucha, emitiendo al respecto diferentes disposiciones jurídicas, como:

⁶ IBIDEM, pp. 192 y 193.

Decreto sobre colonización, expedido por Agustín de Iturbide el 4 de enero de 1823, que tenía por objeto traer extranjeros para colonizar el país.

Orden del 11 de abril de 1823, expedida por el Supremo Poder Ejecutivo, mediante la cual quedó suspendida la citada Ley de Colonización.

Orden del 5 de mayo de 1823, en la que se ordenó la venta de bienes raíces de la que fue la Inquisición.

Al respecto el maestro Mendieta y Núñez aclara que *“En esta época de nuestra historia se expidieron, además, otros decretos que tendían a promover la colonización interior, es decir, estableciendo colonos nacionales en lugares poco poblados, como por ejemplo el decreto del 4 de julio de 1823 para repartir tierras entre el ejército permanente; el decreto del 19 de julio de 1823 que concedió tierras baldías a quienes hubiesen prestado servicios a la causa de la independencia en los once primeros años de la épica lucha y el decreto de 6 de*

agosto de 1823 que concedía tierras baldías a sargentos y cabos del ejército, que quisieran retirarse.”⁷

Decreto del 14 de octubre de 1823, que formó la provincia del Istmo, teniendo como capital Tehuantepec.

Es importante señalar que en este año de 1823, aparece por primera vez el concepto de pequeña propiedad tal y como nos lo menciona la maestra Martha Chávez Padrón *“En este año de 1823, Severo Maldonado publicó un Proyecto de Leyes Agrarias, en cuyo contenido propuso fraccionar las tierras sin propietarios, en “predios o porciones, que no sean tan grandes que no puedan cultivarlas bien el que las posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de 20 o 30 personas”.* Nótese que propone un nebuloso concepto de pequeña propiedad, que determinaba en relación de las necesidades familiares.”⁸

Ley de colonización del 18 de agosto de 1824, cuya finalidad era desaparecer los dos grandes males, el

⁷ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., p. 103

⁸ CHAVEZ PADRON, Martha. Op. Cit. p. 204.

latifundismo y la amortización, a través de la repartición de tierras a personas que quisieran colonizarlas dando preferencia a los ciudadanos mexicanos, los cuales tenían la prohibición de pasar sus propiedades a manos muertas.

Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, a través de ésta se ordenó el repartimiento de tierras baldías a familias extranjeras y mexicanas que quisieran habitar las mismas; proporcionándoles fondos económicos para su viaje, así como utensilios de labranza y manutención por un año.

Circular del 30 de junio de 1831 fundada en el artículo 5º de la ley anterior, con la intención de poblar las fronteras de Texas aunque fuera con presidiarios.

Como consecuencia de la separación de Texas, don Antonio López de Santana, el 11 de marzo de 1842, expidió un decreto que determinó las condiciones bajo las cuales los extranjeros podían adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos con la condición de sujetarse a las leyes de nuestra República.

Reglamento de Colonización del 4 de diciembre de 1846 expedido por don José Mariano Salas, general encargado del Supremo Poder Ejecutivo.

El 11 de enero de 1847, el entonces Presidente interino don Valentín Gómez Fariás, expide una ley, que autorizó al gobierno a hipotecar o vender, en subasta pública, bienes de manos muertas que el clero poseía, lo anterior para proporcionarse recursos económicos, para poder así, continuar la guerra con Estados Unidos de Norteamérica, conociéndose a esta ley como "La Primera Reforma".

Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854, expedida por el entonces Presidente López de Santana, que crea por primera vez la Secretaría de Fomento, encargada de resolver los asuntos de tierras.

El acaparamiento de la riqueza por parte del clero y su intervención en acontecimientos políticos, desobedeciendo así la circular expedida el 6 de junio de 1833, por la Secretaría de Justicia, en la que se prevenía al clero de que se dedicara a sus actividades sin

intervenir en asuntos políticos, aunado a la situación económica, que se sustentaba principalmente en la propiedad raíz, misma que permanecía estancada, ya que las transacciones sobre bienes raíces eran cada vez mas escasas y por consiguiente los derechos que por este concepto debería de percibir el Gobierno, disminuyeron notablemente, ocasionó que el 25 de junio de 1856, el Gobierno de la República dictara la "Ley de Desamortización", la cual ordenó que todas las fincas rústicas y urbanas, pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, se adjudicaren a los arrendatarios, calculándose su valor por la renta, de acuerdo con un rédito equivalente al 6% anual, instituyéndose también que ninguna de estas corporaciones tuviera capacidad legal para adquirir bienes raíces, exceptuándose los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de ellos, como: los conventos, templos episcopales, edificios municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y beneficencia; aclarándose que los arrendatarios deberían de solicitar la adjudicación en 3 meses, si no perdían ese derecho y entonces cualquiera podía proceder a presentar una

denuncia, recibiendo como premio la octava parte del valor de la finca vendida en subasta pública.

La finalidad primordial fue el tratar de aumentar el desarrollo económico del país a través del impulso al comercio, las artes y las industrias; pero en realidad no fue posible el aprovechamiento por parte de los arrendatarios, la mayoría indígenas, ya que el clero tomó como medida de presión la excomunión de todos aquellos que compraran bienes de la iglesia.

Esta ley se interpretó muchas veces en forma confusa, pero lo más delicado fue que con base en su artículo 3 se consideró a las comunidades y parcialidades indígenas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, estimándose por lo tanto que no tenían personalidad jurídica ni derechos, lo que trajo como consecuencia que perdieran sus tierras; por tal motivo y para remediar este error de interpretación, el 9 de octubre de 1856, por decreto, se ordenó la adjudicación gratuita a los arrendatarios respecto de propiedades cuyo valor no pasara de doscientos pesos.

Ni aún con todas estas medidas se logró que los hacendados; que habían fincado su poderío durante la época colonial, los cuales para consolidarse y contrarrestar la estructura agraria vigente en ese tiempo, y con la finalidad de reducir la propiedad y la producción indígena que les hacía competencia, y al mismo tiempo disponer de mano de obra abundante y arraigada y así convertir a muchos antiguos productores a consumidores; al no estar limitada la propiedad y con el poderío económico adquirido al amparo de esta ley, se convirtieron en los latifundistas de finales del siglo.

Las ideas agrarias de la Ley de Desamortización de 1856, fueron tomadas en cuenta por el Congreso Constituyente que expidió el 5 de febrero de 1857, una nueva Constitución Política, en la que se estableció definitivamente en su artículo 27, la incapacidad legal del clero y corporaciones civiles para administrar y adquirir bienes inmuebles.

En cuanto a las comunidades indígenas, se vieron afectadas, ya que dicha disposición se interpretó en el sentido de que éstas deberían desaparecer y, por

consiguiente, quedaban sin ninguna capacidad jurídica para poder ejercer sus derechos territoriales, lo cual significó una causa mas del problema agrario existente.

Al respecto el licenciado Jesús Silva Herzog, concluye que *“La Ley de Desamortización y el artículo 27, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores.”*⁹

Independientemente de que el ejido desaparece para transformarse en pequeña propiedad, teóricamente de los arrendatarios indígenas, continúa en mayor medida la lucha prevaleciente entre el clero y el Estado, ya que el primero, en lugar de acatar las disposiciones legales dictadas, busca evadirlas para recuperar su poder, por lo cual el Presidente provisional de la República, don Benito Juárez, dicta el 12 de julio de 1859, la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, lo que dio como resultado la separación definitiva de la Iglesia y el

⁹ SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. México 1985, Fondo de Cultura Económica, p. 15.

Estado; pero en cuanto al problema agrario no previó que se seguiría extendiendo el latifundismo y la pequeña propiedad de las clases sobresalientes, tal y como lo sustenta el maestro Mendieta y Núñez *"Las leyes de desamortización y de nacionalización en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no solo para desarrollarla, sino aún para conservarla."*¹⁰

Como leyes complementarias –por solo citar algunas- se expidieron:

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 20 de julio de 1863.

Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875, la cual sobresale porque da origen a las Compañías Deslindadoras, mismas que tenían la autorización del gobierno para promover la colonización de terrenos baldíos, por familias que quisieran hacerlo, dándoles

¹⁰ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., p. 126.

facilidades para pagarlas a largo plazo y recompensando a las citadas compañías con la tercera parte del total de tierras que lograran deslindar y colonizar; situación que agravó el problema agrario de fines del siglo pasado.

Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883.

Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, que clasificó los terrenos propiedad de la Nación en cuatro clases: terrenos baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales.

Decreto del 30 de diciembre de 1902, que sobresale por la derogación de las empresas deslindadoras, y,

Decreto del 18 de diciembre de 1909.

En resumen, estas disposiciones legales en teoría trataron de resolver el problema de la tenencia de la tierra, con la Desamortización, la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos y la Colonización de los terrenos baldíos, pero fueron ineficaces para resolver la injusta distribución de las tierras y mejorar las condiciones de trabajo de la clase indígena, ya que en la práctica los

únicos beneficiados fueron los grandes hacendados que en complicidad con las Compañías Deslindadoras, se convirtieron en los latifundistas poseedores de las tres cuartas partes de la superficie territorial de nuestro país, lo cual ocasionó que fueran causas determinantes para gestar el movimiento de la revolución mexicana de 1910.

1.3) La Revolución de 1910 y el Agrarismo.

Si bien es cierto que la lucha revolucionaria tuvo como característica fundamental la sucesión presidencial también lo es que se originó por el descontento de los campesinos al haberseles despojado de sus bienes, como se puede observar en los diferentes movimientos que estallaron durante esa época, ejemplo claro se presenta en el Programa del Partido Liberal de 1906 pronunciado por los hermanos Flores Magón; en el Plan de San Luis de 1910 suscrito por Francisco I. Madero; en el Plan de Ayala de 1911 de Emiliano Zapata, que fue campesino sureño y un destacado líder agrario, que exigió una acción encaminada a lograr: la restitución a

los pueblos de las tierras de que hubieren sido despojados, la expropiación de un tercio de las grandes haciendas, indemnizando a sus dueños, para que los habitantes de los pueblos tuvieran ejidos, colonias, terrenos urbanos y de labor y, la nacionalización de las haciendas cuyos dueños se opusieran a esta reforma.

Destaca dentro del problema agrario mexicano el discurso que pronunciara Luis Cabrera el 3 de diciembre del año de 1912 en la Cámara de Diputados, dado que es el antecedente de ley preconstitucional del 6 de enero de 1915 expedida por don Venustiano Carranza; de lo anterior se desprende con claridad absoluta que se trató de remediar los daños e injusticias que se habían causado a los campesinos durante el porfiriato, pero sin lograrlo, como nos lo indica el siguiente párrafo: *“La esclavitud y el peonaje en México, la pobreza y la ignorancia y la postración general del pueblo se deben, en mi humilde opinión, a la organización financiera y política que en la actualidad rige en ese país; en una*

palabra, a lo que llamaré el "sistema" del General Porfirio Díaz."¹¹

Otro elemento importante, fue el reparto de tierras que hicieron los diferentes caudillos o la promesa del mismo, dando como resultado el apoyo de este contingente para la revolución que se iniciaba.

Al consolidarse el movimiento armado y expedirse la Constitución de la República el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, se expresan claramente en el artículo 27 constitucional todas las ideas y postulados que se gestaron en el transcurso de este tiempo y que buscaron reivindicar los derechos de la clase campesina, siendo el mas representativo de los esfuerzos de justicia social; es el que nos da título para que la Nación tenga la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y para establecer la organización de las distintas modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra; es el artículo que intenta acabar con los grandes

¹¹ KENNETH TURNER, John. México Bárbaro. Ed. B. Costa Amic. México, 1967., p. 105.

latifundios, expresión fundamental de la injusticia contra la que se ha librado la gran revolución mexicana.

La historia de México, es una lucha permanente contra toda forma de coloniaje; las graves contradicciones sociales acumuladas en las últimas décadas del siglo pasado, provocaron la revolución social de 1910, su efecto instituyó la Constitución vigente que era (y perdónesenos aquí hablamos de un tiempo pasado) un perfecto equilibrio entre las soluciones de respeto al individuo y sus libertades, a las garantías sociales y su definición de justicia social; con tipos de propiedad y posesión: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad; para distribuirla con justicia, restituyendo la misma a las comunidades indígenas y dotando de ella a los campesinos que no tenían.

La secuela histórica que dejó el movimiento revolucionario, originó como consecuencia, que lo mas que pudieron hacer los gobiernos de Carranza, de la Huerta y Obregón, con el fin primordial de enmendar e impartir justicia social y al mismo tiempo apaciguar los ánimos exaltados, fue abrir el cauce legal del reparto

agrario, por la vía de restituir tierras y aguas despojadas a comunidades y pueblos; mas adelante y dada la presión de los campesinos peticionarios del sur y del norte, se fortaleció la acción dotatoria con la finalidad de evitar el monopolio de la tierra.

Con el devenir del tiempo, la Comisión Nacional Agraria, primer órgano facultado para repartir tierras institucionalmente, emite una serie de circulares para tratar de dirimir los diferentes problemas agrarios dada su complejidad de aplicación en relación con las leyes fundamentales, ya que su ámbito de competencia era resolver los conflictos de la pequeña propiedad, el fraccionamiento de latifundios y la colonización de tierras, pero como sus atribuciones no tenían fuerza decisiva ni ejecutiva; por lo tanto no aportaban resultados evidentes, por la dificultad para su consulta y coordinación, ya que no obedecían a un plan preconcebido, se tuvo necesidad de promulgar la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, la cual tuvo una corta vigencia.

El 10 de abril de 1922 el general Álvaro Obregón, expidió el Reglamento Agrario, dándose a continuación una diversidad de preceptos legales con el objeto de atender la problemática y disposición social de la propiedad, tales como la Ley de Tierras Libres del 2 de agosto de 1923; la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925; la Ley de Crédito Agrícola del 1 de febrero de 1926; la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927; la Ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927; la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929.

Durante este tiempo, el primer intento de codificación agraria fue estructurado por Narciso Bassols, el cual introducía diversas innovaciones, tales como hacer del procedimiento dotatorio y restitutorio un verdadero juicio ante autoridades administrativas, el nuevo concepto de pequeña propiedad, sin definir a la misma, determinando que sería cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual, la cual variaría según la calidad de las tierras.

En nuestra opinión, Bassols interpretó el artículo 27 constitucional, en la forma tal vez más conveniente para su tiempo, pero no con el mismo espíritu de los constituyentes de 1917, ya que si bien es cierto se dieron abusos de autoridades al afectar tierras, también lo es, que el espíritu del citado artículo es sobreponer la propiedad ejidal y comunal, legitimando al Estado para su distribución, sobre los intereses particulares.

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias recurrían al juicio de garantías, provocando que la Suprema Corte de Justicia emitiera jurisprudencia en el sentido de que mientras no se agotaran los recursos ordinarios no se podría recurrir al recurso extraordinario, esto entorpeció aun más la actividad administrativa en materia agraria, toda vez que en ningún momento se especificó ante que autoridades se debería interponer, encontrando los terratenientes la coyuntura necesaria para prolongar y entorpecer el procedimiento dotatorio, debido a que podían entablar juicio ante los tribunales federales y al perderlo, tenían aun la posibilidad de recurrir al juicio de amparo.

Cabe mencionar que el fundamento legal que consideró la Suprema Corte de Justicia, al emitir la jurisprudencia anteriormente señalada, era el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, que les daba la facultad a los interesados de ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, en el término de un año, a partir de la fecha de la resolución que perjudicara su esfera jurídica, pero no se imaginó nunca el descontento y confusión que produciría la multicitada jurisprudencia, ya que si después de años, ganaban los particulares el recurso ordinario o el juicio de amparo, adquirirían el derecho a la indemnización correspondiente.

Después del análisis de dicha jurisprudencia y sus efectos tan deplorables, se le puso fin al problema mediante el decreto del 23 de diciembre de 1931, el cual reformó por primera vez el artículo 27 constitucional, negándoles la posibilidad a los particulares de combatir las resoluciones agrarias mediante recurso alguno de carácter judicial.

1.4. Disposiciones en materia agraria de 1934 a la fecha.

Por decreto del 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, se reforma el artículo 27 constitucional, sin haber logrado substanciar debidamente los conceptos para esclarecer y agilizar la temática agraria del momento, introduciendo en cambio algunas innovaciones de carácter formal, como la de la pequeña propiedad, que se le aumentó, agrícola en explotación; porque del simple hecho de ser pequeña una propiedad no significa que sea inafectable si está ociosa; se generaliza con el nombre de núcleo de población a los pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones; se crea también el Departamento Agrario y se abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, incorporando al texto constitucional casi de modo literal algunos artículos.

Debido a la diversidad de preceptos legales acerca de la materia agraria y los cambios frecuentes de que eran objeto, se vio la necesidad de reducir dichas disposiciones a un solo ordenamiento legal denominado Código Agrario, siendo el del 22 de marzo de 1934,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio del mismo año, el primero.

Al asumir el general Lázaro Cárdenas la primera magistratura del país, la tierra se encontraba concentrada en grandes latifundios, con peones acasillados y empezando a recibir los terratenientes los beneficios de las obras de infraestructura que el gobierno había realizado; la falta de organización de los campesinos imposibilitaba cualquier movimiento de reivindicación para buscar una mayor equidad en la actividad productiva. En su discurso de toma de posesión Cárdenas declaró que *“Nada puede justificar con mas elocuencia la larga lucha de sacrificios de la Revolución Mexicana, como la existencia de regiones enteras en las que los hombres de México viven ajenos a toda civilización material y espiritual, hundidos en la ignorancia y la pobreza mas absoluta, sometidos a una alimentación, a una indumentaria y a un alojamiento inferiores e impropios de un país que como el nuestro,*

tiene los recursos materiales suficientes para asegurar una civilización mas justa."¹²

El Presidente Cárdenas, emprende la más vigorosa acción agraria, con una concepción global de la materia, comprendiendo la base jurídica, la organización de los campesinos, el reparto de la tierra y la asistencia técnico financiera a los mismos. Hombre visionario que creo instituciones que determinan hasta el momento el perfil de México, inconcebible sin su ideología.

En la primera etapa de su administración, la acción agraria la apoya con el Código Agrario entonces en vigor, más para hacer operante los nuevos enfoques revolucionarios promueve la expedición del nuevo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre del citado año.

¹² CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REVOLUCION MEXICANA "LAZARO CARDENAS". Palabras y Documentos Públicos de Lázaro Cárdenas 1928-1940. Mexico, 1978. Ed. Siglo XXI. Vol. I., p. 138.

Este Código facilitó la distribución de la tierra y la mejor organización del ejido; redujo a 100 hectáreas de riego la propiedad inafectable; ratificó los derechos de los trabajadores asalariados del campo, permitió que el gobierno dispusiera de los excedentes de los volúmenes de aguas restituidas no utilizadas; fijó las condiciones para el fraccionamiento con fines afectables; autorizó el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales; sustituyó la parcela por la “unidad normal de dotación”, estableciendo que el ejido no debe fraccionarse en los casos en que esto sea inconveniente para alcanzar un mayor nivel económico o por las condiciones peculiares de la tierra; reglamentó el funcionamiento de la parcela escolar; aumentó la superficie de las unidades de dotación; creó los nuevos centros de población y confirió la organización ejidal a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En la época de Cárdenas, se otorgaron las inafectabilidades ganaderas por 25 años en las zonas donde se pensó desarrollar la ganadería, y, sobretodo, para estimular la presencia de los mexicanos mediante una actividad económica productiva y porque al término

de la vigencia de esos decretos se habrían satisfecho necesidades agrarias que ya se preveían, dado que en 25 años, el incremento demográfico tendría que ser notable; después de este sexenio, las concesiones de inafectabilidad ganadera se dieron indiscriminadamente en las mejores tierras de México, por las limitaciones que la propia legislación establecía.

Se sustituye el anterior Código Agrario por otro, que se expide el 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, el cual tuvo como objetivo principal el que continuaran los repartos agrarios a través de la distribución de las tierras como contribuciones esenciales al derecho social mexicano; si bien es cierto que significó una nueva etapa en la legislación por la Reforma Agraria, también lo es, que conllevó una serie de deficiencias, toda vez que contenía innumerables lagunas y preceptos inconstitucionales como los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera.

Se realizaron reformas al artículo 27 constitucional, mediante el decreto del 31 de diciembre de 1946, al

iniciarse el régimen del Presidente Miguel Alemán, las cuales se caracterizaron por el regreso dentro del texto constitucional del juicio de amparo, el cual se les concede a los pequeños propietarios, siempre y cuando, éstos tuvieran previamente el certificado de inafectabilidad; haciendo la mención también de que las mejoras introducidas en la pequeña propiedad no afectan su extensión. Se convierte en disposición constitucional una figura jurídica que es la inafectabilidad ganadera permanente, adquiriendo los límites de la propiedad inafectable un rango constitucional.

El Código Agrario de 1942, que tuvo una vigencia de casi 30 años, fue derogado por la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que con el tiempo transcurrido habían surgido nuevos problemas en el campo, que hacían una perentoria necesidad proyectar en una ley las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria, puesto que su solución sigue siendo un factor esencial en el desarrollo político, económico y social de México, por lo que el Presidente propuso al Congreso de la Unión esta ley, misma que fue aprobada el 16 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 16 de abril del mismo año, introduciendo modalidades que se fundan en la perenne preocupación por hacer justicia a los campesinos, tales como la organización y explotación de los ejidos, se reestructuró el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Cuerpo Consultivo Agrario; se modernizó haciendo mas dinámico el Registro y Planeación Agraria.

Aunque se clarifican en algunos casos los procedimientos de las acciones agrarias y se intenta continuar con la redistribución y organización de la tierra, lo cierto es que esta ley tiene sus deficiencias, siendo únicamente justificable por el hecho de que la Reforma Agraria, significa algo mas, toda vez que como los grupos sociales cambian, la problemática agraria debe ser dinámica y renovadora, por lo que observamos que desde su transformación en ley por Código, se pensó políticamente y en realidad se siguió con los lineamientos planteados en las disposiciones legales que hemos mencionado en este inciso. *“Esto dicho independientemente de que la Ley Federal de Reforma*

*Agraria toma, copia y a veces mal, la mayoría de sus disposiciones del Código de 1942.*¹³

Por decreto del 29 de diciembre de 1974 se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de Estado, cambiándose así totalmente el perfil de la política agraria, dado que las Secretarías de Estado realizan funciones político administrativas, a diferencia de los Departamentos Administrativos que realizan funciones estrictamente administrativas.

La Constitución Federal, fue reformada en el régimen de Luis Echeverría Álvarez en 1976, donde lo más relevante es la colectivización de la tierra en el sentido de que aunque el ejidatario y comunero tengan sus derechos individuales, debe también de formar una unidad colectiva agrícola, con el objeto de evitar la pulverización de la tierra ejidal.

Por decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año,

¹³ LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano, México, 1975. Ed. Porrúa. Introducción, p. LXXXV.

se adiciona el artículo 27 constitucional con las fracciones XIX y XX, con la idea de poner en práctica fórmulas que permitan asimilar la mayor parte de la fuerza de trabajo en el campo, a través de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el desarrollo rural integral contemplado en el fomento de las actividades agropecuaria y forestal, con obras de infraestructura, insumos, créditos, capacitación y asistencia técnica en general.

Por decreto del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, se reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria, de la que se desprende que la tendencia es: agilizar la tramitación de los expedientes agrarios –sin lograrlo-; otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; mantener vigentes los derechos de los ejidatarios y comuneros; mejorar los sistemas de representación y en resumen organizar y modernizar la estructura productiva y de planeación de la propiedad social.

Por último, mediante modificaciones realizadas por el Poder Constituyente Permanente al artículo 27 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, se marca un cambio radical y significativo en la historia del Derecho Agrario, que significó la creación de una nueva cultura agraria, misma que actualmente cuesta trabajo definir ampliamente y más aun entender, ya que las acciones agrarias, principalmente las de dotación y restitución, no son contempladas como mecanismos de reparto agrario, debido a que el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, consideró que el mismo había llegado a su fin en virtud de no existir tierra disponible para repartir; aunque se hace necesario aclarar, que al momento de las enmiendas constitucionales citadas, se contaba con un cúmulo de expedientes pendientes de resolver, que no podían quedar así, por tal motivo y con el afán de darles solución, se estableció en los artículos transitorios del decreto que reforma al Artículo 27 Constitucional, los procedimientos que habrán de seguirse para su terminación legal correspondiente.

Finalmente el 26 de febrero de 1992 se publicó en la Diario Oficial de la Federación la actual Ley Agraria, que

detalla o pormenoriza el precepto constitucional citado en el párrafo precedente, derogando en su artículo segundo transitorio, no solo la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, sino también la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como otras disposiciones que se opongan a las previstas en la misma; valga al respecto algunos comentarios que la Maestra Martha Chávez Padrón realiza en su obra el Derecho Agrario en México y que por considerarlos importantísimos nos permitiremos transcribir: *“La undécima edición se suspendió en su impresión en 1991 cuando apareció la ley Agraria de 1992 y nos autoimpusimos un prudente periodo de silencio, tanto porque a la sazón era ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como porque no estaba convencida de que ya era el tiempo adecuado para unificar en idéntico tratamiento jurídico el ejido y las comunidades agrarias, especialmente a las de carácter indígena; así como porque las lecciones históricas aconsejan un cambio gradual en las instituciones altamente singulares, y el traslado del tratamiento social agrario al civil privatista se presentó en forma demasiado abrupta.*

La Ley Agraria de 1992 es una ley que se caracteriza por su enorme cantidad de lagunas legales, sus contradicciones, algunas extralimitaciones en relación con la Constitución Federal y por no tender un puente de principios jurídicos y agrarios que ayudaran al jurista a integrar e interpretar las finalidades economicistas que pretendió planear para el campo rural mexicano.”¹⁴

¹⁴ CHAVEZ PADRON, Martha. Op. Cit. Introducción p. XII.

CAPITULO SEGUNDO

2) Generalidades del Derecho Agrario Mexicano.

En este capítulo, nos vamos a referir a algunos puntos que consideramos muy importantes dentro de esta rama del derecho, que lo es el Derecho Agrario, dado que creemos que es pertinente ubicar al lector y hacerlo compenetrar de esta temática agraria aún en sus aspectos que aparentemente son los más sencillos, como lo serían su concepto, las fuentes y su clasificación.

2.1) Concepto.

El intentar llegar a una definición de lo que es cualquier rama del derecho, siempre ha significado dificultades y obstáculos que a veces se vuelven insuperables, motivo por el cual preferimos remitirnos a las obras de los estudiosos del derecho, mismas que nos permitirán el tratar de conformar lo que sería nuestra opinión al respecto.

Para la maestra Martha Chávez Padrón, el *“Derecho Agrario es el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que la regula (sic) todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales.”*¹⁵

Por otra parte el jurista Mendieta y Nuñez define al Derecho Agrario como *“el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.”*¹⁶

Por otra parte los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara lo definen como el *“conjunto de las normas jurídicas destinadas a regular el régimen de la tierra laborable.”*¹⁷

¹⁵ Ibidem. P. 50.

¹⁶ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Cuadragésimoprimer edición. México 1990. P. 151

¹⁷ PINA Rafael De y Rafael De Pina Vara, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Décimosesta edición. México 1989. P. 220.

Por último el destacado tratadista Andrés Serra Rojas, nos define a esta rama del derecho como el *“Conjunto de normas jurídicas, generalmente consideradas de orden público, que regulan el régimen de la tierra; su tenencia, sobre todo en lo relativo a las zonas rurales. Hay países en donde el Derecho Agrario se le considera dentro del Derecho Privado; pero en la mayor parte de los países, entre ellos México, forma parte de las normas del Derecho Público. En la República Mexicana surge a partir de 1917, con la Constitución de ese año, como disciplina autónoma y tiene su fundamento en el artículo 27 constitucional, que ha sufrido multitud de reformas desde la fecha de su expedición.”*¹⁸

Colocados en la posición de tener que decidir por alguna de ellas nos inclinamos por la de la maestra Martha Chávez Padrón, ya que la consideramos como la más completa y porque en toda su obra, eminentemente ella, se conceptualiza, como una gran defensora del derecho social que en el caso que nos ocupa, precisamente en él, se regulan los derechos de los desiguales como serían

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I. Más Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. México 1997. P. 329

los de los campesinos mexicanos, y además porque en nuestra opinión abarca el aspecto total de esta rama tan importante que se refiere a la materia agraria.

2.2) Fuentes del Derecho Agrario

Como todas las ramas del Derecho, se hace necesario estudiar las fuentes de una materia en especial, debido fundamentalmente a que nos ubican en el origen a través del cual se basa este derecho.

Entendemos como fuente, el lugar donde emana, brota, surge o se origina la norma jurídica.

En nuestro Derecho interno encontramos que las fuentes del Derecho se clasifican en formales, reales e históricas.

Hemos de recordar que las fuentes formales se refieren a todos aquellos procesos de creación de las normas jurídicas y que en especial encontramos a la costumbre, a la ley y a la jurisprudencia.

Por otra parte, las fuentes reales se refieren a todos aquellos factores que nos ayudan a la determinación del contenido de las normas jurídicas, tal y como lo podemos ver en la doctrina, la equidad, los principios generales del derecho, la interpretación jurídica, la analogía, etc.

Por último, mencionaremos a las fuentes históricas que se refieren a todos aquellos documentos o información que se contiene en textos legales o preceptos aplicables en otras épocas, sin embargo resultan de gran utilidad hasta nuestros tiempos, tal es el caso del derecho romano, cuya influencia en nuestra legislación mexicana ha sido fundamental, principalmente en la materia procesal y civil, claro está que estas fuentes solamente se utilizan como instrumentos de conocimiento, en virtud de que no podemos en la actualidad, con normas anteriores, el pretender regular la conducta del hombre en sociedad, sobre todo cuando éste ha evolucionado.

En este orden de ideas, las principales fuentes del derecho agrario, presentan cierta similitud, pero no pueden manejarse bajo los mismos parámetros, encontrándonos que los estudiosos de esta materia, citan

como las más importantes a la ley, la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y las resoluciones presidenciales definitivas en materia agraria; en nuestra opinión debería de partirse originalmente, de la que consideramos la primera y más trascendente de las fuentes, que es la Constitución, por lo cual, iniciaremos este estudio precisamente con ella.

2.2.1) La Constitución Federal.

Empezaremos por tratar de explicar que es lo que debemos entender por Constitución, a sabiendas de la dificultad tan enorme que para ello existe, dado que este concepto, es de aquellos que más se oscurecen cuando se trata de definirlos, precisamente porque dentro del lenguaje jurídico esto es distinto según lo que se pretenda definir y el nivel en que se formule, por lo cual mejor intentaremos su descripción entendida ésta como *“el proceso del pensamiento que determina la formación de un concepto con base en ciertos criterios y tomando como punto de partida un material integrado por*

enunciados de diversas clases..... Para Kant las auténticas definiciones se originan en las ciencias matemáticas y no es posible definir los conceptos empíricos ni los conceptos dados a priori. Para él, definir no pretende significar mas que exponer originariamente el concepto detallado de una cosa dentro de sus límites.... Las definiciones de objetos empíricos solo pretenden la explicación de notas de los sentidos”¹⁹ y aun hay mas, el tratadista Felipe Tena Ramírez, nos indica que “El concepto de Constitución, como el correlativo de soberanía, puede ser configurado desde muy diversos puntos de vista, de aquí el peligro de confundir y oscurecer ideas, que separadas con rigor lógico, son claras y accesibles. Reducirnos a sacar a luz el concepto de Constitución que la nuestra realiza, será por ahora nuestra tarea....Trataremos, pues, de describir lo que es una Constitución del tipo de la nuestra, mas bien que definirla.”²⁰

¹⁹ PEREZ CARRILLO, Agustín. Introducción al Estudio del Derecho. Colección Textos Universitarios. Impresiones Rodas, S.A. México 1982. P.p. 23 y 24.

²⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. P.p. 21 y 22.

Para el jurisperito Kelsen, citado por el maestro Agustín Pérez Carrillo, la Constitución *"en sentido material. Significa el conjunto de normas que regulan la creación de preceptos jurídicos generales y prescriben el proceso para su elaboración....Constitución en sentido formal. Significa "el conjunto de normas que solo pueden ser cambiadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar tal modificación."*²¹

El hoy Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro y Castro, nos expresa que *"lo constitucional es un sistema que precisamente logra equilibrar la libertad individual con el poder público...A dicho instrumento con frecuencia se le denomina Ley o Carta Fundamental, Ley Suprema, Ley de Leyes, o bajo términos similares, que es una indicación clara de que todo el orden jurídico parte de las bases que esa Constitución proporciona, las cuales pueden ser reglamentadas u organizadas por leyes ordinarias, pero que nunca pueden contradecir a la base misma del orden indicado."*²²

²¹ PEREZ CARRILLO, Agustín. Op. Cit., p.p. 127 y 128.

²² CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Ensayos Constitucionales. Manuel Porrúa, S.A. México 1977., p.p. 15 y 16.

El maestro Feliciano Calzada Padrón considera que la palabra Constitución *“se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política regulada en un documento solemne, considerado también como ley fundamental o norma de normas.”*²³

El doctrinario Felipe Tena Ramírez nos señala que *“En México, entendemos por Constitución la ley emitida, modificada o adicionada por el Constituyente”*²⁴

Colocados en decidir por un concepto de los transcritos, nos apoyaremos en el establecido por el doctrinario Feliciano Calzada Padrón, porque consideramos que es el mas completo y el que tiene los elementos necesarios para ubicar que es una Constitución como la nuestra.

Pasaremos ahora, a establecer algunas de las características más importantes de la Constitución General.

²³ CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1989, p. 131

²⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. P. 47.

Empezaremos por indicar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se convierte en la norma Suprema que rige los destinos de esta Nación, en virtud de lo señalado por el numeral 135 de la misma; presuponiendo para ello dos condiciones, que el Poder Constituyente antecede a los Poderes Constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial, federales y locales) y que la Constitución es escrita y rígida.

Si del poder Constituyente se trata, aquí nos referiremos al Constituyente originario, que en los años de 1916 y 1917 nos otorgó este documento solemne, el cual solo puede ser modificado por otro Poder especial, que en el caso que nos ocupa lo es el Poder Constituyente Permanente, Reformador o Revisor, el cual tiene su fundamento en el artículo 135 de la Ley Suprema, y que se integra con las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de las Entidades Federativas.

El hecho de que la Constitución Federal, sea escrita, aun cuando no es una condición indispensable, se ha previsto así, por motivos de seguridad y certidumbre

jurídica, así como de legalidad; por lo que respecta a que nuestra Carta Magna es rígida, indica precisamente que solamente puede ser reformada o adicionada por un Poder especial, esto es, el Constituyente Permanente, a través de un procedimiento mas dificultado para ello, alejándola así de los Poderes Constituidos Legislativos – federal y locales-.

La doctrina mexicana, ha promovido el hecho, de que se pueda considerar que toda Constitución, tenga sus partes, para ello se apoya, tanto en el sentido material de la misma como en el formal.

Considerando al sentido material –de acuerdo con el jurisperito Felipe Tena Ramírez- como el conjunto de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de leyes, es el contenido, las filosofías y las ideologías; y al sentido formal como aquellas otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material, tales preceptos, por su propia índole deberían de estar en las leyes ordinarias, pero se inscriben en la Carta Magna para darles un rango superior al de las leyes comunes y

excluirlos en lo posible de la opinión del Congreso, dificultando su reforma mediante el procedimiento estricto que suele acompañar a las enmiendas constitucionales, siendo los artículos 27, 123, 130, 30 al 38, 42 al 48, 115 al 122, 124 al 129, 131, 132 y 134 de la Ley Primaria los representativos de este sentido formal.

En este orden de ideas, las partes que integran al sentido material, son la dogmática (artículos del 1 al 29), la orgánica (artículos del 49 al 114) y la superestructura constitucional (artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136); si de la primera se trata, en ella se configuran los derechos fundamentales o individuales del hombre (dentro de la cual se encuentra nuestro tema central de tesis vista desde el punto de vista de los derechos sociales dado que es el artículo 27 de la Ley Suprema); respecto a la parte orgánica, podemos decir que establece la organización y competencia de los poderes federales, así como la responsabilidad de los servidores públicos; finalmente la superestructura cubre por igual a los derechos de los individuos y a los Supremos Poderes, sean federales o estatales.

2.2.2) La Ley.

Empezaremos por definir a la ley, como el conjunto de normas jurídicas generales, permanentes, impersonales y coercibles, expedidas por regla general por el Poder Legislativo –federal o locales- y que regulan la conducta del hombre en sociedad.

Y dijimos expedidas por regla general por el Poder Legislativo, debido a que en la historia de nuestro País, se ha dado en forma por demás frecuente, el hecho de que el Ejecutivo de la Unión legisle, ejemplo de ello en la actualidad son el Código Civil y Penal a nivel federal y local para el Distrito Federal, (aun cuando recientemente se realizaron modificaciones en el orden local por la hoy famosa Asamblea Legislativa del D. F.), así como sus correspondientes Códigos de Procedimientos (estos últimos tanto a nivel federal como para el Distrito Federal), así como el Código de Comercio y otra serie de legislaciones que fueron emitidas por el Presidente de la República en turno, aduciendo el uso de facultades extraordinarias para legislar, aun cuando la situación por la que atravesaba el País en ese momento, no fuera de

extrema urgencia como lo indica el precepto 49 de la Ley Suprema que autoriza esta facultad, pero solamente en el caso del artículo 29 de la Carta Magna o bien de acuerdo con el numeral 131 párrafo segundo de la multicitada Ley Fundamental.

Al respecto cabe comentar lo que los tratadistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, nos señalan *“Bien entendido el artículo, esas facultades extraordinarias para legislar sólo se le pueden conceder al presidente si con anterioridad se han suspendido las garantías individuales, ya que tales facultades se le otorgan con la finalidad de que el país pueda superar tal emergencia. Este ha sido uno de los puntos críticos del constitucionalismo mexicano. Primero se cuestionó —en 1876- si la frase mencionada y que hemos resaltado —ya que los artículos respectivos en las constituciones de 1857 y 1917 son casi los mismos— realmente implicaba facultades legislativas para el presidente de la República. El poder judicial federal aceptó que sí, pero el problema adquirió matices delicados cuando a partir de 1882, la Suprema Corte de Justicia aceptó como constitucional el otorgamiento de facultades legislativas al presidente en tiempos de paz; o*

sea, sin seguir los supuestos del artículo 29; sin que antes se hubieran suspendido las garantías individuales. A partir de entonces todos los presidentes mexicanos electos de acuerdo con la Constitución de 1857, legislaron sin que antes se hubiera declarado la suspensión de garantías individuales. En la inauguración del Congreso Constituyente de 1916-1917, Carranza criticó duramente esta situación. Sin embargo, el 8 de mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución, pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esa autorización no se siguió el supuesto del artículo 29; no se habían suspendido las garantías individuales. Y de aquí que también todos los presidentes electos de acuerdo con la actual Constitución legislaran sin los supuestos del artículo 29 hasta 1938, cuando el presidente Cárdenas quiso regresar al sentido gramatical y correcto del artículo 29 y propuso una adición al artículo 49, a saber: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Este añadido repetía lo que ya el artículo decía. La importancia que tuvo es que permitió regresar al sentido correcto de la Constitución: de acuerdo con los artículos 29 y 49, el Congreso puede

*autorizar al presidente para legislar con la finalidad de superar la emergencia, solo si, precisamente por encontrarse el país en una situación tal, con anterioridad se han suspendido las garantías individuales.*²⁵

Palabras contundentes las vertidas por los doctrinarios citados, y que nos hemos permitido transcribir, dada la importancia que revisten; ahora bien, respecto al otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo Federal, no estamos en contra de ellas, ya que están (actualmente) plenamente reconocidas por la norma fundamental, pero si somos de la opinión que únicamente deberían de ser otorgadas en el caso de una situación grave del país que haga necesario su uso; aunque no es objeto de estudio la situación que vamos a referir, nos preguntamos ¿lo mismo será en el caso de los gobernadores de los Estados? Queda ahí esta duda que podría ser objeto de otro tema de investigación.

La ley, como toda norma jurídica general, debe, necesariamente tener su fundamento en la Carta Magna,

²⁵ CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. México 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P.p. 26 y 27.

y así es, cuando en los artículos 70, 71, 72 y demás relativos, se manifiesta ello, como ejemplo encontramos el Numeral 70 ya citado, y que nos indica que “toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto”, pleno fundamento y reconocimiento jurídico a la legislación ordinaria federal; el artículo 71 que nos señala quienes tienen el derecho de iniciativa de una ley o decreto; y, finalmente el 72 que nos indica el proceso legislativo a que se encuentran sujetas las leyes o decretos de carácter federal.

En este orden de ideas, encontramos que también las leyes locales tienen su sustento en la Norma Fundamental, cuando en el Título Quinto encontramos la frase –De los Estados de la Federación y del Distrito Federal-, haciendo hincapié en que además también se contemplan en su Constitución Local.

Un problema que es muy común entre los estudiantes de la carrera de Derecho, es el ubicar si existe superioridad de una ley federal respecto a una ley local o viceversa, o bien si tienen el mismo nivel jerárquico; mayor problemática se presenta si aunamos a esto, los tratados

internacionales, que aunque no son materia de esta investigación, creemos importante tratar de aclarar dicha situación.

El doctrinario Felipe Tena Ramírez, al referirse en su obra de Derecho Constitucional a la forma de gobierno y más específicamente a la estructura federal, manifiesta que: *"El sistema que instituye la Constitución en el punto de la distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que el uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquella. El principio que por razones históricas acogió el federalismo alemán, consistente en que el derecho federal priva sobre el local, no sólo ha sido rechazado por la doctrina y por el derecho comparado, sino que plantea la duda de si un sistema que de ese modo deja a merced del centro el derecho de las regiones, merece en verdad el nombre de federal...Pero la igualdad de los dos órdenes sobre la que reposa el sistema, con su consecuencia inevitable de*

*posibilidad de conflictos entre los dos, no debe entenderse en el sentido de que la realidad subyacente llamada "nación" se fracciona en las entidades federativas. El sistema federal no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales.*²⁶

Claramente se infiere del párrafo transcrito, que si el orden federal y el orden local son iguales, por mayoría de razón las leyes que emiten sus órganos legislativos, serán iguales.

Por otra parte al pensar en los tratados internacionales y su relación con las leyes, federales o locales, encontramos la siguiente tesis que ha emitido los órganos del Poder Judicial de la Federación:

"TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA. EI

²⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit., p. 124.

artículo 133 constitucional, no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno, sino que adopta la regla de que el Derecho Internacional es parte del Nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a estos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de Votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.”

Esta tesis es muy clara y contundente cuando nos indica que los tratados internacionales y las leyes federales son de igual jerarquía; ahora bien, si en la primera parte se ha comprobado que las leyes federales y las leyes locales son del mismo nivel jerárquico (lo anterior de

acuerdo con el doctrinario Felipe Tena Ramírez); y en la segunda, que los tratados internacionales y las leyes federales también lo son; luego entonces, en una conclusión lógico jurídica, los tres ordenamientos son de la misma jerarquía, esto es, que las Leyes Federales o Locales –distinta jurisdicción- y los Tratados Internacionales, tienen el mismo nivel jerárquico.

Esperamos con esto haber aclarado al lector de la presente obra, una duda muy peculiar del estudiante de Derecho; y aprovechamos la ocasión para manifestar que de acuerdo con la doctrina, las leyes reciben diferentes denominaciones, pero que el término genérico debería ser el de leyes ordinarias, aun cuando a veces las conozcamos como leyes federales o locales –según sea el órgano legislativo que las emita-, leyes reglamentarias, leyes secundarias, leyes orgánicas, etc.

Es trascendente el destacar que en fecha realmente reciente, es decir el 11 de mayo de 1999 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de 10 votos resolvió que los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes

federales²⁷, tesis que en nuestra opinión es errónea y contradictoria con otras jurisprudencias que han emitido los órganos del Poder Judicial de la Federación, y con la amplia doctrina que respecto a esta temática se ha escrito por los tratadistas del derecho positivo mexicano, situación que consideramos importante mencionar debido a la problemática que en un futuro se puede presentar entre los Tratados Internacionales y las Leyes Federales, solo restaría por manifestar que esta postura del máximo Tribunal del País es ilógica desde el punto de vista jurídico, ya que como sabemos en un Tratado Internacional interviene únicamente una Cámara, la del Senado que es la que los aprueba, y en cambio en la formación de una Ley Ordinaria Federal, son las dos Cámaras, esto es la de Diputados y Senadores las que la aprueban, argumento suficiente desde nuestro punto de vista para rebatir el criterio jurisdiccional en comento.

²⁷ Amparo en revisión 1475/98 del Sindicato de Controladores del Tránsito Aéreo. Tesis 192,867. Cuestiones Constitucionales # 3. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Pags. 169/208. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

2.2.3) La Costumbre.

*Debemos entender por costumbre "El resultado de aquel procedimiento jurídico de creación en el que el conjunto de actos considerados como repetidos por un órgano aplicador, se encuentran formando una disposición o pauta de conducta, en virtud de la decisión, mas o menos consciente, de dicho órgano, de incorporar un caso específico dentro de esa repetición de actos convirtiéndolos, así, en el derecho aplicable."*²⁸

El fundamento constitucional de la costumbre jurídica lo encontramos en el actual artículo 4º que a la letra nos indica:

"Artículo 4º. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que

²⁸ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. El Derecho Constitucional Consuetudinario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1993., p. 52.

aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”

Dentro de la legislación ordinaria, encontramos varios ejemplos de la aplicación de esta institución jurídica, es decir la costumbre, en la ley materia de nuestra investigación, que lo es la Ley Agraria, en el segundo párrafo del artículo 164 hace mención de ella, en los siguientes términos:

“Artículo 164.....

SEGUNDO PARRAFO: En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.”

Igualmente el numeral 23 de la ley en comento, nos señala:

“Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre.”

Por igual encontramos que en algunas ramas que corresponden sobre todo al Derecho Social, se utiliza esta fuente del derecho, tal es el caso del artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo; el precepto 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 5º de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante hacer notar, que aún cuando algunos tratadistas nos indican que la costumbre jurídica no es aplicable al Derecho Privado, encontramos en la legislación correspondiente a la materia del Derecho Civil, algunos ejemplos de ella, tales son los casos de los artículos 999, 1856, 2457, 2607 y otros, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; asimismo en el derecho adjetivo de esta rama –aunque a nivel local-, también

encontramos el ejemplo del artículo 170 fracción III del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Por regla general, los tratadistas del Derecho, nos hablan de las clases de costumbre, encontrando dentro de ellas, las siguientes:

- 1) PRAETER LEGEM: Es aquella que sirve para complementar a las normas jurídicas, es decir, que en caso de existir lagunas en éstas, se verán reguladas por este tipo de costumbre, también ha sido conocida ésta como costumbre integrativa.
- 2) SECUNDUM LEGEM: Es aquella cuyas disposiciones o conductas están de acuerdo con la ley; para algunos autores ha sido denominada como costumbre interpretativa.
- 3) CONTRA LEGEM: Se caracteriza por ir en contra de las disposiciones de la norma jurídica, siendo conocida igualmente como costumbre derogativa o abrogativa.

Existe otro criterio respecto a la clasificación de la costumbre, el cual atiende a las posibles relaciones entre la ley y la citada costumbre, que es del autor Walter Heinrich, *"quien describió tres diversas formas del derecho consuetudinario: delegante, delegado y derogatorio. El delegante se presenta cuando a través de la costumbre se autoriza a una determinada instancia centralizada para crear derecho escrito; se dice que en estos casos la costumbre se halla supraordinada a la ley. El derecho consuetudinario delegado existe en aquellos casos que alguna disposición legislativa remite expresamente a la costumbre para la solución de determinadas controversias; en esta hipótesis se afirma que la costumbre hallase subordinada a la ley. El derecho consuetudinario derogatorio se refiere según Heinrich, a los casos en que la costumbre se desenvuelve en sentido opuesto al de los textos legales; el mismo autor admite la posibilidad de que la costumbre derogatoria se forme aun cuando el propio legislador le niegue expresamente validez."*²⁹

²⁹ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. El Derecho Constitucional Consuetudinario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1993., p. 52.

Dentro del tema de la costumbre, consideramos pertinente, citar lo relativo al **uso**, reconocido por el legislador. Este se diferencia de la primera, en que se trata de una repetición constante de actos pero no necesariamente considerado obligatorio por el grupo social que lo lleva a cabo.

El fundamento constitucional del **uso jurídico** lo encontramos en el artículo 4º ya citado, en el párrafo anterior correspondiente a la costumbre jurídica.

Igualmente encontramos la palabra "uso" en el artículo 25 párrafo sexto que se expresa en los siguientes términos: "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PARRAFO SEXTO: Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al **uso**, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

Estimo que esta referencia no es la que tratamos de connotar, porque considero se refiere a **"uso"** como **"utilizar"** y no a una repetición constante de actos.

Algunos de los preceptos legales ordinarios que lo reconocen son como ejemplo, la Ley de Instituciones de Crédito que en su artículo 6º nos indica:

"Artículo 6º. En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarias y mercantiles, y
- III. El Código Civil para el Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo."

Al igual, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su numeral 2º, nos indica:

"Art. 2º. Los actos y operaciones a que se refiere el artículo anterior, se rigen:

Por lo dispuesto en esta ley, en las demás leyes especiales relativas; en su defecto;

Por la legislación mercantil general; en su defecto;

Por los usos bancarios y mercantiles y, en defecto de estos;

Por el derecho común, declarándose aplicable en toda la República, para los fines de esta ley, el Código Civil del Distrito Federal."

Finalmente encontramos que el artículo 164 de la ya citada Ley Agraria, el artículo 3º de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior y los preceptos 1796, 2517 y 1856 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, mencionan al uso jurídico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.4) La Jurisprudencia.

La jurisprudencia es emitida, por los órganos del Poder Judicial de la Federación, es considerada como una fuente del Derecho en general; para llevar un orden lógico jurídico empezaremos por establecer que se entiende por jurisprudencia, los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, en su obra, Diccionario de Derecho, expresan que *"En su sentido actualmente general, la jurisprudencia se define como el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores. Ahora bien, por jurisprudencia no debe entenderse "cualquier aplicación del derecho aislada, sino a la repetida y constante, uniforme, coherente, por tal modo que revele un criterio o pauta general, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas."*³⁰

Por su parte los tratadistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, en su libro de Derecho Constitucional nos

³⁰ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit., p.322

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalan que el Poder Judicial Federal tiene en sus manos, como regla general, la interpretación última de la Constitución, misma que están obligados a aplicar todos los tribunales del país, cuando se ha establecido jurisprudencia.

En nuestra opinión la jurisprudencia es una institución jurídica por medio de la cual los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, al resolver un caso concreto o particular, y analizar que la legislación aplicable es oscura u omisa, interpretan ésta, aclarando el sentido que debe de tener o complementándola con su correcta aplicación.

Dos son los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sirven de sustento a esta figura jurídica, tal es el caso de los numerales 94 párrafo séptimo y 107 fracción XIII, que consideramos pertinente transcribir:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

ESTA TESIS NO CALA
DE LA BIBLIOTECA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

.....

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cual tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, solo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De los artículos transcritos con anterioridad se desprende que el Poder Judicial de la Federación, vía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en Pleno o en Salas) y los Tribunales Colegiados de Circuito son los órganos más importantes que pueden interpretar no solo las leyes, tratados internacionales y reglamentos, sino también la Carta Fundamental; derivándose al mismo tiempo las dos formas para establecer la jurisprudencia, que son: la ya

conocida de cinco tesis, ejecutorias o precedentes en un mismo sentido sin ninguna en contrario, también denominada jurisprudencia por reiteración; y el otro método que implica la resolución de tesis contradictorias. Para mejor proveer al estudio de esta institución jurídica citaremos algunas tesis emitidas al respecto por el Poder Judicial de la Federación:

"Instancia: Tercera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: 8ª.

Tomo: VII JUNIO.

Tesis: 3ª. CV/91.

Página: 92.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RUBRO. CONTRADICCION DE TESIS. LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA AL RESOLVERLA NO ESTA SUJETA A LOS MISMOS REQUISITOS QUE LA JURISPRUDENCIA POR REITERACION.

TEXTO: En los términos de lo establecido por los artículos 192 y 193, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se integra por reiteración a la cual la doctrina ha denominado método tradicional, y por contradicción, que también se le ha denominado método

de unificación, ya que tiene por objeto unificar las tesis o criterios en pugna. Dichas formas de creación de jurisprudencia, aun cuando coinciden en sus efectos no se les puede equiparar porque: 1ª. El proceso de formación no es el mismo, pues la primera es el resultado natural de cinco ejecutorias consecutivas y uniformes, no interrumpidas por otra en contrario, que deben ser aprobadas por lo menos por catorce Ministros si se trata de jurisprudencia del Pleno (SIC: actualmente 8 de acuerdo con el artículo décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), por cuatro Ministros en los casos de jurisprudencias de las Salas y por unanimidad de votos de los Magistrados tratándose de jurisprudencia sustentada por los Tribunales Colegiados; en cambio, la jurisprudencia por contradicción o unificadora, requiere de una sola resolución sin que sea necesario requisito de votación mínima, pues basta que con dicha resolución se emita por mayoría. 2ª. En la jurisprudencia por reiteración, el órgano que dicta las cinco ejecutorias es el mismo; en el sistema de contradicción, es una autoridad distinta a aquellas que emitieron las tesis opuestas la que toma la resolución que resuelve la contradicción o conflicto de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tesis. 3ª. Esta última, tiene naturaleza peculiar, diferente a la que se realiza por reiteración o método tradicional, por cuanto a que no pone fin a un litigio sino que sólo decide un conflicto de interpretación y declara un punto de Derecho.

PRECEDENTES.

Contradicción de tesis 4/91. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 20 de mayo de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: E. Gustavo Núñez Rivera."

"Instancia: Tribunales Colegiado de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: 8ª.

Tomo: V SEGUNDA PARTE-1

Tesis: 217.

Página: 274.

Clave: TCO14217 ADM.

RUBRO. JURISPRUDENCIA. TRATÁNDOSE DE SU APLICACIÓN. NO EXISTE RETROACTIVIDAD.

TEXTO. Resulta inexacto que al aplicarse una jurisprudencia formada con posterioridad a la fecha del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acto reclamado, pero interpretando la ley vigente, se viole en perjuicio del quejoso garantía constitucional alguna, pues la jurisprudencia sólo es la interpretación de la ley, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectúa en determinado sentido y que resulta obligatoria por ordenarlo así disposiciones legales expresas, por lo que su aplicación no es sino la de la ley vigente, la cual no se modifica por el hecho de desentrañar su contenido con precisión y certeza.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PRECEDENTES.

Amparo directo 204/85. Vidrio Plano de México, S.A. 18 de enero de 1990. Unanimidad de Votos. Ponente: David Delgado Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Finalmente diremos que la jurisprudencia tiene su principal sustento legal en los artículos 192 y demás relativos de la Ley de Amparo, sin olvidarnos por supuesto que también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus numerales del 177 al 179 la contempla; únicamente nos resta por expresar que en las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entidades Federativas, son los tribunales contenciosos administrativos, los que por regla general emiten jurisprudencia, casi siempre, bajo los mismos parámetros de la federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.5) Los Principios Generales del Derecho.

Debemos entender por principios generales del derecho las verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, que complementan las lagunas de derecho que se vayan a resolver, siendo condición que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse cuando se apliquen.

Su fundamento constitucional lo encontramos principalmente en el artículo 14 párrafo cuarto de la Constitución General, que nos establece que en los procesos civiles la sentencia deberá estar de acuerdo

con la ley, la interpretación jurídica, y a falta de ésta en los citados principios generales de derecho.

En lo tocante a la legislación ordinaria, aparece contemplada esta figura jurídica del Derecho Positivo Mexicano, en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo; en el precepto 1324 del Código de Comercio; y, en el artículo 19 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, último numeral que a la letra nos indica:

“Artículo 19. Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho.”

En el ámbito de nuestra materia, citaremos las palabras de la jurisperita Martha Chávez Padrón, *“Indudablemente los conceptos jurídicos fundamentales deben observarse en cualquier manifestación externa y formal del Derecho; pero el problema aparece cuando la ley nada dice para resolver un caso concreto, o sea cuando estamos frente*

*a una laguna legal, o cuando un precepto resulta obscuro y es menester recurrir a la interpretación del mismo. Es en estos casos cuando la fuente inmediata, la ley, permite que los principios generales del Derecho sean fuentes formales, ya que siempre lo serán de la parte esencial de la norma jurídica. La justicia, pero ya con el calificativo de social, resulta principio específico del Derecho Agrario, así como otros principios singulares como su concepto de propiedad, a cuyo espíritu deberán aclararse las normas del Derecho Agrario y llenarse las lagunas legales.*³¹ A esta brillante opinión, únicamente agregaríamos que desde nuestro punto de vista, también las frases solemnes “tierra y libertad” o “la tierra es de quien la trabaja”, podrían considerarse como principios generales del derecho.

Juzgamos importante transcribir la siguiente ejecutoria de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Instancia: Tercera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Quinta.

³¹ CHAVEZ PADRON , Martha. Op. Cit., p. 102.

Tomo: LV.

Página: 2641.

PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO. El artículo 14 de la Constitución Federal elevó a la categoría de garantía individual el mandato contenido en los artículos 20 del Código Civil de 1884 y 1324 del Código de Comercio, en el sentido de que cuando no haya ley en que fundarse para decidir una controversia, la resolución de ésta debe fundarse en los "principios generales del derecho", y la Constitución limita la aplicación de estos principios, como garantía individual, a las sentencias definitivas, en tanto que la legislación común, así como las de diversos Estados de la República, y el artículo 19 del Código Civil, actualmente en vigor en el Distrito Federal, autoriza que se recurra a los "principios generales del derecho" como fuente supletoria de la ley, para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil. Universalmente se conviene en la absoluta necesidad que hay de resolver las contiendas judiciales sin aplazamiento alguno, aunque el legislador no haya previsto todos los casos posibles de controversia; pues de lo contrario, es decir, dejar sin solución esas contiendas judiciales, por falta de ley aplicable, sería

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desquiciador y monstruoso para el orden social, que no puede existir sin tener como base la justicia garantizada por el Estado, y por ello es que la Constitución Federal, en su artículo 17, establece como garantía individual, la de que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley y los Códigos Procesales Civiles, en consecuencia este mandato constitucional, preceptúa que los jueces y tribunales, no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar, ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito; pero las legislaciones de todos los países, al invocar los "principios generales del derecho", como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por "principios generales del derecho" siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que debe constituir la esencia o índole de tales principios. Los tratadistas mas destacados del Derecho Civil, en su mayoría, admiten que los "principios generales del derecho" deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos principios, que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquellos; de lo que se concluye que no pueden constituir "principios generales del derecho", las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Amparo civil directo 6187/34. Meza de Díaz Catalina y coag. 15 de marzo de 1938. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

Como ejemplos de algunos principios generales del derecho encontramos: el que acusa debe de probar; un testigo no prueba nada; el matrimonio debe de hacerse por consentimiento; nadie puede ser acusado dos veces por el mismo delito; a los peritos hay que creerles, porque siempre dicen la verdad; a trabajo igual, salario igual; ni las penas ni la fama, persiguen a los herederos; etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.6) Las Resoluciones Presidenciales Definitivas.

Debemos de recordar que hasta el año de 1992, era el Cuerpo Consultivo Agrario el que emitía un dictamen de alguna de las acciones agrarias contempladas en aquel entonces en la Ley Federal de Reforma Agraria; dictamen, que pasaba a consideración del Ejecutivo Federal para su aprobación y firma en su caso, por lo

cual la multicitada tratadista Martha Chávez Padrón, también considera a estas resoluciones presidenciales que dotaban, ampliaban, creaban un nuevo centro de población ejidal, etc., como fuente mediata formal del Derecho Agrario, opinión con la cual concordamos.

2.3) Ubicación del Derecho Agrario dentro del Derecho en general.

Finalmente, en este capítulo, nos referiremos a lo que los doctrinarios denominan clasificación del Derecho Agrario, esto es, que trataremos de referirnos a sí es una rama del Derecho Público o Privado, o bien constituye un nuevo género, que no puede ubicarse en ninguno de los anteriores.

Con relación a la rama del Derecho Privado, los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, lo entienden como la rama del derecho positivo destinada a la regulación de los intereses que merecen la calificación de particulares; por el mismo sendero se encamina el maestro Rafael

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Rojina Villegas cuando manifiesta que *“está constituido por un conjunto de normas que reglamentan exclusivamente las relaciones entre particulares”*³²

En cuanto al derecho público, es definido como la *“Rama del derecho positivo destinada a la regulación de los intereses que merecen la calificación de generales.*

*En opinión de Ferrara, el derecho público comprende las normas que regulan la estructura y funcionamiento del Estado o la función de la tutela y garantía que el Estado presta al orden jurídico, reprimiendo las violaciones más graves u ordenando las formas y modos de realizar la protección jurídica, perteneciendo todas las demás al derecho privado, lo mismo las que regulan las relaciones patrimoniales de las personas que la tutela de los bienes ideales que a ellas pertenecen (vida, libertad, honor) o la posición familiar en que se encuentren.*³³

En otras palabras lo que busca esencialmente el derecho público es regular la relación entre el Estado y los

³² ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1982, p.22.

³³ PINA Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. pp. 229 y 230.

particulares, pero éste en su carácter de autoridad, sin olvidarnos por supuesto de las relaciones entre los propios órganos estamentales.

Lo citado en los párrafos precedentes, va encaminado a la tradicional clasificación del Derecho en Público y Privado, que deviene desde los romanos, mas sin embargo en la actualidad, y para una gran cantidad de doctrinarios que se han convertido a través de los años en los expertos de las materias de Derecho Laboral, Agrario y de Seguridad Social, sostienen que se ha creado una nueva rama del Derecho, que es la Social, la cual preferentemente se refiere a las relaciones de los individuos o grupos desiguales, esto es a los sectores débiles de la sociedad, por lo tanto lo que el Derecho Social busca es tratar de crear normas mas favorables a la clase desprotegida, frente a la que no lo está y así lograr un equilibrio que si bien no es igualitario resulta justo y equitativo.

En este orden de ideas podemos sostener que en la actualidad la tradicional y vieja clasificación del Derecho en Público y Privado, ha sido adicionada con un nuevo

género, como lo es el Derecho Social, debido principalmente a los Constituyentes de Querétaro, que en los años de 1916-1917 al elaborar la Carta Magna, sostuvieron en este documento solemne los principios sociales, contemplados inclusive como garantías para esos sectores débiles de la población; tan es así que la tantas veces citada doctrinaria Martha Chávez Padrón, concluye que *"el Derecho Social es una nueva rama fundamental del Derecho que impuso la realidad del siglo XX y comprende nuevas subramas jurídicas que nacieron de transformaciones sociales; en consecuencia, éstas se agrupan bajo aquélla y demuestran no sólo la existencia sociológica mediante la presencia del grupo social de que se trate, sino también comprueban su existencia jurídica en aquellas normas constitucionales y reglamentarias que establecen la personalidad colectiva de dichos grupos. En consecuencia, el Derecho Agrario es en nuestro país, una subrama del Derecho Social."*³⁴

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁴ CHAVEZ PADRON, Martha. Op. Cit. p. 129.

CAPITULO TERCERO

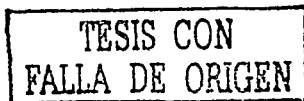
3) Formas de propiedad rural en México.

En este capítulo trataremos de explicar las formas de propiedad rural que subsisten en nuestro país, aún y con los grandes atentados que ha sufrido nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al introducirle reformas, que principalmente se encauzan por un sendero del neoliberalismo, olvidándose que la esencia originaria de nuestra Ley Fundamental siempre ha sido la social.

Así es, que nos encontramos en la actualidad con el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, sin olvidarnos por supuesto, de las colonias agrícolas y ganaderas que principalmente se establecieron en el norte de nuestro país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.) El Ejido.



3.1.1) Concepto.

*La palabra ejido se deriva del vocablo latín exitus que significa campo que está a las afueras de un poblado.*³⁵

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 9º de la actual Ley Agraria, podemos definir al ejido como el núcleo de población con personalidad jurídica y patrimonio propio, conformado por las tierras ejidales que le han sido dotadas o por las que hubieren adquirido por cualquier otro medio.

Algunos doctrinarios, que se han ocupado de estudiar el Derecho Agrario, han dado un sin número de definiciones del ejido; sin embargo, la mayor parte de éstos han fundamentado sus razonamientos en la ya derogada Ley Federal de Reforma Agraria. Pocos han sido los que se han dado a la tarea de actualizar los estudios existentes sobre la materia, adecuándolos a las reformas

³⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1993, p. 1242.

constitucionales y legales que se dieron en el año de 1992.

Es así, que en este orden de ideas, encontramos que conforme a los doctrinarios anteriores a las enmiendas del citado año de 1992, tenemos que para el maestro Raúl Lemus García *"el ejido es un conjunto de campesinos no menor de 20 y sus familias, con patrimonio propio integrado por la tierra, el agua, instrumentos de producción, derechos y obligaciones inherentes al núcleo; que tiene por objetivo básico la explotación integral de sus recursos, como medio de subsistencia, superación y progreso"*³⁶

Posterior a la reforma, encontramos que el maestro Isaías Rivera Rodríguez, define al ejido como *"una sociedad de interés social integrada por mexicanos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por las tierras, bosques, y aguas que le han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título; sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las*

³⁶ LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México 1991, p. 330.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*modalidades establecidas por la ley; cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo, es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva.*³⁷

En conclusión, podemos decir, que el ejido es una sociedad –por su carácter de persona moral- con personalidad jurídica y patrimonio propios, regida por el derecho social y conformada por las tierras y aguas de que fue dotado o que hubiere adquirido por cualquier otro medio; que tiene como principal finalidad la explotación, uso y aprovechamiento de sus recursos en beneficio de sus integrantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁷ RIVERA RODRIGUEZ, Isafas. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Editorial Mc.Graw Hill. México, 1994, p. 138.

3.1.2) Principales características del ejido mexicano.

Debemos de partir de la base de ¿cómo han sido creados los ejidos en México a partir del siglo XX? Situación que representa para nosotros una característica fundamental, para esto, tenemos que dividir esta época en dos etapas.

En la primera de ellas –que corre del año de 1917 y hasta el año de 1992- y al amparo de la legislación anterior, se formaba un ejido con base en la resolución presidencial definitiva que expedía el Presidente de la República en turno, lo anterior, como máxima autoridad agraria, con fundamento en el entonces artículo 27 fracción XIII de la Constitución Federal que a la letra nos indicaba:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

.....

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria."

Y una segunda etapa que se inicia a partir del 6 de enero de 1992 con las enmiendas constitucionales al artículo 27; y la expedición de su ley reglamentaria que fue la Ley Agraria, a partir del 26 de febrero del citado año; en la cual se tenía que atender las disposiciones transitorias de ambos ordenamientos, independientemente de lo que podríamos considerar como nuevos preceptos para la creación de núcleos agrarios.

En primer lugar habría que remitirnos al artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que a la letra nos indica:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo Tercero.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentran actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a estos, para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los tribunales agrarios, se turnarán a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.”

Aunado a esto, se complementará con las disposiciones transitorias, pero ahora de la vigente Ley Agraria, que en su artículo tercero transitorio nos señala:

“Artículo tercero. La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

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

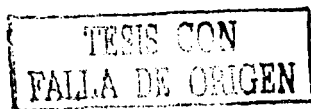
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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”

Todo lo anterior relacionado con el artículo cuarto transitorio, pero ahora, de la actual Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que nos indica:

“Artículo 4.- En relación con los asuntos a que se refiere el primer párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán los expedientes



debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que, a su vez:

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

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

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

Y finalmente, la nueva forma para crear un núcleo ejidal, que va en función de la aportación de tierras del dominio pleno por los futuros ejidatarios para su constitución y que tiene sustento en lo establecido en los artículos 90, 91 y 92 de la Ley Agraria en vigor.

Con base en lo señalado en los párrafos precedentes, es que el nuevo sistema de justicia agraria ha emitido a través del Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agrarios, infinidad de sentencias que van consolidando el avance agrario, beneficiando a muchos peticionarios de tierras; sin olvidarnos por supuesto de la Justicia Agraria Itinerante, que también a contribuido al logro anterior citado.

También con base en la Ley Agraria, en su artículo 23 fracción XI, se puede constituir un nuevo ejido, a partir de la famosa acción de división de ejidos; igualmente sucede lo anterior, pero ahora con sustento en el numeral 104 de la ley en comento, que permite a las comunidades adoptar el régimen ejidal, si así lo desean.

Otra característica fundamental, es que el núcleo solicitante de tierras que llegue a constituirse en un ejido, necesariamente deberá, como toda persona moral, de tener una capacidad colectiva e individual de sus integrantes.

En el primer caso, y de conformidad con el señalado artículo 90 de la Ley Agraria, se requiere un grupo de veinte o más individuos que participen en su constitución, mismo requisito que aparecía en la anterior Ley Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Reforma Agraria; si de la capacidad individual se trata, con base en el numeral 15 de Ley Agraria, se requiere ser mexicano mayor de edad, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario.

Así mismo, también se debe de contar con un proyecto de reglamento interior que necesariamente deberá estar ajustado a las disposiciones de la Ley Agraria; y en el cual se establecerán las bases de su organización interna.

Por otro lado, actualmente también se requiere que la aportación de tierras que realice cada individuo y el reglamento interno consten en escritura pública y se inscriban en el Registro Agrario Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.3) Órganos Ejidales.

Es el artículo 21 de la vigente Ley Agraria, el que se refiere a cuales son los órganos que constituyen un ejido,

lo que anteriormente era conocido como autoridades ejidales con base a la derogada Ley Federal de Reforma Agraria:

"Artículo 21.- Son órganos de los ejidos:

La asamblea;

El Comisariado Ejidal; y

El Consejo de Vigilancia."



Como toda persona moral, pero en el caso que nos ocupa deberá de ser social, la Asamblea, viene siendo el órgano supremo de la misma la cual deberá reunirse por lo menos cada seis meses y tendrá las principales atribuciones del ejido.

Para llevar a cabo una Asamblea, necesariamente se requiere de una convocatoria, que permiten que los integrantes del ejido conozcan oportunamente de su celebración, la cual podrá ser emitida por el presidente del Comisariado Ejidal, o el Consejo de Vigilancia, y en casos extremos por la Procuraduría Agraria.

Para declarar integrada debidamente la Asamblea, es indispensable un mínimo de asistentes, lo que es

conocido como el quórum, siendo cuando menos la mitad mas uno de los ejidatarios si es por primera convocatoria; si es por segunda o ulterior convocatoria, la Asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurran, salvo los casos de excepción previstos en el artículo 26 de la Ley Agraria y que se relacionan directamente con el numeral 23 de la misma ley.

El Comisariado Ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos tomados por la Asamblea General, así como de la representación y gestión administrativa; el cual se integra por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, y, las comisiones y secretarios auxiliares que señale el reglamento interior (artículos 32, 33 y 34 de la Ley Agraria).

El Consejo de Vigilancia, como su nombre lo indica, es el encargado de vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos legales y al reglamento interno o a lo dispuesto por la Asamblea ejidal; y se integra con un Presidente y dos Secretarios; en el precepto 36 de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Agraria, se señalan sus principales facultades y obligaciones:

"Artículo 36.- Son facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia:

Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea.

Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;

Convocar a Asamblea cuando no lo haga el comisariado; y

Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido."

No debemos olvidar que los integrantes del Comisariado y Consejo de Vigilancia ejidales, deberán ser electos mediante el voto secreto y directo de los integrantes del ejido, ser ejidatarios con sus derechos a salvo, pudiendo durar en el encargo durante 3 años, sin posibilidad de ser reelectos para algún cargo en el siguiente periodo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente mencionaremos que con la Ley Agraria en vigor, se creó un órgano de participación de la comunidad que se denomina Junta de Pobladores, integrada no sólo por los ejidatarios, sino que en ésta también podrán participar los avecindados del ejido, estando sujeto su funcionamiento a las disposiciones contenidas en su reglamento interior (Artículos 41 y 42 de la Ley Agraria).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2) La Comunidad.

Desde siempre la comunidad ha representando problemas para poder ser entendida, por un lado la doctrina por regla general evade el tratar este tema tan delicado, y por el otro la legislación, cuando menos hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, la mencionaba en mínima parte; por regla general querían aplicarle las mismas disposiciones de los ejidos (lo cual eminentemente es un error, dado que son dos regímenes distintos de tenencia de la tierra); en la actualidad y con base en la Ley Agraria, cuando menos tenemos un

capítulo dedicado a las comunidades agrarias que nos permite inferir algunas de sus principales características, que comprende desde el artículo 98 al 107 inclusive.

Podríamos intentar conceptualizar a la comunidad, entendiéndola como un núcleo de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal y a quienes la ley les reconoce personalidad jurídica para disfrutar sus tierras, bosques y aguas.

*Para Isaías Rivera Rodríguez "la comunidad es el núcleo agrario con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieren sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre."*³⁸

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁸ RIVERA RODRIGUEZ, Isaías. Op. Cit. p. 138.

La comunidad también puede ser entendida como el *"Núcleo de población conformado por un conjunto de tierras, bosques y aguas que le fueron reconocidos o restituidos, y de los cuales ha tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial y prácticas comunales."*³⁹

Podríamos concluir que las comunidades son núcleos de población con personalidad jurídica y patrimonio propio, reguladas por el Derecho Social, y, constituidas por las tierras, bosques y aguas que les fueron confirmadas, reconocidas o restituidas de acuerdo a la ley, y que son inalienables, inembargables e imprescriptibles salvo disposición legal en contrario.

En breves palabras, podríamos inferir, que la diferencia entre un ejido y una comunidad, estriba fundamentalmente, en que en esta última, todos los bienes integrantes de la misma son de todos, es decir, nada es de nadie, todo es de todos y se considerarían

³⁹ GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICOS, Procuraduría Agraria, México 1995, P. 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partes alícuotas o ideales de un bien en posesión de los comuneros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.1) Principales características.

Es el artículo 98 de la Ley Agraria, el que nos establece, actualmente, las diversas formas en que un núcleo agrario puede ser considerado como comunidad:

“Artículo 98.- El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;

Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o

El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los registros públicos de la Propiedad y Agrario Nacional.”

Una de las características de la estructura agraria mexicana, es la coexistencia de diversas formas de tenencia de la tierra, la legislación agraria reconoce explícitamente las tierras que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, esta es una referencia a la propiedad comunal cuya existencia es anterior a la misma reforma agraria.

La propiedad comunal de la tierra, con usufructo individual o familiar, era la forma de tenencia predominante entre los pueblos prehispánicos. Después de la conquista, la política de tierras de los españoles, que fue elaborándose a lo largo de tres siglos de coloniaje, afectó a la propiedad comunal; por una parte la distribución de las encomiendas y mercedes reales a los españoles y sus descendientes, constituyó la base del sistema latifundista, y por la otra, la corona española, mediante la política de los resguardos procuró conservar la propiedad comunal de los pueblos indígenas, para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

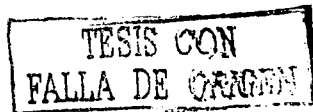
asegurarles una base de subsistencia frente a la creciente expansión de tierras y encomenderos. Así fueron concedidos durante la época colonial títulos de propiedad comunal a los pueblos campesinos indígenas.

En general, las comunidades agrarias tienen su origen en una cultura milenaria, donde la agricultura se convirtió en la actividad económica preponderante, dando origen a formas de trabajo colectivo que permitieron ir formalizando los mecanismos de participación en el ámbito económico, social y cultural, con la finalidad de ser autosuficientes y lograr su propio desarrollo en los diferentes ámbitos, preservando su cultura y tradiciones.

Al igual que el ejido, la comunidad adquiere por su reconocimiento, otra característica fundamental, que es su personalidad jurídica, tal y como nos lo expresa el precepto 99 de la Ley Agraria:

"Artículo 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

I.- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;



II.- La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la Asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

III.- La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y

IV.- Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.”

Como se observa, en la comunidad no existe reglamento interior, pero se utiliza un estatuto que es el equivalente, y al igual que el ejido, las tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo disposición expresa en contrario.

Por lo que respecta, a la parcela comunal, esta podrá ser cedida en sus derechos, por el comunero a favor de sus familiares o vecindados, y en caso de no existir asignación de parcelas individuales, se presumirán iguales entre todos los comuneros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.2) Órganos Comunales.

Con base en el artículo 107 de la Ley Agraria, que nos manifiesta que para las comunidades son aplicables las disposiciones de los ejidos, en lo que no se opongan, es que inferimos que la comunidad cuenta también con tres órganos que son: la Asamblea, el Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia respectivamente.

Por lo que hace Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria, ya habíamos dicho al tratar el tema del Ejido, que es el órgano supremo de la Comunidad y que tiene amplias facultades en relación con la decisión, administración y el control de los bienes ejidales.

En referencia al Comisariado comunal y al Consejo de Vigilancia comunal, en términos generales tienen las mismas características, organización y funciones que han sido precisadas para los órganos del ejido, por lo cual en obvio de espacio, nos remitiremos a las mismas.

Únicamente resta por señalar que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional (ley que hasta la fecha de la presente investigación no ha sido emitida por el Congreso de la Unión), lo anterior tiene su principal fundamento en el artículo 106 de la Ley Agraria vigente, por lo cual consideramos que en las parcelas comunales no se puede adquirir el dominio pleno, al igual por lo que hace a las tierras del asentamiento humano; y en relación con los solares urbanos los titulares de éstos (comuneros) no adquieren la propiedad ya que únicamente tienen el usufructo sobre los mismos. No debemos perder de vista que las características de la comunidad, los derechos y obligaciones de los comuneros, podrán ser variables atendiendo a los usos y costumbres de éstos.

Finalmente diremos que en una Comunidad encontramos como sujetos de derecho a los comuneros y a los avecindados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3) La Pequeña Propiedad.

Para entender este inciso, es conveniente distinguir lo que es la propiedad urbana y lo que se debe entender como propiedad agraria. El primer concepto, lo constituyen los terrenos ubicados en las urbes o ciudades, que fundamentalmente sirven para resolver problemas de vivienda y demás necesidades o servicios públicos; en tanto que la propiedad agraria o propiedad rústica, se refiere a los terrenos que se dedican a las actividades relativas a la agricultura, ganadería o forestal. Respecto de la propiedad agraria en nuestro país, se encuentra regulada por diversos párrafos del artículo 27 de nuestra Constitución Federal y a grandes rasgos se puede dividir –como ya vimos– en dos grandes grupos: la propiedad social y la propiedad privada; identificándose al primer grupo como el ejido y la comunidad; y, al segundo, con el nombre de propiedad particular o pequeña propiedad y colonias tanto agrícolas como ganaderas.

Dichas propiedades privadas agrarias, han sido delimitadas con base en diferentes criterios: por razón de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la explotación específica a que la dedican sus propietarios, todo ello en función de una distribución equitativa de la riqueza; o, por la calidad de las tierras; entendiéndose por pequeña propiedad la superficie de tierra de propiedad privada destinada a fines agrícolas, ganaderos o forestales, la cual no debe rebasar los límites de superficie establecidos por la ley, atendiendo a la calidad de la tierra o a su vocación agropecuaria.

Consideramos que la razón entre otras, de que el Constituyente de 1917 protegiese y fomentase la pequeña propiedad rústica, se debe a que un porcentaje importante de la población rural tienen el carácter de propietarios bajo el régimen de propiedad privada y los cuales conforman lo que se ha llamado la clase media del campo, institución ésta cuya existencia data desde antes de la conquista, la cual ha prevalecido en las distintas etapas de nuestra historia y su existencia es benéfica, ya que por su extensión, es contraria al latifundio; además de que el derecho de propiedad constituye una de las más importantes garantías individuales que se consignaron desde la Constitución de 1857 y ratificada en la que actualmente nos rige.

Respecto a las modificaciones que se realizaron al artículo 27 de la Constitución Federal y que aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, en lo relativo a la pequeña propiedad, que se encuentra contemplada en la fracción XV del citado precepto constitucional, se mantienen los límites máximos a la pequeña propiedad agrícola y ganadera; permitiéndose a los propietarios de tierras a cambiar el uso o explotación de las mismas, siempre y cuando los propietarios con recursos propios realicen obras de riego, de drenaje o cualquier otra, que mejoren la calidad de sus tierras, pudiendo comercializar los excedentes de los productos que se obtengan siempre y cuando mantengan como mínimo el número de cabezas de ganado mayor o menor que corresponda al coeficiente de agostadero, desapareciendo como requisito para mantenerla inafectable, la existencia de los certificados de inafectabilidad —aunque esta práctica continuó por un tiempo a través de la Secretaría de la Reforma Agraria; también como consecuencia de estas reformas a la Constitución Federal y la expedición de la nueva Ley Agraria se establece la introducción del concepto de pequeña propiedad forestal, permitiendo también la

LEYES CON

FALLA DE ORIGEN

participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, imponiendo los controles para que los miembros de las sociedades por acciones que se dediquen a actividades agropecuarias y forestales, se ajusten a los límites de la pequeña propiedad individual.

Como ya lo hemos mencionado en reiteradas ocasiones, la pequeña propiedad podrá ser agrícola, ganadera o forestal; entendiendo por agrícola los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; por ganadera los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea natural o inducida; y, por forestal los suelos utilizados para el manejo sostenible de bosques y selvas.

En cuanto a la extensión de tierra que puede tener la pequeña propiedad, es el artículo 27 fracción XV de la Constitución General de la República y el 119 de la Ley Agraria, los que nos indican cual será, motivo por el que nos permitimos transcribirlos a continuación y en su orden:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional

corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

.....

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para

mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley...

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora."

"Artículo 119.- Se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente solo nos resta por mencionar que los excedentes de tierras serán fraccionados y enajenados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional en su fracción XVII; asimismo que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados a la pequeña propiedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4) Las Colonias Agrícolas y Ganaderas.

Las colonias fueron formadas al venderse terrenos baldíos, nacionales o particulares a precios bajos, a los campesinos pobres que no podían beneficiarse con la dotación de tierras por vivir fuera del radio legal de afectación de 7 kilómetros a la redonda de poblados formalmente constituidos o bien, porque la Nación tampoco contaba con recursos para llevarlos a otras zonas despobladas y entregarles esas tierras por vía dotatoria.

Esta forma de adquirir tierras fue suspendida el 31 de diciembre de 1962 al derogarse la Ley Federal de Colonización; poco tiempo después, en el año de 1968, se expidió un decreto para que el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización organizara a las colonias a fin de que cada una dispusiera de su reglamento interior, así como en lo relativo a sus Asambleas, a sus órganos de administración y a las funciones del Consejo de Administración, incluía esto, los derechos y obligaciones de los colonos, la distribución de aguas de riego, de los ganados y de las tierras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En abril de 1980 se expidió el reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, con el objeto de regularlas, el cual fue derogado por el reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural.

La Ley Agraria, hace referencia a ellas únicamente en el artículo octavo transitorio que a la letra nos indica:

"Artículo octavo.- Las colonias agrícolas y ganaderas podrán optar por 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.

En un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de esta ley, la Secretaría de la Reforma Agraria notificará a las colonias agrícolas y ganaderas que podrán ejercer la opción a que se refiere el párrafo anterior.

De manifestarse las colonias a favor de la adquisición del dominio pleno de sus tierras, el Registro Agrario Nacional expedirá los títulos de propiedad correspondientes, los que serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate.”

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en su título quinto, establece que la Secretaría de la Reforma Agraria regularizará la tenencia de la tierra en las Colonias, para lo cual es necesario que previamente la Asamblea de éstas, exprese su voluntad de continuar bajo este régimen o, por el contrario, si desean asumir el dominio pleno; en caso de continuar bajo este régimen, deberán

LEYES
FALLA DE ORIGEN

elaborar su reglamento interno y convenir con la Secretaría de la Reforma Agraria el calendario de trabajo para la regularización de sus tierras; cabe señalar que los lotes no podrán exceder en ningún caso de los límites de la pequeña propiedad y que las tierras de uso común se asignarán en copropiedad, no siendo susceptibles de asignación las selvas ni los bosques.

Es importante señalar también que en este régimen de tenencia de la tierra, a diferencia de la pequeña propiedad y del ejido, actualmente prevalece la función social que deben tener las tierras, es decir, que si los lotes se encuentran vacantes por más de dos años o están abandonados, la Secretaría de la Reforma Agraria, previo el procedimiento administrativo respectivo, podrá enajenarlos a otros interesados.

Las colonias sean agrícolas o ganaderas, se regirán por su reglamento interno, en el que deberán establecerse los requisitos para la transmisión de la propiedad de los lotes, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común y las sanciones que les sean aplicables a los colonos.

FALLA DE CALLEN

CAPITULO CUARTO

4.) Reversión Agraria.

4.1.) Introducción.

Para efectos de una mejor comprensión del tema central de nuestra investigación, nos adentraremos en este capítulo con un conocimiento previo de lo que es la expropiación en general (a nivel federal) y el caso particular o de excepción de la materia agraria, para así llegar a la figura jurídica de la reversión, y en especial a la reversión agraria, que es el objeto central de nuestra investigación.

4.1.1.) La Expropiación.

4.1.1.1.) Concepto.

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado –y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un

*propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa*⁴⁰

Según el maestro José Ramón Medina Cervantes, la Expropiación es una facultad constitucional del Estado federal y estatal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares (bien sea persona física o moral) fundamentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser destinado los bienes, por lo cual el propietario afectado recibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio.⁴¹

Como es lógico y jurídico suponerlo encuentra su sustento legal esta figura jurídica del derecho administrativo en la Carta Magna, siendo el numeral 27 en su segundo párrafo y las fracciones VI y XVII del párrafo noveno, los que la contemplan.

⁴⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1983, p. 299.

⁴¹ MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Colección Textos Jurídicos Univesitarios HARLA. México 1990, p. 176

Hacemos hincapié a la última de las fracciones mencionada, dado que es claro que el procedimiento para fraccionar un excedente que tuviera un propietario rural era a través de la expropiación tal y como aparecía hasta antes de las reformas del 6 de enero de 1992, por lo cual consideramos que la autoridad administrativa va a seguir al respecto de este supuesto, el procedimiento que anteriormente utilizaba, y que no es otro que el de la expropiación, esto con la finalidad de evitar convulsiones sociales en el agro-mexicano.

En la legislación ordinaria, encontramos diversas leyes, como por ejemplo la que se aplica en forma general, y que es, la Ley de Expropiación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936 y que con diferentes modificaciones es la vigente a nivel federal y del Distrito Federal, sin olvidarnos por supuesto que la mayoría de las Entidades Federativas, tienen su propia Ley de Expropiación, pero que esta se aplica en su jurisdicción o sea que tiene fines eminentemente locales, tal y como se observa del texto de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Federal, en donde se indica que las Entidades

Federativas a través de su Poder Legislativo Local, podrán expedir las leyes de expropiación correspondientes a su jurisdicción.

Igualmente y con este fundamento, nada más que a través de las Leyes Orgánicas Municipales, algunos Ayuntamientos estarán facultados para expropiar bienes en su jurisdicción correspondiente.

4.1.1.2.) Características.

Con base en la anterior definición tenemos como requisitos indispensables para que proceda la expropiación es que deba ser por causa de UTILIDAD PUBLICA y MEDIANTE UNA INDEMNIZACIÓN.

4.1.1.2.1.) Utilidad Pública.

El maestro Andrés Serra Rojas, en su texto de Derecho Administrativo nos indica, con respecto a la Utilidad

Pública que el artículo 27 Constitucional, en su párrafo XV establece: *“Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.”*⁴²

Entre las causas de Utilidad Pública, encontramos las de cumplir con un fin social o un servicio público, el funcionamiento de obras públicas, etc.

Indica el autor, además que, el sistema legal de determinación de las causas de utilidad pública puede ser:

- a) Las causas que la propia Constitución señala como de utilidad pública
- b) Las causas que las leyes de expropiación, tanto de la Federación como locales, señalan como de utilidad pública.

Según el ilustre jurista mencionado, este régimen jurídico nos plantea diversos problemas:

⁴² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1961, p. 904-905

- 1.- Si la legislación es soberana para fijar las causas de utilidad pública.
- 2.- El concepto de una "causa de utilidad pública".

Las legislaturas son soberanas para fijar ilimitadamente las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general, y a la competencia del orden jurídico imperante.

Por supuesto que el Poder Legislativo puede señalar otras causas de utilidad pública en sus respectivas jurisdicciones.

Estas causas de utilidad pública señaladas por el artículo 1º, se discuten al aplicarse a los casos concretos. El poder público puede considerar un caso particular con alguna de las causas de utilidad pública y que no se ajusten a su sentido verdadero.

El Maestro José Ramón Medina Cervantes, en su texto de Derecho Agrario nos indica que son claros los objetivos y bases de la expropiación; quizás el aspecto que se preste a múltiples interpretaciones es el concepto

y alcance de utilidad pública. Caso: el de la materia agraria. ¿No era de mayor trascendencia económico-social el afectar predios de particulares para dotar a campesinos? La respuesta era obvia. Sin embargo el aspecto de utilidad pública ha sido interpretado de diversas formas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegando a fragmentarla en: utilidad en sentido estricto, en utilidad social y en utilidad nacional. En nuestro concepto la utilidad pública es única, y es una atribución del Estado, que lo obliga a evaluar los beneficios superiores de la colectividad y, en especial de amplios grupos sociales desprotegidos, contra el interés de los particulares. Siendo responsabilidad del Estado decidir y contribuir a la solución de las necesidades sociales.⁴³

4.1.1.2.1.1.) La Utilidad Pública en diversas leyes:

Ley de Expropiación:

Artículo 1°.- Se consideran de utilidad pública:

⁴³ MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Colección Textos Jurídicos Universitarios HARLA. México 1990, p. 176

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- *Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;*

VII.- *La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*

VIII.- *La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*

IX.- *La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*

X.- *Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*

XI.- *La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;*

XII.- *Los demás casos previstos por leyes especiales.*

Ley Agraria:

"Artículo 93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;

La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;

Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;

La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y

Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.”

Ley General de. Bienes Nacionales

Artículo 14.- Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de UTILIDAD PÚBLICA, por parte del Gobierno Federal CORRESPONDERÁ A LA AUTORIDAD DEL RAMO RESPECTIVO DETERMINAR DICHA UTILIDAD; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el "Diario Oficial" de la Federación Este decreto llevará siempre EL REFRENDO DEL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE HAYA DETERMINADO LA UTILIDAD PÚBLICA, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología.

En los casos que señala este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores de cuatro tantos del salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, el Gobierno Federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulten en favor de aquellos.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la dependencia que corresponda dará la intervención previa que compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conforme a esta ley."

4.1.1.2.1.2.) Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Expropiación por causa de Utilidad Pública.

EXPROPIACIÓN. Las únicas garantías individuales que se desprenden del párrafo del artículo 27 Constitucional relativo a expropiación, son las que siguen: Que las Leyes de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa dictará el acuerdo correspondiente y que el precio que se fije como indemnización, se basará en el valor fiscal de las propiedad, aumentándole un 10%. Ahora bien, la Ley Orgánica de Ayuntamientos de Oaxaca faculta a esas corporaciones para declarar la expropiación de bienes particulares para la creación del fondo legal, cuando no lo tuviere la cabecera del municipio o sus agencias, y para hacer la misma declaración en los demás casos de utilidad pública, de acuerdo con la Ley de la materia; y si el individuo afectado se le notificó la expropiación, de acuerdo con el artículo 10, de la citada Ley, para que expusiera lo que a sus derechos fuera conveniente, incuestionablemente se

le dio oportunidad para ser oído en el procedimiento; por otra parte, la Legislatura que expidió la citada Ley, previamente determinó la causa de utilidad pública de la expropiación.⁴⁴

4.1.1.2.2.) Indemnización.

4.1.1.2.2.1.) Pago previo, mediante o posterior: Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pues bien, esta expropiación deberá realizarse de acuerdo a las causas de utilidad pública, y mediante indemnización, aclarando que existe polémica respecto de sí debe de ser previa o mediante, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“no ha sentado un criterio firme para interpretar los términos “mediante indemnización” empleados en el artículo 27 constitucional, ya que en algunas ejecutorias se ha sostenido que ésta debe ser por lo menos simultánea o que no quede incierta, es decir, que no sea posterior al acto expropiatorio indefinidamente. Sin embargo dicho alto tribunal también ha afirmado que el pago de la indemnización es un*

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segunda Edición 1961, Pág

procedimiento posterior a la declaración de expropiación."⁴⁵

4.1.1.2.2.2.) Tiempo para pagar y quien debe liquidar la indemnización.

De los párrafos precedentes se infieren dos planteamientos importantes: a) tiempo para pagar y b) quien debe pagar.

a) Respecto al primer cuestionamiento, somos de la opinión que la expresión jurídica mediante, se debe interpretar en el sentido de que se puede pagar la indemnización en fecha posterior a éste y teniendo la autoridad administrativa que realizarla en un plazo no mayor de un año, basándonos para tal efecto en que la Constitución debe de interpretarse –según lo ha sostenido el Poder Judicial de la Federación– armoniosamente, y si no obsérvese lo que sostenía la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a las

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, México 1992, p. 157.

modificaciones que fueron aprobadas por el Poder Constituyente Permanente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992 y que derogaron la fracción en cita, y que a la letra decía:

"XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho lo podrán ejercitar los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas."

Es obvio que aquí también el constituyente se estaba refiriendo a un caso de afectación de bienes para beneficiar a un núcleo de población (ejido o comunidad), y que el propietario o poseedor (obsérvese esta expresión) afectado tendría derecho a la indemnización, pero solamente si la solicitaba en el término de un año, punto que consideramos justo a todas luces y además aquí caben dos cuestionamientos, si el expropiado no es un propietario sino un poseedor ¿podrá cobrar la indemnización? o también ¿podrá llevarse a cabo la expropiación respecto de un bien de un poseedor? No sabemos actualmente que se vaya hacer en estos dos últimos supuestos, pero ahí queda la duda.

Otro supuesto jurídico que anteriormente se mencionaba al transcribir opiniones de algunos doctrinarios y que si continuara así la ley si consideramos el plazo para el pago de la indemnización inconstitucional por los argumentos vertidos en los párrafos precedentes, ya que el artículo 20 de la Ley de Expropiación hasta entonces vigente, expresaba que:

“La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no

abarcarán nunca un periodo mayor de diez años”, pero en la actualidad y con las modificaciones que el Congreso de la Unión realizó a la multicitada ley y que aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 22 de diciembre de 1993, el numeral 20 ahora nos indica:

“Art. 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.”

b) El segundo cuestionamiento de referencia, es decir, ¿quién debe pagar?, en nuestra opinión son más claras las palabras vertidas, al respecto, por el maestro Germán Fernández del Castillo:

“Tanto la ley de expropiación, como algunas de las leyes de los Estados, disponen que, cuando la expropiación se haga a favor de personas distintas del Estado, estas personas serán quienes cubran la indemnización. Para esto no se exige que ellas presten necesariamente seguridades de solvencia; por lo contrario, ha sido frecuente que las expropiaciones se hagan a favor de personas totalmente insolventes, como son los ejidatarios o los trabajadores de algunas empresas. Si esas

personas son insolventes en la actualidad, nadie puede asegurar que sean solventes dentro de cinco, diez o veinte años, que son los plazos que adoptan diversas legislaciones. Si una persona física o moral es solvente hoy, tampoco puede asegurarse que sea solvente al vencimiento de esos plazos o siquiera que subsista como persona jurídica para poder atender el pago. Por eso, en estos casos, la indemnización es incierta; mejor dicho, no se satisface el requisito de indemnizar por que el daño está sufrido y no hay seguras perspectivas de que sea cubierto. Algunas de las Leyes de los Estados establecen que, cuando la expropiación se efectúe a favor de particulares, debe cubrirse la indemnización de contado, en tanto que admiten el pago a posteriori de las que se hagan a favor del Estado. Sin embargo, son los organismos políticos que declaran la expropiación, los que siempre deben pagar la indemnización, pues son ellos los autores del daño que ha de indemnizarse; y, si bien tienen épocas de insolvencia, como aquellas en que se ha abusado de las expropiaciones, hay siquiera la garantía de que esos organismos son perdurables, de

*modo que, tarde o temprano, pagarán los compromisos contraídos.*⁴⁶

Lo anterior se confirma con el texto del numeral 19 de la ley en comento que a la letra dice:

“Art. 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.”

4.1.1.2.2.3.) Indemnización: Pago en dinero o en especie.

Existía una controversia en épocas pasadas, respecto, a si el pago debía hacerse en dinero o en especie, en la actualidad y con las reformas que sufrió la Ley de

⁴⁶ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán. La propiedad y la expropiación. Escuela Libre de Derecho. México, 1987, p. 75.

Expropiación, no queda ninguna duda al respecto, porque ahora puede realizarse de ambas formas, situación que consideramos es un avance en la legislación de la materia, ya que con relación a la segunda forma de pago ésta quedará sujeta al convenio que al respecto celebre la autoridad administrativa con la persona expropiada, tal y como lo indica el artículo 20 - transcrito- de la vigente ley.

4.1.1.2.2.4.) Valor que se deberá pagar por el bien expropiado.

Nos queda por aclarar el valor que se deberá pagar por el bien expropiado, al igual que en párrafos anteriores el nuevo texto del precepto 10 de la ley antes invocada, termina con la antigua polémica de si debía pagarse a valor catastral o comercial, esto último, si bien es mas justo de acuerdo al derecho, también es que debió haberse modificado el texto del artículo 27 fracción VI de la Constitución Federal, en su segundo párrafo, ya que en alguna ocasión podría manejarse por parte de la autoridad administrativa como una violación por parte de

la legislación secundaria respecto a la Ley Suprema; actualmente el artículo 10 de la ley tantas veces citada, nos indica:

“Art. 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”

4.1.1.2.2.5.) A quien se le debe pagar la Indemnización.

A continuación nos cuestionamos ¿a quién se le debe pagar? La Ley de Expropiación es expresa al respecto, es decir, se le pagará la indemnización al propietario afectado, y ¿que sucede cuando de derecho no existe, pero que una persona “x” se ostente como dueña o legítima poseedora?, ¡la respuesta no la encontramos!; por su parte la Ley Agraria en su precepto 96 incurre en lo mismo

4.1.1.2.3.) Autoridades que tramitan y emiten el decreto expropiatorio.

De acuerdo con la Ley Fundamental y con la Ley de Expropiación vigentes a la fecha, el decreto por medio del cual se expropia un bien, será expedido por la autoridad administrativa, y en el caso que nos ocupa es el Presidente de la República; es pertinente asentar en este punto, que respecto a las Entidades Federativas, serán los Ejecutivos locales, esto es, los Gobernadores de los Estados los que emitirán el decreto expropiatorio correspondiente; y por lo que hace a los Municipios, serán los Ayuntamientos los que ejerzan esta atribución.

También habrá que distinguir que unas son las autoridades que expiden el decreto expropiatorio y otras las autoridades administrativas que tramitan el expediente respectivo, y en el supuesto jurídico mencionado, el artículo 3º de la Ley en comento es claro: "Art. 3º.- La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su

caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo."

Esto quiere decir, que dependiendo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo –no citamos al Gobierno del Distrito Federal, por ser local-, que ocupe el bien que se va a expropiar, será la que tramite el expediente respectivo, porque esta función no es del Ejecutivo Federal, pero existe un caso de excepción a la regla general, y es que cuando el bien expropiado sea un ejido o comunidad, o bien, de un ejidatario o comunero (y en ¿dónde quedan las colonias y los colonos cuando conserven este régimen de propiedad y no el de propiedad privada?), la única dependencia que va a poder tramitar el expediente es la Secretaría de la Reforma Agraria, tal y como nos lo indican los artículos 93 y 94 de la Ley Agraria vigente.

4.2.) Expropiación Agraria.

Hay otras leyes federales administrativas que hacen referencia a la figura jurídica de la expropiación, tal es el caso de la Ley Agraria, objeto de nuestra investigación, que en los artículos del 93 (éste ya comentado) al 97 inclusive mencionan a la expropiación de bienes ejidales y comunales:

“Artículo 93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de Utilidad Pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;

II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;

IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales

pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;

VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y

VIII. Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

ARTÍCULO 94.- *LA EXPROPIACIÓN deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por DECRETO PRESIDENCIAL QUE DETERMINE LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes*

expropiados; en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.”

De acuerdo a los criterios establecidos por la autoridad administrativa que interpreta la ley de la materia, los propietarios o poseedores, ya sean personas físicas o jurídicas colectivas pueden ser susceptibles de ser expropiados con relación a sus bienes; y decimos poseedores, porque ¿que sucedería en el caso de un campesino que estuviera tramitando una nueva adjudicación de derechos agrarios a la cual tenga

derecho y que por el momento ocupe provisionalmente –por supuesto con acuerdo de la Asamblea General de Ejidatarios- la parcela ejidal?, o bien ¿Se le debería de pagar la expropiación al anterior ejidatario que incurrió en alguna irregularidad y por lo cual va a ser sancionado con la pérdida de su unidad individual de dotación? o ¿se le paga al que está en posesión legítima y en espera de su resolución correspondiente?

Aclaremos aquí que la Ley Agraria, si prevé (lo que no sucede con la Ley de Expropiación en general) el supuesto de que se ocupen tierras de los Ejidos o Comunidades con el pretexto de que se está tramitando un expediente de expropiación al respecto, así nos lo señala el numeral 95 de la citada Ley Agraria:

“ARTÍCULO 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de EXPROPIACIÓN, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.”

Finalmente nos cuestionamos ¿a quién se le debe pagar? La Ley de Agraria señala que se le pagará la

indemnización al propietario afectado, y ¿que sucede cuando de derecho no existe, pero que una persona "x" se ostente como dueña o legítima poseedora?, situación que ya habíamos comentado en los párrafos precedentes, como ya habíamos indicado ¡la respuesta no la encontramos!; ya que el artículo respectivo prescribe:

Artículo 96.- LA INDEMNIZACIÓN se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Pero ¿qué sucede cuando se expropián bienes de comuneros o de colonos? ¿Debe ser interpretada esta expresión de ejidatario en sentido amplio y considerar dentro de ella a los comuneros y colonos? creemos que

la ley debe ser clara al respecto, pero en este caso, no habrá mas que tomarla en sentido amplio.

4.3.) Tesis jurisprudenciales en materia de Expropiación:

Estimamos importante mencionar unas tesis cuya sinopsis enseguida se insertan:

Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de

reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), PROHIBE AL REGLAMENTO ABORDAR MATERIAS RESERVADAS EN EXCLUSIVA A LAS LEYES DEL CONGRESO, como son las relativas a la definición de los tipos penales, LAS CAUSAS DE EXPROPIACIÓN y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

2a./J. 29/99

Amparo en revisión 1948/94.-Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C. V.-16 de junio de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 781/95.-Maxie de México, S.A. de C.V.-30 de agosto de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Alejandro González Bernabé.

Amparo directo en revisión 1924/96.-Volkswagen de México, S.A. de C. V.-19 de septiembre de 1997.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Amparo en revisión 1719/97.-Materiales Téllez de Acapulco, S.A. de C. V.-14 de noviembre de 1997.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1763/98.-Herramientas Truper, S.A. de C. V.-27 de noviembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Expropiación, Ley de su Artículo 1º., fracción III, última parte, viola el artículo 27 de la Constitución Federal, al dejar al arbitrio de las autoridades administrativas la determinación de lo que debe entenderse por "obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo".

Tesis de jurisprudencia 29/99.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Abril de 1999. Tesis: 2a./J. 29/99 Página: 70. Tesis de Jurisprudencia.

EXPROPIACION.- Las leyes de los Estados son las que deben precisar los casos concretos en que existe utilidad pública, para fundar una expropiación, y cuando una ley faculte a la autoridad administrativa para que fije cuando hay o no, utilidad pública, se infringe palmariamente la prescripción del artículos 27 constitucional, toda vez que se cambio el concepto esencial establecido por el Constituyente, substituyendo en contra de su imperativo mandamiento, al Poder Legislativo por el Ejecutivo, y por tanto, las facultades que tienen las Legislaturas de los Estados, para señalar por medio de los decretos que expiden, cuáles son los casos precisos de utilidad pública, llámense también social o de interés general, en ningún supuesto debe ser delegados a favor de las autoridades administrativas a discreción, puesto que no

lo autoriza la Constitución, y al hacerse así se viola ésta, desde el momento en que no serían las autoridades legislativas, únicas facultadas para señalar los casos precisos de expropiación, sino el poder Ejecutivo de un Estado, quien lo hiciera y más aún, obrando discrecionalmente como si no existiera el Pacto Supremo de la Unión que en ninguna forma ha autorizado al Poder Ejecutivo para que ejerza la facultad de precisar los casos de utilidad pública, sino únicamente al Legislativo de cada Estado. T- 55, Pág. 2991⁴⁷

EXPROPIACION. LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD NO REQUIERE DE INTERVENCION JUDICIAL.

Los artículos 2o., 3o., 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación no establecen que la autoridad judicial debe intervenir para la ocupación de la propiedad privada en caso de expropiación. El artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, limita la intervención de dicha autoridad a determinados supuestos en los siguientes términos: cuando exista "exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segunda Edición 1961, Pág. 919

posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Esto mismo se observará cuando se trate de un objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". En ningún otro caso se autoriza la intervención de la autoridad judicial. Es inexacto que el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional sea complementario del segundo párrafo de la misma fracción y que, por tal razón, pueda la autoridad judicial ordenar la posesión de los bienes expropiados. La disposición del segundo párrafo es autónoma y regula, exclusivamente, lo relativo a la expropiación, limitando la intervención de la autoridad judicial sólo a los casos específicamente determinados. El tercer párrafo, al referirse a "las acciones que corresponden a la Nación", no incluye a la expropiación, toda vez que ésta no es una acción que corresponda al Estado como persona de derecho privado. La expropiación es un acto administrativo por el cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, afecta determinados bienes, por causas de utilidad pública, para satisfacer necesidades que están por encima del interés privado. La expropiación es un acto de autoridad del Estado previsto por la propia Constitución General de la República. Por consiguiente,

la intervención de la autoridad judicial prevista en el citado tercer párrafo solamente es aplicable a las acciones que el propio artículo 27 constitucional confiere a la Federación para lograr que las tierras y aguas ingresen al patrimonio nacional, no así en lo que hace a la posesión de los bienes materia de la expropiación, toda vez que en lo que a este acto de soberanía del Estado se refiere, la intervención de la autoridad judicial está restringida en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del citado precepto constitucional, el cual en su parte final textualmente dice: "Será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial".

66

Octava Época:

Amparo en revisión 7359/40. Elvira Arocena y Arocena de Belausteguigoitia. 17 de agosto de 1971. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5565/68. Comisariado Ejidal del Poblado de Santa María Ticomán, David Rojas y coags. 24 de abril de 1984. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5205/86. Inmobiliaria Frantel, S. A. 8 de marzo de 1988. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 5582/84. Franelvi, S. A. 16 de junio de 1988. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 1652/84. Francisco Garrido Zubiela. 15 de junio de 1989. Unanimidad de diecisiete votos.

NOTA:

Tesis P./J.40, Gaceta número 22-24, Pág. 37; Semanario Judicial de la Federación, tomo III, Primera Parte, Pág. 225.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Octava

Época. Tomo III, Parte SCJN. Tesis: 66

Página: 47. Tesis de Jurisprudencia.

EXPROPIACION, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE ACREDITAR LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

Tratándose de expropiación, corresponde a la autoridad responsable acreditar la causa de utilidad pública y por tanto, resulta insuficiente la sola mención de la existencia del expediente administrativo correspondiente.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 223/92. Flor de María Villafuerte. 21 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente:

Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Miguel Angel Esquinca Molina.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo X-Septiembre. Tesis: Página : 276. Tesis Aislada.

EXPROPIACION. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA.

La materia del procedimiento expropiatorio se constituye por la causa de utilidad pública y la evidencia de que el inmueble afectado es apto para satisfacer el fin de utilidad pública señalado en el decreto expropiatorio, siendo esta última uno de los requisitos de procedencia de la expropiación y debe determinarse en el procedimiento de la misma.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II. 1o. 91 A

Amparo directo 870/93. Alfredo Escárcega Estévez. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo XIV-Octubre. Tesis: II. 1o. 91 A Página: 304. Tesis Aislada.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte Justicia, con relación a que las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública cuando se sustituye la colectividad llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación, ha sido contrariada. En efecto de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 de la constitución, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia anterior. Es más amplio porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar, por sí mismo, un servicio público, o para emprender una obra que reportará utilidad

colectiva, aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general; ante la inercia o rebeldía del individuo, para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por al tendencia a satisfacer de un modo directamente, las de la colectividad, sin que los

bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecida entre ésta y aquélla. Finalmente la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional, que abarca, no solamente a los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o de terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional, que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, adopta como concepto básico de la expropiación, el de utilidad pública, en su mas amplio

significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han analizado. T. 44, Pág. 4797.⁴⁸

4.4.) La Reversión en general.

Llegamos así a la reversión, en donde trataremos tanto la general, como el tema central de nuestra investigación que es la reversión en materia agraria.

4.4.1.) Definición, comentarios y texto del artículo 9° de la Ley de Expropiación.

Según el renombrado jurista Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, la reversión es la restitución de una cosa al estado que anteriormente tenía. La

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segunda Edición 1961. Librería de Manuel Porrúa, S. A. Págs. 914-915

devolución de bienes determinados a su anterior dueño.⁴⁹

Si pensamos en la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación, que se refiere al nivel federal, nos damos cuenta que se contempla esta figura jurídica en un solo artículo, esto es, tal vez el legislador no le ha dado la importancia debida a esta institución, siendo al respecto el numeral 9º el que se refiere a la misma, en los siguientes términos:

“Artículo 9º.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no son destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio o el pago de los daños causados. Dicha autoridad dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión

⁴⁹ DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. Décima Edición.- México, 1981.

total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiere al propietario en este Artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible."

Como comentario, dado que no es el tema central de nuestra investigación, pero que si es muy importante, podemos decir que en nuestra opinión resulta injusto e inequitativo a todas luces, el que el afectado con una expropiación, después de que el Estado no destinó los bienes al fin expropiatorio, tenga que devolver la indemnización, ya sea total o parcial, para el caso es lo mismo, y nos preguntamos ¿en dónde queda el pago de los daños y perjuicios ocasionados al mismo? ya que en todo ese tiempo que pasó entre la expropiación y la devolución del bien, pueden pasar años, pongamos como ejemplo 10, durante los cuales el afectado no puede utilizar ni disponer de su propiedad; y también como crítica, al numeral en comento, ¿porqué tanto tiempo? Esperar cinco largos años, para darse cuenta de que el Estado no destinó el bien al fin expropiatorio, sino

a uno distinto, o no se cumplió con la causa de utilidad pública, es sencillamente aberrante, creemos que un tiempo prudente para que el ente estadual, cumpla con sus fines en esta materia sería de dos años.

4. 5.) La Reversión Agraria.

4.5.1.) Características.

Por lo que respecta a la reversión de un bien en materia agraria, también la legislación ordinaria lo contempla en un solo precepto, que no contiene –en nuestra opinión– todas las características principales de la reversión, tal es el artículo 97 de la Ley Agraria, que viene redactado en los siguientes términos:

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total,

según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”

4.5.2.) Tribunales competentes en materia de Justicia y Reversión Agraria.

El párrafo primero de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos indica que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y su párrafo segundo indica que para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción; al respecto, los artículos 1º, 2º y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se refieren a los Tribunales Agrarios, a su forma de composición. El maestro Rubén Delgado Moya, nos señala que en el último ordenamiento citado “se delimita la competencia a que están sujetos los Tribunales Unitarios Agrarios, así como la clase de asuntos que

tienen encomendados atender y resolver"⁵⁰ y su fracción XVIII nos precisa que son competentes para conocer de la Reversión a que hacemos referencia:

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

Artículo 2º.- Los tribunales agrarios se componen de:

I.- El Tribunal Superior Agrario, y

II.- Los tribunales unitarios agrarios.

Artículo 18.- Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I a XI

⁵⁰ DELGADO MOYA, Rubén. Manual y Guía de Derecho Procesal Agrario. 3ª. Edición. Editorial Sista. México, 2000. Págs. 80-81.

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

XIII.-

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

4.5.3.) Tesis jurisprudenciales en materia de Reversión.

Consideramos importante mencionar unas tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, cuya sinopsis a continuación se transcriben:

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Séptima.

Tomo: 217-228 Sexta Parte.

Página: 567.

REVERSION DEL BIEN EXPROPIADO. CUANDO PROCEDE. La reversión es la institución a través de la cual se concede un derecho subjetivo al antiguo propietario de un bien expropiado para readquirirlo cuando transcurrido el plazo de cinco años no se haya destinado al fin previsto en el decreto expropiatorio, sea

por causas imputables a la autoridad expropiante o al beneficiario, o por razones incluso de orden público no imputables a ellos. En este sentido, la falta de aplicación del bien al fin de la expropiación no supondrá en todos los casos una conducta antijurídica de la autoridad o del beneficiario pues bien puede obedecer a fenómenos ocurridos con posterioridad a la expropiación que haga inconveniente o inoportuna la ejecución del decreto, como sucedería por ejemplo con la congelación de partidas presupuestales, la cancelación de programas de obras públicas, o una necesidad colectiva de atención prioritaria. Sin embargo, cualquiera que fuera el motivo del incumplimiento, tendrá el antiguo propietario del bien la acción real de retracto, es decir, de reversión.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro). 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel."

REVERSION. DEBE CONOCER DE ELLA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y NO LA JUDICIAL.

El artículo 9o. de la Ley de Expropiación dispone que cuando los bienes que hayan originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueran destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación o limitación de dominio; como ni tal precepto ni la ley que lo contiene señalan autoridad ante la cual puede reclamarse la reversión de un bien afectado por un decreto expropiatorio, debe indicarse que tal derecho determinado por la naturaleza del acto jurídico del que deriva, debe ser ejercitado ante la autoridad administrativa y no en la vía jurisdiccional, ya que la intervención de la autoridad judicial, por disposición expresa de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución General de la República, se encuentra reservada únicamente, en materia de expropiaciones, a decidir sobre el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 237/75. Manuel Jiménez Villarreal. 27 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 86 Sexta Parte. Tesis: Página: 86. Tesis Aislada.

**EXPROPIACION. TERMINO PARA RECLAMAR LA
REVERSION. (RETROCESION).**

Este Tribunal considera que, de la lectura del artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación, que a la letra dice: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueron destinados al fin que dio causal a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio", debe derivarse que la reversión (retrocesión) procede, en el

supuesto de que los terrenos expropiados no se hubiesen utilizado para el fin, por el cual fueron expropiados, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de la expropiación; luego, si ahora se pretende reclamar la reversión (retrocesión), después de treinta años de estar destinado el predio al fin para el que se expropió, tal pretensión resulta notoriamente improcedente, pues ante la laguna de la ley de expropiación al respecto, puede establecerse que, una vez transcurrido el término que se señala para que surta efectos la prescripción adquisitiva en el uso adecuado del predio, ya no hay acción para solicitar la reversión (retrocesión) por el cambio de uso.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 804/79 (S.C. 6009/78). Javiera Legarreta de Jaurena. 8 de mayo de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 145-150 Sexta Parte. Tesis: Página: 116. Tesis de Jurisprudencia.

REVERSION, DERECHO DE. NO ENCUENTRA SU FUENTE EN LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION SINO EN LA LEY.

La institución de la reversión ha sido consagrada con el propósito de evitar el abuso en el ejercicio de la facultad expropiatoria de la Administración y de impedir la permanencia en el patrimonio público de bienes que no fueron oportunamente empleados en la satisfacción de las necesidades origen de la expropiación. Es así que la reversión no es producto de la voluntad de la autoridad expropiante o del beneficiario, ni tampoco resultado del ejercicio de una facultad discrecional de la primera, sino la consecuencia que la misma ley previene (ope-legis) para el caso de que el bien no se afecte precisamente a la finalidad que motivó la expropiación. Procediendo la reversión por disposición de la ley y aun en contra de la propia Administración, sería imposible exigir previamente de ésta cualquier manifestación de voluntad -como sería la emisión de un decreto de desincorporación de los bienes del dominio público- pues ello significaría tanto como subordinar la eficacia de la norma contenida en el artículo 9o. de la Ley de Expropiación (federal) a la decisión de una autoridad.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 673/85. Sistema de Transporte Colectivo (Metro). 26 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 217-228 Sexta Parte. Tesis: Página : 568. Tesis Aislada.

4.6.) Propuestas de adición y reforma a la Constitución y Ley Agraria con respecto a la Reversión.

El primer cuestionamiento que nos hacemos y para empezar en orden jerárquico, es que la figura jurídica sujeta a estudio no tiene un sustento en la Constitución Federal, por lo cual **proponemos que este derecho público subjetivo del gobernado se contemple en la Ley Suprema, y en especial en su artículo 27 fracción VI del párrafo noveno, para lo cual se deberá adicionar un tercer párrafo a dicha fracción, motivo que originará que**

el que actualmente se encuentra en ese lugar se recorrerá para pasar a ser parte del cuarto párrafo.

Actualmente el numeral 27 en su fracción VI del párrafo noveno, a la letra nos indica:

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

I a la V.....

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido

manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII a la XX....."

debiendo quedar la fracción VI del párrafo noveno del numeral 27 de la Constitución Federal en los siguientes términos:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

I a la V.....

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado

por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones que esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Si los bienes o derechos que han originado un decreto de expropiación o un acuerdo de ocupación temporal o de limitación de dominio, fueren destinados a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de dos años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el propietario afectado o a quien corresponda el derecho conforme a la ley, podrá solicitar la reversión del bien o derecho de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio, sin devolver por ello la indemnización que se hubiere otorgado, la cual quedará en compensación de los daños y perjuicios ocasionados por el Estado.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas las accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII a XX.....”

Creemos que con esto, se aclaran varias dudas que puedan existir en relación con la figura jurídica de la expropiación y de nuestro tema que es la reversión, como serían:

Quedaría contemplada la reversión en la Constitución Federal, situación que serviría, tanto para la Ley de Expropiación en general, como para las leyes locales de expropiación que emitan los poderes legislativos de los Estados y la de nuestra materia, que sería la Ley Agraria.

Que el Estado, puede expropiar bienes muebles o inmuebles así como derechos por causa de utilidad pública.

Que la expropiación se realiza a través de un decreto presidencial.

Que la ocupación temporal y la limitación de dominio, que no son objeto de estudio, pero que consideramos importantes, se realizan a través de un acuerdo presidencial.

Que el propietario afectado o al que corresponde el derecho conforme a la ley, tendrá un derecho público subjetivo de ejercitar la reversión del bien inmueble o la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o la limitación de dominio, después de dos años a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

Que la indemnización quedará como compensación de los daños y perjuicios ocasionados por el Estado al propietario afectado; y

Que la reversión es un derecho y no un recurso.

Respecto al último punto comentado, creemos pertinente señalar que los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, han emitido un criterio que viene redactado en los siguientes términos:

“Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Séptima.

Tomo: 86 Sexta Parte.

Página: 87.

REVERSION, DERECHO DE, EN MATERIA DE EXPROPIACION. NO CONSTITUYE UN RECURSO. Es de explorado derecho que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo; y cuando esas condiciones no se dan, por no existir el acto de la

administración que pueda ser objeto o motivo de la revisión, no puede constituirse la materia de un recurso, como ocurre en el caso del derecho de reversión en relación con la expropiación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 237/75. Manuel Jiménez Villarreal y coagraviados. 27 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera."

Por otra parte con la Ley Agraria, en su artículo 97, ya no se aclara si al declararse procedente la reversión, se tiene que devolver la indemnización o no, situación que no ocurría con la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, que en cambio si establecía que no se tendría que realizar la devolución de la indemnización, tal y como lo expresaba en el numeral 126 de la ley en comento, hoy derogada, que aparecía en los siguientes términos:

"Artículo 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá

demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueren expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aun cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio Fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieran derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo.

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondan a los núcleos agrarios se transmitan en su oportunidad, al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso en los términos de este artículo y se otorguen los instrumentos legales respectivos para la transmisión de su propiedad.”

A todas luces, este numeral era mas completo en su redacción que el actual, ya que por un lado se establecía lo que comentábamos en los párrafos precedentes respecto a la no devolución de la indemnización, y por la otra, se señalaban diversas obligaciones que corren a cargo tanto del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como de la Secretaría de la Reforma Agraria, motivo por el cual nos permitimos **proponer** que el multicitado **artículo 97 de la Ley Agraria**, que hemos transcrito, **quede redactado en los siguientes términos:**

"Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de dos años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, que ponga a consideración del Ejecutivo Federal, la reversión total o parcial del bien o derecho de que se trate, quedando en poder de los propietarios afectados, sean ejidatarios, comuneros o colonos, la indemnización en su totalidad o en la parte proporcional correspondiente, como compensación de los daños y perjuicios sufridos.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, y en caso de no emitirla se considerará como favorable a los intereses del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pasando a consideración del Ejecutivo Federal para su publicación correspondiente, la que no deberá exceder de treinta días, y en caso de no ser así se considerará como tácita positiva a favor del solicitante, el cual podrá exigir de dichas autoridades la entrega del bien de que se trate; debiéndose sujetar el procedimiento a las disposiciones

generales contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El derecho que se confiere al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible; llevando a cabo las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, si se tratare de tierras de cultivo, serán destinadas a la creación de un nuevo ejido o centro de población ejidal, si alcanzaren en superficie, vía jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Agrario, y se ordenará por el mismo su inscripción ante el Registro Agrario Nacional.

Si se tratare de otros bienes o derechos, se ocuparán en apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos, comunidades o colonias, siempre y cuando el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal constate que ya se otorgó la indemnización a los ejidatarios, comuneros o colonos afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos, y en caso de no haberse

cumplido con esta obligación se harán las gestiones respectivas ante las autoridades competentes para que así suceda, en tanto no podrá disponer el citado Fideicomiso de dichos bienes”

Con lo anterior creemos que se logra que la autoridad administrativa se sujete al principio de legalidad y que se cometan menos arbitrariedades al respecto, dado que un tiempo de dos años es mas que suficiente para que el Estado Mexicano cumpla con una obra de beneficio social, además que no cambie el destino del decreto expropiatario o que no lo acate en el plazo ya citado; así mismo que el propietario afectado, sea ejidatario, comunero o colono, reciba un pago por los daños y perjuicios que se le ocasionan en su patrimonio y que consiste en la indemnización que le hubiere sido otorgada; que la autoridad administrativa se sujete a las normas del procedimiento administrativo estipuladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, verdaderamente se preocupe por utilizar esos bienes o derechos en beneficio del sector social y que exista una puerta muy similar a la anterior, para que se doten tierras

a un núcleo de población ejidal, sin costo para ellos, ya que aunque no se refleje ahora, si pensamos que se expropiaran muchas tierras de ejidos, comunidades o colonias, a través de los años podríamos disminuir este régimen de propiedad que tiene unas raíces históricas, hasta casi llegar a desaparecerlo, lo que no es nada conveniente.

Los razonamientos señalados, nos motivaron principalmente a establecer un tiempo de 2 años para, tener derecho a la reversión, al considerar que el mismo es suficiente para que el Estado con su capacidad económica realice las obras de beneficio social que el interés público reclama; además de la tramitación de un procedimiento de reversión, que anteriormente implicaba muchos años y sacrificios, situación que nos orilló a establecer tiempos fatales, cortos, pero suficientes para resolver un asunto de esta naturaleza, para las autoridades administrativas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La historia de México, desde siempre, ha sido una lucha permanente contra toda forma de coloniaje, los problemas sociales de fines del siglo pasado, ocasionaron que se gestara la revolución social de 1910, la cual trajo como consecuencia que el Constituyente originario en la ciudad de Querétaro, Qro., expidiera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se contempló por primera vez en nuestra historia la materia agraria como una garantía social.

SEGUNDA.- A partir de entonces, en forma numerosa se expidieron una infinidad de disposiciones en esta materia, tales como leyes ordinarias o Códigos, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares, que trataron de regularla y hacerla efectiva para tratar de obtener una explotación funcional de la propiedad rústica y consumir así los anhelos de justicia social.

TERCERA.- El Derecho Agrario, se entiende como el conjunto de normas jurídicas, jurisprudencia, doctrina y principios generales, que regulan la conducta de los

campesinos, como entes jurídicos desiguales, buscando la productividad y eficacia de las labores del campo.

CUARTA.- Las principales fuentes del Derecho Agrario, son la Constitución Federal, la ley, la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y las resoluciones presidenciales definitivas en materia agraria.

QUINTA.- La tradición e histórica división del Derecho en general, en Público y Privado, es adicionada con un nuevo género a partir de la Constitución Federal de 1917, como lo es el Derecho Social, que atiende principalmente la transformación social del campo, dentro del cual podemos ubicar al Derecho Agrario.

SEXTA.- Las formas de propiedad rural que existen en nuestro País, son el ejido, la comunidad, la pequeña propiedad y las colonias agrícolas o ganaderas; sin olvidarnos, por supuesto, de los terrenos nacionales y los baldíos propiedad de la Nación mexicana.

SEPTIMA.- La expropiación en general, y su caso de excepción en materia agraria, son entendidas como un procedimiento administrativo por medio del cual el Estado, en forma unilateral procede a la adquisición forzada de un bien o derecho, por causa de utilidad pública y mediante indemnización correspondiente.

OCTAVA.- La reversión en general, ya sea total o parcial, considerada como un derecho público subjetivo que tienen los propietarios afectados o a quien corresponda el derecho conforme a la ley, y, siempre y cuando los bienes o derechos expropiados hayan sido destinados a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo determinado de tiempo no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, podrán solicitar la devolución de los mismos, sin devolver por ello la indemnización que se hubiere otorgado.

NOVENA.- Las consideraciones y los argumentos de derecho, esgrimidos en la presente investigación, nos llevan a proponer que en virtud de no tener sustento esta institución jurídica de la reversión en la Norma Fundamental, se contemple en el numeral 27 fracción VI,

de la misma, para lo cual se deberá **adicionar por el Poder Constituyente Permanente, un tercer párrafo**, lo que originará que el que actualmente se encuentra en ese lugar se recorra y pase a ser parte del cuarto.

Con esta enmienda constitucional se aclararán algunas dudas que puedan existir respecto a la expropiación y de nuestro tema que es la reversión, las cuales fueron comentadas en el desarrollo del último capítulo, motivo por el cual el precepto en cuestión, **deberá quedar en los siguientes términos:**

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

I a la V.....

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que

sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Si los bienes o derechos que han originado un decreto de expropiación o un acuerdo de ocupación temporal o de limitación de dominio, fueren destinados a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de dos años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el propietario afectado o a quien

corresponda el derecho conforme a la ley, podrá solicitar la reversión del bien o derecho de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo de ocupación temporal o limitación de dominio, sin devolver por ello la indemnización que se hubiere otorgado, la cual quedará en compensación de los daños y perjuicios ocasionados por el Estado.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas las accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII a XX.....”

DECIMA.- Así mismo, existirá la necesidad de que el Congreso de la Unión, realice una **modificación al artículo 97 de la Ley Agraria**, para ajustarlo en sus

términos al precepto constitucional citado en los párrafos precedentes, por lo que el numeral en comento **deberá de decir lo siguiente:**

“Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de dos años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, que ponga a consideración del Ejecutivo Federal, la reversión total o parcial del bien o derecho de que se trate, quedando en poder de los propietarios afectados, sean ejidatarios, comuneros o colonos, la indemnización en su totalidad o en la parte proporcional correspondiente, como compensación de los daños y perjuicios sufridos.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, y en caso de no emitirla se considerará favorable a los intereses del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, pasando a consideración del Ejecutivo Federal para su publicación correspondiente, la que no deberá exceder de treinta días, y en caso de no ser así, se considerará como tácita positiva a favor del solicitante, el cual podrá exigir de

dichas autoridades de inmediato, la entrega del bien de que se trate; debiéndose sujetar el procedimiento, en lo que no se oponga al presente artículo, a las disposiciones generales contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El derecho que se confiere al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible, llevando a cabo las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalado en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, si se tratare de tierras de cultivo, serán destinados a la creación de un nuevo ejido o centro de población ejidal, si alcanzaren en superficie, vía jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Agrario, y se ordenará por el mismo su inscripción ante el Registro Agrario Nacional.

Si se tratare de otros bienes o derechos, se ocuparán en apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos, comunidades o colonias, siempre y cuando el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal constate

que ya se otorgó la indemnización a los ejidatarios, comuneros o colonos afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos, y en caso de no haberse cumplido con esta obligación se harán las gestiones respectivas ante las autoridades competentes para que así suceda, en tanto no podrá disponer el citado Fideicomiso de dichos bienes."

BIBLIOGRAFIA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. México 1992, Editorial Porrúa.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. México 1989, Editorial Harla.

CARPIZO Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. México 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Ensayos Constitucionales. México 1977, Editorial Manuel Porrúa, S.A.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REVOLUCION MEXICANA "LAZARO CARDENAS". Palabras y Documentos Públicos de Lázaro Cárdenas 1928-1940, México, 1978, Editorial Siglo XXI. Vol. I.

CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. México, 1999, Editorial Porrúa.

DELGADO MOYA, Rubén. Manual y Guía de Derecho Procesal Agrario. 3ª. Edición. México 2000, Editorial Sista.

FERNANDEZ DEL CASTILLO. Germán. La Propiedad y la Expropiación. México 1987, Escuela Libre de Derecho.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México 1990, Editorial Porrúa.

GLOSARIO DE TERMINOS JURIDICOS, México 1995, Procuraduría Agraria.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. México 1993, Editorial Porrúa.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 3, México 2000.

KENNETH TURNER, John. México Bárbaro. México 1967, Editorial B. Costa Amic.

LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México 1991, Editorial Porrúa.

LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. México 1975, Editorial Porrúa.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. 1990, Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. México 1986, Editorial Porrúa.

OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. El Derecho Constitucional Consuetudinario. México 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

PEREZ CARRILLO, Agustín. Introducción al Estudio del Derecho. México 1982, Colección Textos Universitarios Impresiones Rodas, S.A.

PINA Rafael De y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. México 1981, Décima Edición. Editorial Porrúa.

PINA Rafael De y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. México 1989, Editorial Porrúa.

RIVERA RODRIGUEZ, Isaías. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. México 1994, Editorial Mc. Graw Hill.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo I. México 1982, Editorial Porrúa.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segunda Edición. México 1961, Librería de Manuel Porrúa, S. A.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México 1983, Editorial Porrúa.

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I. México 1997, Más Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C. V.

SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. México 1985, Fondo de Cultura Económica.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México 1991, Editorial Porrúa.