



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“JUICIOS AGRARIOS CONTRA RESOLUCIONES
EMITIDAS POR AUTORIDADES AGRARIAS QUE
MODIFIQUEN, EXTINGAN O ALTEREN UN
DERECHO.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANA PAULA DE LA GARZA DE FLON



M351236



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS FUE ELABORADO EN
EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO
DIRECTOR DEL MISMO EL LIC. ANTONIO SALEME JALILI,
Y BAJO LA ASESORÍA DEL LIC. RODOLFO VELOZ
BAÑUELOS.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

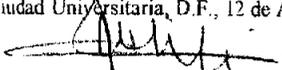
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO
OFICIO FDER/SDA/0009/05
ASUNTO: AUTORIZACION DE IMPRESION
DE TESIS

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

La pasante de Licenciatura en Derecho ANA PAULA DE LA GARZA DE FLON, con No. de Cuenta: 09856165-0 solicitó su inscripción en este Seminario el 10 de Abril de 2003, y registró el tema "JUICIOS AGRARIOS CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES AGRARIAS QUE MODIFIQUEN, EXTINGAN O ALTEREN UN DERECHO", siendo asesor del mismo el Lic. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS.

En escrito de fecha 05 de Abril de 2005, el asesor de tesis manifiesta que el trabajo de tesis se encuentra correcto y reúne los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario tengo a bien **AUTORIZAR LA IMPRESIÓN DE LA TESIS MENCIONADA**, para que sea 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"
Ciudad Universitaria, D.F., 12 de Agosto de 2005


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. Dr. FERNANDO SERRANO MIGALLON, Director de la Facultad de Derecho, para su conocimiento, presente.
 - c.c.p. Dra. EMMA CARMEN MENDOZA BREMAUNTZ, Sria. General de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
 - c.c.p. LIC. SAUDIZARETH BOBADILLA CASTILLO, Sria. de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
 - c.c.p. La tesista, ANA PAULA DE LA GARZA DE FLON, para su conocimiento, presente (EL TESISISTA DEBERA ENTREGAR AL SEMINARIO DOS EJEMPLARES DE TESIS AL MOMENTO DE LA IMPRESIÓN)
- ASJ* csv.

México, D.F. a 5 de abril de 2005

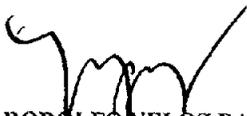
LIC. ANTONIO SALEME JALILI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Por este conducto, anexo al presente me permito remitir a usted, trabajo de tesis que asesoré en el transcurso de los años 2004-2005, titulado "Los Juicios de Nulidad en contra de los actos emitidos por autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho", que para obtener el título de Licenciado en Derecho, elaboró *De la Garza de Flon Ana Paula*, con número de cuenta 98561650, el cual contiene las correcciones y modificaciones que consideré pertinentes.

Lo anterior, a efecto de que se continúe con el procedimiento de revisión del trabajo en comento, en el Seminario a su digno cargo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS

DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico, a la Universidad Nacional Autónoma de México, es ahí donde nos preparamos para salir a la vida real, en la UNAM aprendemos desde lo técnico en cada carrera, hasta lo más esencial de la vida diaria, es un orgullo ser parte de la Universidad.

A mis padres, "Gordito" y Chaparra", son el ejemplo de amor verdadero, los admiro y los quiero.

A mi hermano, "Jarvis", has sido quien me ha enseñado el camino menos accidentado, te quiero y me gusta verte feliz. ¡voy justo por donde tu pasas! muchas gracias por tus palabras y tus oídos.

A "Lupis" y a "Teresita", de ellas siempre he recibido apoyo incondicional.

A Efraín, hemos crecido juntos, y hemos aprendido todo juntos, espero que esto sea así por mucho tiempo más, te amo.

A María, Claudia, Jerónimo, Toño, Royfid, Gabriel, José, Deborah, Edgar y Salvador, es cierto que todos los días aprendemos algo nuevo, y con ellos me he hecho conciente de eso, su amistad ha sido crucial en mi crecimiento, gracias.

A Nurith, Cecilia, Monica, Fernanda y Sasha, me recuerdan siempre quien soy, mi esencia ¡viva el Madrid!

A Esmeralda, tu amistad me impulsa a querer ser siempre una mejor persona, estoy muy orgullosa de haberte conocido, y aún más de estar tan cerca de ti, te quiero mucho.

Al Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, por la oportunidad de conocer esta materia, por su apoyo, sus conocimientos y por su interminable paciencia, gracias por la confianza que me ha brindado este tiempo.

Y el último pero nunca el menos importante, a Javiercito +, no hay plazo que no se cumpla, ¿sería mucho pedir que el tuyo hubiera tardado un poquito más? Tengo tus palabras en mi corazón y tus ideas en mi cabeza, te extraño y te voy a querer para siempre. ¡¡¡¡¡Por fin terminé!!!!!!!

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, trataré de realizar un breve análisis de la acción de nulidad en contra de actos o resoluciones emitidos por autoridades agrarias; me pareció importante realizar este estudio, toda vez que, las acciones agrarias han tenido una evolución paralela con la historia de México, se han ido adecuando a las necesidades históricas y sociales del momento, buscando siempre la justicia y la equidad.

En la evolución del derecho agrario es posible encontrar diversas autoridades agrarias, es decir, que de acuerdo a las necesidades del momento se fueron creando diferentes instituciones que se han encargado de atender las cuestiones relativas al campo.

La finalidad de este trabajo es la de describir la acción de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias y analizar sus elementos fundamentales; cuales resoluciones o actos son impugnables a través de esta acción; y que órganos cuentan con el carácter de autoridad agraria.

A este respecto existen varias indeterminaciones lo que ha suscitado diversos criterios, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tenido que intervenir emitiendo tesis y jurisprudencias para establecer qué órganos administrativos cuentan con el carácter de autoridad agraria y qué actos emitidos por estas autoridades poseen el carácter de resoluciones para los efectos de la procedencia de la acción que nos ocupa.

En este trabajo realicé el estudio de las autoridades agrarias, tomando en consideración únicamente a las que reconocía la Ley Federal de la Reforma Agraria y posteriormente a las que se consideran en la actualidad como tales; esto en razón de que los juicios de nulidad a que nos referimos en este trabajo pueden tratar acerca de las resoluciones que se hayan emitido por las autoridades durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria mencionada y consideré preciso hacer una breve exposición de las funciones y que tipo de actos emitían cada una, para entender el

porqué, a veces los Tribunales Unitarios Agrarios conocen de asuntos que demandan la nulidad de una resolución presidencial, o la nulidad de la inscripción en el Registro Agrario Nacional, de un plano emitido por la Secretaría de la Reforma Agraria, referente a la ejecución de una resolución presidencial, etcétera.

Lo anterior porque a partir de la creación de los Tribunales Agrarios, fueron dotados de autonomía y plena jurisdicción; y que además asumieron el carácter de máxima autoridad agraria y el de autoridades sustitutas de las que anteriormente existían para dar cumplimiento a los asuntos sin ejecutar, así como dar cumplimiento a las ejecutorias que recayeran contra las resoluciones que se hubieran emitido por aquellas.

Con este trabajo pretendo entender a fondo los lineamientos de la procedencia de la acción de nulidad, toda vez que considero se trata de una de las acciones fundamentales para salvaguardar la seguridad jurídica y la equidad en el derecho agrario, en el campo mexicano, es a través de esta acción que los justiciables pueden asegurar que los errores que se hubieran cometido en el pasado con respecto de una mala ejecución, de un defectuoso reparto agrario, queden resueltos y así asegurar su patrimonio, la tierra.

Ana Paula de la Garza de Flon

Agosto de 2005

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO AGRARIO.

I.1 ÉPOCA PRECORTESIANA

La propiedad de la tierra era un reflejo de la diferencia de clases: el señor (*tlatoani*) era el dueño absoluto de la tierra y cualquier forma de propiedad emanaba de él; la propiedad de la tierra entre los nobles, incluyendo la del *tlatoani*, con respecto de las tierras propias, contaba con una serie de restricciones que permiten deducir que la titularidad sólo les correspondía sobre el derecho de uso y aprovechamiento, transmisible sólo de manera limitada. De acuerdo con esto, es claro que existía la propiedad real, con características de dominio en dos entidades: el *Calpulli* o barrio, y el *Altepetlalli* o ciudad; las primeras eran trabajadas por sus integrantes para su provecho y para las finalidades de la propia comunidad; las segundas, en cambio, eran destinadas, por el *Tlatoani* como cabeza de Estado, para los templos, el palacio, ejército, para los nobles y para él mismo.¹

Dentro de las formas de propiedad, encontramos dos grupos: las formas de propiedad individual y las comunales. Entre las individuales se contienen:

a) Propiedad del *tlatoani*: en las que el dominio absoluto de la tierra sólo correspondía al monarca, a estas tierras se les denominaba *tlatocalalli* o *tlatocacalli* o *tlatocalli*; el producto de estas tierras era destinado al sostenimiento del Consejo de Gobierno y altas autoridades. De estas tierras, algunas le correspondían personalmente al rey, mientras que otras le eran dotadas por su calidad de monarca; éste estaba facultado para transmitir las siempre que el que las recibiera fuera un noble o pipiltzin: dentro de este grupo, se encuentran también los *tecpantlalli* o terrenos destinados al sostenimiento del palacio.

b) Propiedad de los nobles: llamadas *pillalli*, eran las tierras que pertenecían a los nobles de manera hereditaria, con

¹ RIVERA Rodríguez Isaías, "El Nuevo Derecho Agrario en México", Mc Graw Hill, 2º ed, México 1998, p-17

independencia de sus funciones, y que solamente podía ser vendidas a otros nobles o transmitidas por herencia a sus descendientes; por otro lado, estaban las *tlatocamilli*, que eran tierras que servían para el sostenimiento de los funcionarios nobles o *tecutti*, durante el tiempo que permanecieran en funciones.²

En las formas de propiedad comunal, se contienen:

a) Las tierras de los barrios: el *Calpulli* se dividían en parcelas llamadas *Tlalmilli*, cuya posesión y dominio se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio, su explotación era familiar, no colectiva. La propiedad de la parcela se limitaba al uso y aprovechamiento de la misma, sin otorgarles el derecho de enajenarla o gravarla, pero sí estaban facultados para transmitirla a sus herederos; los poseedores estaban obligados a trabajar la tierra personalmente; no estaba permitido el arrendamiento de parcelas, pero en casos de excepción, el barrio podía dar en arrendamiento una parte de sus tierras a otro *Calpulli* y destinaba el producto de ese arrendamiento para los gastos comunales. Del mismo modo, los poseedores de parcelas contaban con ciertos derechos, como el de no ser desposeídos de las mismas salvo por causas justificadas; si el titular de una parcela abandonaba el barrio o se avecindaba a otro, o era expulsado del clan, perdía sus tierras; si dejaba de cultivarla por un lapso de dos años consecutivos, era amonestado y requerido para que lo hiciera el año siguiente, de no hacerlo sus tierras se revertían al *Calpulli*. Se llevaba un riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y de sus poseedores; este registro se hacía en papel (AMATL), con inscripciones en jeroglíficos.³

b) Tierras de la ciudad: los *calpullis* contaban con tierras de aprovechamiento común; llamadas *atepetlalli* circundantes de cada barrio o población, cuyo producto se destinaba al pago de los gastos públicos del pueblo y tributos.

² RIVERA Rodríguez Isaías, Op. Cit , p.18

³ LEMUS García Raúl Derecho Agrario Mexicano, LIMUSA, México 1978, p. 93.

Y dentro de estas tierras de la ciudad, encontramos:

- a) *Teotlalpan* o *Teopantlalli*. Que eran las tierras destinadas al sostenimiento de los gastos del culto religioso y del templo;
- b) *Tlatocatalli* o *Tlatocamilli*.- Eran las destinadas a solventar los gastos del palacio;
- c) *Tecpantlalli*.- Las que se utilizaban para el sostenimiento de los servidores del palacio;
- d) *Tecutlatoque*.- Las tierras de los jueces;
- e) *Milchimalli*.- Estas tierras producían alimentos para sostener las guerras.
- f) El *yaotlalli*.- Tierras producto del botín de guerra.⁴

1.2 ÉPOCA COLONIAL

Debido a las constantes controversias entre España y Portugal, disputándose el dominio de las tierras descubiertas en el Nuevo Continente, el papa Alejandro IV se vio forzado a intervenir para poner fin a la constante lucha entre ambos países; de esa forma emitió tres bulas: las dos primeras, emitidas el 3 de mayo de 1493, se les conoce como *INTER COETERA*; a la tercera se le conoce como *HODIE SIQUIDEM*. En estas bulas y en otros "justos y legítimos títulos", Carlos V fundó la ley de 14 de septiembre de 1519, en la cual, pretendía justificar el derecho de propiedad sobre las tierras conquistadas.⁵

Al consumarse la Conquista de Tenochtitlán, la Corona española adoptó diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social de sus nuevas posesiones, al respecto, el Consejo Real de las Indias emitió ciertas disposiciones encausadas a encaminar la vida espiritual y material de los indios, pero en virtud de que la Conquista se realizó esencialmente con fondos particulares, se tomó la decisión de que una vez sometidos los pueblos indígenas, se procedería a la repartición del botín obtenido, incluyendo, por su

⁴ RIVERA Rodríguez Isaías, Op. Cit., p 19-20.

⁵ BÁRCENAS Chávez Hilario, "Derecho Agrario y el Juicio de Amparo", Mac Graw Hill, México 1999, p. 17.

puesto, las tierras, entre los soldados y oficiales, reparto reconocido en las Leyes de Partida; de este modo, al finalizar la Conquista, los españoles adjudicaron a los realizadores de la misma, tierras e indígenas, estos últimos, con el objeto de que se les instruyera en la religión, pero que en la realidad fueron utilizados como esclavos para la explotación de las tierras recién recibidas.

Los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que se hicieron entre los conquistadores, los que fueron confirmados por los reyes, un ejemplo de lo anterior es el caso de Hernán Cortés, a quién se le asignaron extensos territorios y toda clase de derechos sobre los habitantes de los mismos en pago de sus servicios. En este sentido, puede afirmarse, que los inicios de la propiedad privada, fue la donación a Hernán Cortés.⁶

Isaías Rivera Chávez, en su libro "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", contempla las siguientes formas de propiedad durante la colonia, a saber:

a) MERCEDES REALES. Eran concesiones de tierras otorgadas a conquistadores y colonizadores, generalmente con carácter provisional y sujetas a la posterior confirmación de la Corona. Los concesionarios debían acreditar los requisitos de residencia y cultivo y no obtenían una extensión territorial específica.

b) CABALLERÍAS. Medidas de tierra que se mercedaba a un soldado de caballería, con una superficie de aproximadamente 300 hectáreas.

c) PEONÍAS. Unidad de dotación correspondiente a una quinta parte de la Caballería; esta se mercedaba a los soldados de infantería.

d) SUERTES. Solar destinado a la labranza que se le entregaba a cada colono que se integraba a una capitulación, generalmente su superficie era de 10 hectáreas.

e) COMPRAVENTA. Mecanismo poco utilizado en el inicio de la Conquista, pero en la época de la colonia su importancia aumentó considerablemente debido a la permanente escasez de fondos reales;

⁶ BARCENAS, Chávez, Hilario, Op. Cit. P. 20

eventualmente, las confirmaciones constituyeron las compraventas posteriores a la ocupación inicial.

f) **CONFIRMACIONES.** Se constituyen gracias a la validación de las mercedes reales, posteriormente se aplicaron a favor de quienes carecían de un título legal, debidamente expedido y fundado, que su título fuere defectuoso, con datos erróneos o, por último, para aquellos que, con títulos legales y correctos poseyeran excedencias, es decir, superficies añejas que superaban las amparadas por cada título.

g) **PRESCRIPCIÓN.** Forma de adquisición de la tierra que servía como fundamento para promover, en su oportunidad la composición o regularización.

h) **COMPOSICIÓN.** Felipe II en la Ley XX de 1589, fundó las composiciones con dos fines principales: la regularización de la tenencia de la tierra y así tener un mayor control sobre la misma; y la obtención de beneficios económicos adicionales. Se podían promover por cualquier persona que tuviera en posesión excedencias con respecto a su título, por aquellos que carecieran de uno y estuvieran en posesión de tierras o por las personas que contaran con un título defectuoso. Así como los particulares como las comunidades, tenían derecho a promover la composición.

i) **CAPITULACIONES.** Se trataba de concesiones otorgadas por la Corona a empresarios para colonizar determinados territorios o fundar una población a cambio de entregarles en propiedad una cantidad de tierras; a quienes participaban en estas empresas como colonos se les entregaban las llamadas suertes. Estas formas de adquisición de la propiedad eran parecidas a los fueros que celebraba la corona española con los señores feudales, pero existía una gran diferencia; en España, se respetaban las estructuras jurídicas anteriores, así como los usos y costumbres; mientras que en América la única ley era la de la corona.

j) **REDUCCIONES INDÍGENAS.** Fueron ordenadas por la Corona española a mediados de 1500, con el único fin de controlar y administrar los múltiples grupos de indígenas, principalmente su evangelización. Las reducciones consistían en concentrar a los indígenas en determinadas áreas o poblaciones; según la legislación, este proceso se debería realizar sin generar conflictos, siempre de

acuerdo con la voluntad de los afectados e impidiendo por todos los medios, que se utilizara esta institución para despojarlos de sus tierras

k) FUNDO LEGAL. Terreno donde se asentaba la población, consistente en el casco del pueblo, la iglesia, edificios públicos, plazas y casas de los pobladores, con una superficie de 600 varas y vientos partiendo de la iglesia del centro.

l) EJIDO Y DEHESA. El ejido español y la dehesa eran superficies ubicadas a la salida de los pueblos; el primero como solaz de la comunidad, el segundo para el pastoreo del ganado de la población; ambos eran de aprovechamiento colectivo por lo que no era posible enajenarlas. En la Nueva España encontramos sintetizados ambos conceptos constituyendo el ejido, figura que conservó la explotación comunal, la inembargabilidad y la inenajenabilidad. Este concepto de ejido subsistió hasta que, en 1920, Álvaro Obregón designó con ese nombre a la entidad titular de tierras y derechos, en su Ley de Ejidos del 28 de Diciembre.

m) BIENES DE PROPIOS. De origen español, esta institución reúne las características del *altepletalli* toda vez que sus aprovechamientos se destinaban a sufragar el gasto público; los bienes de propios constituían el patrimonio de los ayuntamientos, por lo que eran intransmisibles. Posteriormente, durante las Leyes de Reforma, se prohibió que los ayuntamientos conservaran la titularidad de las tierras por considerar que estos bienes garantizaban la emancipación de los municipios. Formaban parte de estos bienes las tierras concejiles; estas eran destinadas para la labranza las cuales podían ser arrendadas con el fin de obtener beneficios para los gastos de la capital del virreinato.

n) TIERRAS DE COMÚN REPARTIMIENTO. Tierras al parecer bajo la autoridad del ayuntamiento, que se otorgaban para la explotación individual por medio de sorteo.

o) MONTES, PASTOS Y AGUAS. Carlos V mediante Real Cédula de 1533, declaró de explotación comunal a los montes, pastos y aguas en virtud de la importancia que en aquella época se le daba a la ganadería.

p) PROPIEDAD DEL CLERO. El sistema español de tenencia de la tierra contenía disposiciones que prohibían al clero la adquisición de inmuebles; a pesar de que al principio se le otorgó al clero cierta superficie, ésta debía ser destinada únicamente para la construcción

de templos y monasterios; posteriormente este objetivo no se cumplió toda vez que las ordenes eclesiásticas comenzaron a adquirir grandes extensiones de tierras mediante diversos medios. En 1796, Carlos III dispuso la enajenación de los bienes de los jesuitas, en 1795, se gravó la traslación del dominio al clero y en 1798, se ordenó la venta de bienes de las cofradías, memorias pías, para pagar las deudas de Carlos IV.

q) ENCOMIENDA. Eran concesiones que otorgaba la Corona a los descubridores, conquistadores, colonizadores y en general a todo español; consistente en la asignación de grupos indígenas para su servicio, específicamente para el trabajo agrícola de las tierras que les hubieren sido adjudicadas mediante merced real. Esta figura tuvo una presencia notable en la explotación agrícola de todas las tierras de la Nueva España; se le considera el antecedente de los peones acasillados de las haciendas porfirianas. La primera disposición real a este respecto fue dictada por Fernando V en 1509, que indicaba que el gobernador o pacificador que residía en las tierras conquistadas, estaba facultado para repartir a los indios entre los pobladores.

r) LA ESCLAVITUD. Esta institución apareció de manera simultánea a la Conquista, por dos razones fundamentales, la guerra justa y la rebelión religiosa. Casi ningún indígena conservó la propiedad de las tierras, excepto algunos señores tlaxcaltecas, a quienes se les respetó por su lealtad a la autoridad virreinal; a estos grupos se les reconoció la propiedad comunal de las tierras; los indios pasaron a ser dominados en todos los aspectos, principalmente en cuanto hace a la tenencia de la tierra, ya que esta forma de propiedad imponía limitaciones a los indígenas sobre el aprovechamiento de la tierra para el autoconsumo únicamente, no permitían el ingreso de fuerzas productivas o algún grupo económico. Los españoles estuvieron en una lucha constante con la Corona Española con relación al control de la tenencia de la tierra; los primeros, encaminados a adquirir la mayor cantidad posible de tierras, mediante formas que atentaban contra la supremacía de la Corona frente a los señoríos feudales que estaban por constituirse; de manera complementaria, la Corona deseaba evitar el despojo a los indígenas de sus tierras, situación que debía lograr calmando primero, los conflictos con los españoles residentes en la Nueva España.

s) **LOS MAYORAZGOS:** Esta institución se estableció para dar perpetuidad al derecho adquirido como consecuencia de la guerra de conquista y conceder el carácter de hereditario a la merced recibida. Existían dos tipos de mayorazgos: los regulares, que eran los que se ajustaban a las disposiciones emitidas por la Corona, y los irregulares, que debían sujetarse a las disposiciones establecidas por el fundador del mayorazgo. Los mayorazgos sólo podían establecerse a favor del primogénito, sustituible, únicamente por el hijo legítimo a falta de un varón mayor.

t) **LAS HACIENDAS.** Surgieron como resultado de la obtención de Mercedes Reales y de los despojos y compras simuladas a indígenas y comunidades de sus concesiones virreinales, de manera específica, por medio de las composiciones. Las haciendas se distinguían de los ranchos por su extensión territorial, estas comprendían aproximadamente 1000 hectáreas; pero el elemento distintivo era el carácter económico de su explotación; las haciendas estaban conformadas como una empresa que producía todo lo necesario para satisfacer sus necesidades; eran autosuficientes, además, contaban con todos los recursos naturales que pudieran servir de insumos para sus diversas actividades. Alrededor de las haciendas, se constituyeron centros comunitarios o poblaciones, de los cuales dependían, directa o indirectamente, varias familias allí establecidas. Una de las consecuencias de la creación de las haciendas, fue la concentración de la propiedad de la tierra en manos de un titular, lo que originó la desaparición de la propiedad indígena, comunal o particular; no obstante, los reyes de España otorgaban mercedes reales por superficies relativamente pequeñas y limitadas, los españoles compraban inmediatamente las tierras aledañas, iniciando el proceso de consolidación y concentración de la tierra.

De esta manera, los repartimientos y las congregaciones indígenas empobrecidas resultaron benéficas para el proceso de formación de la propiedad realenga y privada, ya que permitieron la ocupación de antiguas propiedades indígena, salvo aquellas que se respetaron en consideración a caciques y pueblos privilegiados. Las empresas capitalistas creadas por los conquistadores dieron origen a las haciendas y a las estancias ganaderas que trabajaban con métodos diversos y modernos para su época.

Sin embargo, tal estado de las cosas provocó una crisis que desbarató el sistema extinguiendo la fuerza de trabajo y con ello la posibilidad de crear y fomentar la capitalización. Esta época representó un proceso de cambio rápido, dramático y violento en la mayoría de los casos, de las formas de vida de más de un centenar de grupos étnicos; a la privación del principal medio de vida, la tierra, se debe agregar la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, la sustitución de las antiguas deidades y fiestas y la pérdida de sus formas de gobierno tradicional. El caso más grave, fue la despoblación causada por las guerras, el hambre, las nuevas enfermedades traídas por los conquistadores, para las cuales, los indios no tenían defensa; se calcula que a la llegada de los españoles, Mesoamérica estaba habitada por más de 20 millones de personas, esta población no se pudo recuperar, sino hasta 1940. A esto la iglesia, sin riesgo de crisis, contribuyó mediante el acaparamiento de tierras y la concentración de las riquezas; la hacienda sustituyó a la encomienda y al recién creado capitalismo. La crisis impulsó la reconcentración de la tierra que en un principio se encontraba en los repartimientos y posteriormente en las haciendas, debido a lo cual, éstas se transformaron en enormes latifundios como una forma de protección y control sobre los indígenas, así como la defensa y auto subsistencia del sistema durante la Nueva España, el cual se veía amenazado por la mencionada crisis.⁷

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

"A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era muy grande, llegaron a formar una masa sin amparo que favorecía toda clase de desórdenes. Los indios y castas culpaban a los españoles de ser la causa de su miseria, por eso la Guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente".⁸

Como consecuencia del levantamiento, el gobierno español decidió averiguar los motivos del mismo para ponerles remedio, por

⁷ RIVERA Rodríguez Isaías, Op. Cit. p. 26-36

⁸ BARCENAS Chávez Hilario, Op. Cit. P. 35

esto, emitió el Real Decreto de 26 de mayo de 1810, en el que además de liberar a los indios del pago de tributos, dispuso repartir tierras a los pueblos que las necesitaran, con la obligación de ponerlas en cultivo inmediatamente.

Con posterioridad al decreto indicado, el 9 de noviembre de 1812 las Cortes Generales, expidieron un nuevo decreto con la finalidad de repartir tierras entre los indios casados mayores de 25 años.⁹

En el Congreso de Apatzingán convocado por Morelos se aprobó la expedición de una Constitución en la que se proclamaba la total separación de México y de España, con la cual no se logró, sin embargo, la satisfacción de las necesidades de los pueblos respecto a la cuestión de la tierra. En la Carta de Apatzingán, en su artículo 34, se establece el respeto a la propiedad privada, sobre la que únicamente puede prevalecer el interés común, por su parte en el numeral 35 se señala que nadie puede ser privado de la menor porción de tierras, sino únicamente cuando lo exija la utilidad pública, en este caso, el propietario tendrá derecho a una indemnización.

Posteriormente, en 1821 Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide pactan en Acatempan el fin de la Guerra de Independencia y, el 24 de febrero de ese año se promulgó el Plan de Iguala o de las "Tres Garantías", formulado por el propio Iturbide, en el cual se declara la absoluta separación de México de la Corona Española, y se establece un gobierno monárquico, reservando al rey de España, el carácter de Emperador o la designación de quien deba ostentar la Corona; este plan pregona entre sus puntos el respeto a la propiedad de los españoles y del clero regular y secular.¹⁰

Una vez conseguida la independencia de México, los nuevos gobiernos intentaron resolver el problema agrario, desde un punto de vista diferente al que dominaba durante la época; el problema se presentaba en dos aspectos; 1.- La defectuosa distribución de tierras; y 2.- La defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.

⁹ Idem, p. 37

¹⁰ GOMEZ DE SILVA Cano Jorge, "Tratado de Justicia Agraria en México", Porrúa, México, p. 35

Los gobiernos de México Independiente, solamente atacaron el segundo aspecto del problema, a través de las Leyes de Colonización¹¹

La primera disposición que se dictó en el México Independiente, de acuerdo a lo que señala el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su libro "El Problema Agrario en México"; fue la dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, en la que les concedía a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército Trigarante, una "fanega de tierra y un par de bueyes en su lugar de nacimiento o en el lugar en que decidieran vivir."¹²

Posteriormente el 4 de enero de 1823, se emitió un decreto por la Junta Nacional Instituyente, cuyo objeto era el de estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país; de acuerdo a este decreto, cada colono recibía un sitio, medida cuadrangular de cinco mil varas por lado, pero si luego de dos años, no se había cultivado la tierra, ésta se consideraría libre por renuncia del propietario.

La disposición más interesante de este decreto era la que se contenía en su artículo II, en la que establecía que las autoridades debían procurar que las propiedades estuvieran igualmente repartidas, y que aquellas tierras que se encontraran acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no pudieran cultivarlas, debían ser repartidas indemnizando al propietario; lo anterior, continua señalando el Dr. Mendieta y Núñez, es un antecedente preciso del principio de la desamortización y una señal de que el primer gobierno independiente de México, estimaba al latifundismo como uno de sus principales problemas.

El decreto de 14 de octubre de 1823, ordenaba que las tierras baldías se dividieran en tres partes: la primera entre los militares y personas que hubieran prestado sus servicios a la patria; la segunda entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establecieran en el país conforme a las leyes generales de colonización; y la tercera sería

¹¹ MENDIETA y Núñez Lucio, "El Problema Agrario en México", 19° ed, Porrúa, México, 1983 p. 99

¹² Idem, p. 101

repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

La mayor parte de las disposiciones siguientes sobre baldíos y colonización, se encuentran determinadas por estos tres puntos: 1.Recompensa a los militares, 2.Concesiones a los extranjeros y 3.Beneficio a los vecinos de los pueblos.

Teóricamente, expresa el citado autor, las Leyes de Colonización, eran buenas, toda vez que los legisladores tomaron en cuenta que, en algunos lugares del país había falta de población y exceso de tierras baldías, y en otros al contrario, provocando una corriente de inmigración logrando un perfecto equilibrio; pero en la práctica, estas leyes no fueron eficaces, lo que permitió que el problema agrario se continuara desarrollando.¹³

El 19 de octubre de 1824, se designó primer Presidente Constitucional de la República a Guadalupe Victoria y Vicepresidente a Nicolás Bravo. La lucha por el poder entre los anteriores caudillos del movimiento insurgente, por un lado, y los constantes enfrentamientos entre conservadores y liberales, por el otro, dieron lugar a numerosos cambios de mandos en la jefatura del ejecutivo y como consecuencia de ellos, a la sucesión de diversos sistemas de gobierno, lo que generó un proceso de inestabilidad nacional, que se prolongó desde 1827, en que Bravo desconoció a Guadalupe Victoria, hasta 1854, en que como consecuencia de la proclamación del Plan de Ayutla, el primero de marzo de ese mismo año, dejó el poder Antonio López de Santa Anna, después de una serie alternativa de ascensos y descensos a la primera magistratura. Esta etapa se caracterizó además por la expedición de múltiples y diferentes leyes y decretos, estableciendo, desconociendo, restableciendo o sustituyendo la forma de gobierno, liberal o conservador según el grupo en el poder; la división política del país, en estados y territorios o en departamentos; así como las facultades del Presidente, de las Cámaras y del Poder Judicial.

¹³ Idem, p- 101-106

El 29 de diciembre de 1836, se aprobaron las Leyes Constitucionales, conocidas como las "Siete Leyes", en cuya Ley Primera, de los Derechos y Obligaciones de los mexicanos habitantes de la República, estableció, en su artículo segundo que ningún mexicano podía ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de esta en todo o en parte; en los casos en que una causa de utilidad pública lo exija, podrá darse la privación, siempre y cuando se encuentre debidamente calificada tal causa por el propio Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital; por el Gobierno y la "Junta Departamental en los Departamentos"¹⁴, así como por dos peritos quienes valorarán el importe de la indemnización que recibirá el propietario del predio en cuestión.

El 13 de junio de 1843, se expidieron las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, en cuyo artículo 9, fracción XIII, establece que "...la propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado o turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes...cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley..."¹⁵

El 18 de mayo de 1847, se emitió el Acta de Reformas Constitucionales que declara en pleno vigor la Constitución de 1824.

Jorge Gómez de Silva Cano, en su obra "Tratado de Justicia Agraria en México", manifiesta que la falta de estabilidad política, con su consiguiente inestabilidad económica, derivada de los desordenes en la administración pública, fueron factores importantes que, aunados a las pretensiones expansionistas de los Estados Unidos, provocaron en 1848, la pérdida en favor de ese país, de la mitad del territorio nacional, durante una de las etapas en que fuera Presidente Antonio López de Santa Anna, quien aceptó recibir a cambio una indemnización de 15 millones de pesos, pagaderos en anualidades. Dentro de las disposiciones normativas en materia agraria expedidas en esta época destacan la ley del 25 de noviembre de 1853, que

¹⁴ GOMEZ DE SILVA Cano; Jorge, Op. Cit, p. 41

¹⁵ Idem, p. 42

declaró nulas las enajenaciones de terrenos baldíos efectuadas por los estados, y la del 7 de julio de 1854, que sujetó a revisión todas las concesiones y enajenaciones realizadas por los gobiernos locales desde 1821.

En febrero de 1854, un grupo de militares, encabezados por los generales Juan Álvarez y Tomás Moreno, y por el Coronel Ignacio Comonfort, redactaron un proyecto de proclama desconociendo al gobierno de Santa Anna y sus afanes por implantar una monarquía. El Plan de Ayutla fue proclamado el 1 de marzo de ese año y estableció el desconocimiento del presidente Santa Anna y de los funcionarios que habían traicionado la confianza del pueblo o que se opusieron al Plan; la designación, por el general en jefe de las fuerzas que impulsaban el Plan y los representantes de los departamentos y territorios, de un Presidente Interino, el cual contaría con las más amplias facultades para hacerse cargo del Gobierno, mientras convocaba a un Congreso Constituyente extraordinario, que tendría como objetivo establecer un sistema republicano, representativo y popular.

El 11 de marzo del mismo año, Comonfort inició el movimiento armado y modificó el Plan de Ayutla, para limitar las facultades del Presidente Interino y fortalecer las instituciones liberales. Santa Anna, para allegarse de fondos y así contrarrestar la lucha, vendió a los Estados Unidos, una porción del territorio nacional, denominado la Mesilla, en siete millones de pesos, cambiando considerablemente, los límites fijados en el Tratado de Guadalupe.¹⁶

I.4 LA REFORMA

Con la salida de Santa Anna, la Junta de Representantes del Plan de Ayutla, el 4 de octubre de 1855, designó al General Juan Álvarez, como Presidente Interino de la República, quien a su vez, nombró a Benito Juárez, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort, Ministros de Justicia y asuntos Eclesiásticos, de Relaciones, de Hacienda y de Guerra, respectivamente. El 23 de

¹⁶ Idem, p. 43-44

noviembre de 1855, se expidió la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, conocida como la Ley Juárez, antecedente importante de las Leyes de Reforma.¹⁷

La respuesta del clero y de los militares, menciona el Dr. Gómez de Silva Cano, a la emisión de la Ley Juárez fue violenta, y surgieron varias revueltas obligando al Presidente Álvarez a renunciar en diciembre de ese mismo año, dejando en su lugar a Ignacio Comonfort, quien, de conformidad con lo que establece la Dra. Martha Chávez Padrón, en su libro "El Derecho Agrario en México", desde febrero de 1856, había convocado al Congreso de la Unión para la elaboración de una nueva Constitución Política.

Para el 25 de junio de ese mismo año de 1856, se expidió la Ley de Desamortización, que consideraba como uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, a la falta de movimiento o libre circulación de la propiedad.

Esta ley dispuso que las fincas urbanas o rústicas que fueran administradas por corporaciones civiles o eclesiásticas, debían ser adjudicadas a aquellos que las tuvieran en arrendamiento. Asimismo determinó a quienes se les consideraba como corporaciones y aclaró que esta disposición sería aplicable en perjuicio de las comunidades agrarias, a quienes se les consideraba como corporaciones de carácter civil, de duración perpetua o indefinida. También declaró que ninguna corporación no civil ni eclesiástica tenía capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces; finalmente, este ordenamiento ofrecía seguridad jurídica al exigir que todas las adjudicaciones realizadas constaran en escrituras públicas.

Posteriormente, el 30 de julio del mencionado año, se expidió el reglamento de la ley de Desamortización en el que claramente se incluyó dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, con las graves consecuencias que esto significó para que esas instituciones perdieran su personalidad, sus tierras y sus derechos; continúa explicando la Dra. Chávez Padrón, como consecuencia de lo anterior, comenzaron a dictarse diversas

¹⁷ Idem, p. 45

disposiciones para que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran entre los vecinos de las mismas.

Señala la Dra. Chávez Padrón, asegura que si bien es cierto la Ley de Desamortización le quitó personalidad al clero, para continuar como terrateniente, también lo es que en dicha ley no se coordinó la desamortización, el fraccionamiento y la fijación de los límites de la propiedad, fortaleciendo al hacendado mexicano que pronto se convirtió en latifundista.¹⁸

Sostiene el Dr. Jorge Gómez de Silva Cano, en su obra citada, que en el Congreso Constituyente se debatió ampliamente sobre el problema de la tenencia de la tierra y de la necesidad de atender las demandas de los pueblos indígenas, pero al promulgarse la constitución del 5 de febrero de 1857, se omitió incorporar a su contenido algún precepto que estableciera el reparto de la tierra; los congresistas consideraron que las disposiciones de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, eran suficientes para resolver la cuestión de la distribución de la tierra, y por ello se reiteró en el texto del artículo 27 la incapacidad legal de las corporaciones, civiles o eclesiásticas, para adquirir o administrar bienes raíces.

"Tanto la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas como su Reglamento, se orientaron a reactivar la explotación agrícola de la propiedad concentrada principalmente por el clero y que permanecía improductiva, propiciando con ello que se pusieran en circulación numerosos predios, generando operaciones de compraventa, que a su vez dieran lugar al consiguiente incremento en la recaudación de impuestos; estos ordenamientos afectaron la propiedad y la posesión de las antiguas comunidades indígenas, ya que por efecto de su aplicación la propiedad comunal se reduciría a propiedad individual, y estaría sujeta al comercio, propiciando el despojo de las tierras en beneficio de acaparadores y especuladores, convirtiendo a los antiguos dueños, por necesidad e ignorancia, en peones de las nuevas haciendas particulares."¹⁹

¹⁸ CHÁVEZ Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México", 3º ed, Porrúa, México, 1974, p 245-251

¹⁹ GÓMEZ DE SILVA Cano, Jorge, Op. Cit, p. 50

Esta Ley contribuyó a rescatar los bienes de manos muertas que se habían concentrado en posesión del clero, también permitió que estos bienes se trasladaran, casi intactos, en cuanto a sus dimensiones, a terratenientes poseedores de grandes capitales, quienes los adquirirían en subasta pública, convirtiéndose en los nuevos latifundistas.

El clero y la nueva clase terrateniente combatieron la legislación que pretendía privarlos de sus bienes, tanto la Ley Lerdo, como la nueva Constitución de 1857, de ahí el esfuerzo realizado por los precursores del movimiento liberal, que lucharon para hacer posible que los propósitos de dichas normas se cumplieran, conociéndose a esta época como la Reforma.

Siendo presidente Comonfort en 1857, se adhirió al Plan de Tacubaya derogando la Constitución de 1857, en ese momento Benito Juárez sustituye a Comonfort; luego de una persecución por los conservadores, Juárez instaura el Gobierno de México desde Veracruz.²⁰

Durante este proceso se emitieron diversas leyes y decretos para consolidar la reforma, uno de ellos fue la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida por el Presidente Benito Juárez el 12 de julio de 1859, que ordenó que todos los bienes que el clero secular y regular había estado administrando con diversos títulos, independientemente de la naturaleza de los predios, derechos y acciones en que consistieran, su nombre y aplicación, entrarían al dominio de la nación; declaró nula y sin valor toda la enajenación de dichos bienes; igualmente, estableció la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos e instauró la libertad de cultos.

Esta ley, manifiesta el Lic. Isaías Rivera Rodríguez, fue una consecuencia del caos político ocasionado por la negativa del clero de someterse a la Ley de Desamortización; aunado a la necesidad del Gobierno de sufragar los gastos originados por la guerra de la intervención francesa.²¹

²⁰ Idem, p. 51-52

²¹ RIVERA Rodríguez Isaías, Op. Cit., p. 50

Posteriormente, señala el autor del "Tratado de Justicia Agraria en México", Juárez estimó de suma importancia promover el aprovechamiento de los numerosos terrenos baldíos existentes en el país, por lo cual emitió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos que, por un lado dio la definición legal de terrenos Baldíos como "...todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, no cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos..."²² y concedía a los habitantes de la República, con excepción de los extranjeros, la facultad de denunciar hasta 2,500 hectáreas de terrenos baldíos y adquirirlos mediante compra.

Durante el imperio de Maximiliano, enfrentado al Gobierno Republicano encabezado por Juárez, se pretendió atender a las numerosas demandas de los grupos indígenas, expidiéndose, entre otras, la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento, del 26 de junio de 1866, y la Ley Agraria del Imperio, que concedió Fundo Legal y Ejido a los Pueblos que carezcan de él, del 16 de septiembre de 1866. En la primera se pretendió ceder en propiedad de manera individual a los naturales y vecinos de los pueblos, las tierras de comunidad y repartimiento, mediante su fraccionamiento; en la segunda se buscaba conceder terrenos para la constitución del fundo legal en los pueblos de mas de 400 habitantes y dotar de ejido a los que excedieran de 2,000 pobladores; se dispuso además que los títulos expedidos con motivo de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, se recogerían y se expedirían otros nuevos, reivindicando los derechos de los afectados por la citada Ley Lerdo. Con el fusilamiento de Maximiliano en el Cerro de la Campana en Querétaro, en 1867, terminó la invasión francesa y se restauró la República.

Al asumir Porfirio Díaz la Presidencia de la República, se apoyó en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma. Su programa de desarrollo agrícola lo basó en las Leyes de Colonización

²² CHÁVEZ Padrón; Martha, Op. Cit., p. 254

y de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedidas por Juárez y en la de Lerdo del 31 de mayo de 1875.

El 15 de diciembre de 1883, siendo Presidente Manuel González, se expidió el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, cuyo objeto fue el de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos; este decreto estableció que la superficie máxima que podía adjudicarse a un individuo mayor de edad sería de 2,500 hectáreas y que los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, serían cedidos a inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República, que desearan establecerse en ellos como colonos.

La forma en que las compañías comenzaron a medir y deslindar la superficie del territorio nacional, contribuyó al despojo de las tierras de las comunidades rurales, que quedaban comprendidas en los polígonos de superficie que dichas compañías reportaban como terrenos baldíos, desconociendo la existencia de los poblados y los derechos de posesión que éstos ejercían sobre los mencionados terrenos; fueron afectados numerosos poseedores de pequeños predios rústicos que carecían de títulos de propiedad y que a resultas de ello, tenían que negociar con las compañías deslindadoras, a cambio de conservar sólo la tercera parte de sus terrenos; únicamente se salvaron de esta pérdida, los propietarios de grandes latifundios. El Presidente Porfirio Díaz, promulgó la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894.²³

Al respecto, el Lic. Rivera Rodríguez manifiesta lo siguiente:

Esta ley amplió la posibilidad de denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias, sin límites de extensión, y toda vez que el pago a las deslindadoras se efectuaba en especie, (1/3 de las tierras deslindadas), se fomentó la reconcentración, lo que agravó la problemática del reparto de la tierra y aseguro las condiciones necesarias para el estallido social.

²³ GÓMEZ DE SILVA Cano; Jorge, Op. Cit. P. 54-55

Esta ley creó también el Gran Registro de la Propiedad de la República, específicamente de propiedades rústicas, baldíos o nacionales y los que fueren sujetos a composición. A pesar de que no era obligatoria la inscripción, los que lo hacían perfeccionaba la titularidad.

Puede considerarse a este registro como el antecedente del Registro Agrario Nacional actual.²⁴

Retomando al Dr. Gómez de Silva Cano, expresa que el 30 de diciembre de 1902, expidió un decreto derogando las disposiciones de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, para que se dejaran sin efectos las autorizaciones concedidas a las compañías deslindadoras, permaneciendo vigentes las mediciones y deslindes ya realizados para entonces. Porfirio Díaz favoreció la celebración de contratos de colonización de terrenos nacionales, en favor de compañías extranjeras, o de nacionales con mayoría de extranjeros, otorgándoles facilidades, como la donación de los terrenos sujetos a la colonización, exceptuándolos del pago de contribuciones federales durante largos períodos, así como la explotación de los recursos que se hallaren en las tierras respectivas. Estas concesiones incluyeron el uso y aprovechamiento de las aguas existentes en los territorios sujetos a los programas de colonización.

Estos ordenamientos contribuyeron a impulsar la continua concentración de la tierra y de sus recursos, en perjuicio de los núcleos de población, fortaleciendo el latifundismo, quien alcanzó en el siglo XX su nivel más crítico, como resultado de las concesiones de extensas superficies realizadas en favor de las compañías deslindadoras y colonizadoras, las cuales contribuyeron a poner la mayor parte del territorio nacional en poder de unas cuantas familias.

Este acaparamiento de la tierra y de sus recursos, entre unos cuantos, frente a millares de jefes de familia que carecían de ellas y que dependían del trabajo de las haciendas para subsistir, en condiciones infrahumanas, dio lugar a un contraste que alimentó con nuevos bríos el viejo reclamo por la tierra, como vía para alcanzar la

²⁴ RIVERA Rodríguez Isaias, Op. Cit., p. 53

justicia para los hombres del campo, situación que agravó el problema agrario en nuestro país durante el porfiriato, pues durante este régimen, se fomentó la concentración y registro de grandes propiedades, así como la explotación inhumana de miles de familias campesinas, que eran víctimas de la brutalidad de los hacendados. Para cumplir con los planes de colonización, se recurrió al despojo de las tierras de los pueblos indígenas, a quienes se expulsaba de sus territorios o hasta se les deportaba a otras regiones del país.

La administración porfirista avivó la ruina del pequeño agricultor propietario convencido de que sólo el capital podía salvar al país, inició una política agraria tan terriblemente desastrosa para la economía nacional; la cual tuvo origen en la Ley de Baldíos de 1883, expedida por Manuel González, ley que aparentemente tuvo el propósito de impulsar la colonización de los terrenos nacionales, para lo cual autorizaba la creación de compañías deslindadoras, las que tomaron a su cargo la mensura y la planificación de todas las tierras del país, para delimitar los huecos sin dueño que hubiera entre los predios y conocer los grandes lotes de terrenos nacionales no titulados ni poseídos por alguien. Las compañías tenían como honorarios la tercera parte de las tierras que demarcaban, y el resto debería enajenarse en lotes no mayores de 2,500 hectáreas para establecer en ellos colonos extranjeros o mexicanos; estas compañías tenían también la facultad de deslindar las fincas de propiedad particular para reducir los linderos y superficie que marcaban sus títulos, con el fin de que la Nación dispusiera del resto, dando derecho preferente al poseedor para que lo adquiriera como excedencia o demasía. Esta ley dio en la práctica los resultados más funestos; los terratenientes en gran escala, poderosos y ricos, arreglaban con toda facilidad su nueva titulación, mientras que los pequeños propietarios y los pueblos o congregaciones, con títulos primordiales deficientes, tenían enormes dificultades para atender una larga tramitación en las oficinas de la capital de la República, por lo que, se les arrebataba parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias.²⁵

El 5 de octubre de 1910, Francisco I, Madero, proclamó el Plan de San Luis, documento que tenía un contenido político; pero en

²⁵ GÓMEZ DE SILVA Cano; Jorge, Op. Cit., p. 50-59

su artículo 3°, tocó el problema agrario, hablando de la restitución, con esto, logró que la población campesina apoyara el movimiento maderista.

La Dra. Chávez Padrón, en su obra citada, al respecto manifiesta que, técnicamente parecía imposible la realización de la restitución contenida en el Plan de San Luis, toda vez que nunca se habló de la expropiación y ordenaba sujetar a revisión todas las disposiciones referentes al despojo del que fueron víctimas los campesinos mexicanos; sin embargo, desde un punto de vista político, el artículo 3° resultó muy eficaz para conseguir adeptos a su movimiento.

Madero triunfó como Jefe de la Revolución, pero el 21 de mayo de 1911 firmó el Tratado de Ciudad Juárez, en el que se comprometió a retirar las tropas revolucionarias dejando atrás las promesas de contenido social que se quedaron sin cumplir.

“Frente a tales hechos y la divergencia de criterios para resolver no sólo los problemas políticos, sino el problema agrario, las divergencias y errores entre los caudillos de la revolución, señalarán el verdadero anhelo del pueblo mexicano, que fue la lucha por los derechos sociales.”²⁶

Como respuesta a la traición de Madero, Zapata promulgó el 28 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala; al respecto, Raúl Lemus García, en el libro “Derecho Agrario Mexicano”, expresa que en este plan, se exige la restitución de las tierras, montes y aguas a los pueblos a los que les fueron usurpadas. Asimismo, se contiene el establecimiento de tribunales especiales para poner en práctica las diversas medidas agrarias que contenía el Plan.

Asimismo, el Plan de Ayala establece la expropiación y fraccionamiento de los latifundios, con el único fin de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos.

²⁶ CHÁVEZ Padrón, Martha, Op. Cit, p. 273.

El aspecto político constituía lo menos importante en este Plan; se desconoció como jefe de la Revolución y Presidente de la República a Francisco I. Madero; en su lugar reconoce a los Generales Pascual Orozco y Emiliano Zapata; y finalmente hizo suyo el Plan de San Luis con las adiciones de este plan de Ayala.²⁷

El 26 de marzo de 1913 se expide el Plan de Guadalupe; el cual dentro de sus disposiciones desconoce al Gobierno usurpador de Victoriano Huerta; se nombra como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza.

Al decir de la Dra. Chávez Padrón, el reciente asesinato de Madero; el desconocimiento de Huerta en el poder y el triunfo del Ejército Constitucionalista, llevó a su Primer Jefe, Venustiano Carranza a promulgar un decreto que adicionara el Plan de Guadalupe; con ordenamientos políticos, y creando un real compromiso con el problema agrario; así el 12 de diciembre de 1914, se expide este decreto, que algunos autores conocen como el Tratado de Veracruz, en el que básicamente, "se faculta al Jefe de la Revolución para expedir y poner en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, exceptuando las reformas que la opinión exige como indispensable para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí", y determinó que "se dictarían las Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando la condición del peón rural"²⁸

Hubo constantes enfrentamientos entre los revolucionarios que luchaban por cuestiones políticas y los que, como Zapata y Villa, lo hacían por el problema agrario, finalmente, como resultado del compromiso contraído por Carranza, se expidió la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que constituiría un antecedente del artículo 27 constitucional de 1917.

²⁷ I.EMUS García, Raúl, Op. Cit, p- 255-256

²⁸ CHÁVEZ Padrón, Martha, Op. Cit., p.287

I.5 1915-1992

La Ley del 6 de enero de 1915, según lo sostiene el Lic. Raúl Lemus García, "tiene el mérito de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de justificar el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la restitución y dotación de tierras a los pueblos, terminando con el latifundismo."²⁹

Esta ley expedida por Carranza tiene como antecedente directo el decreto del 12 de diciembre de 1914, del que se trató en párrafos anteriores.

En sus 12 artículos, declara nulas las enajenaciones, composiciones, comisiones, apeos y deslindes si fueron afectados ilegalmente terrenos comunales; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, y los Comités Ejecutivos; señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, también faculta a los jefes militares expresamente autorizados por el titular del Ejecutivo Federal para que intervengan en asuntos agrarios.

Esta ley, continúa el autor, dada su trascendencia, política, social y económica, fue elevada al nivel de Ley Constitucional a través del artículo 27 constitucional en 1917; sufrió dos importantes reformas en esta época; la primera el 19 de septiembre de 1916, cuando se suprimen las posesiones provisionales; y el 23 de diciembre de 1931, al negarse el derecho al juicio de amparo a aquellos propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, que hubieran sido dictadas a favor de los pueblos.³⁰

Por su parte, Francisco Villa, el 24 de mayo de 1915, emite su Ley Agraria en la que establece los principios rectores de su sistema agrario.

²⁹ LEMUS García, Raúl, Op. Cit. P. 259

³⁰ Idem, p. 261

Señala el Lic. Lemus García, que esta ley declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, teniendo en cuenta la cantidad de agua para riego, la densidad de población, la calidad de las tierras y la extensión del cultivo; así como también sería de utilidad pública la expropiación de las tierras necesarias para la formación de poblaciones.

Las tierras expropiadas serían fraccionadas y adjudicadas a precio de costo, más gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, y un 10% sería entregado a la federación para integrar el fondo destinado al sistema de crédito agrícola en el país.

Los adquirentes de estos lotes estaban obligados a pagarlos en los plazos más favorables, tomando en cuenta que sólo se adjudicarían a los campesinos los lotes que pudieran cultivar, con la condición de que si dejaban de cultivarlos por dos años, sin causa justificada, la enajenación quedaría sin efecto.

Con respecto a los terrenos expropiados, manifiesta el autor, que los Gobiernos no podían hacer uso de estos terrenos sino se encontraba cubierta la indemnización correspondiente.

Asimismo, prevé la ley, la expedición de leyes que vean por la creación y protección de un patrimonio familiar, con el carácter de inembargable e inalienable, que únicamente podía ser transmitido a través de herencia; para esto, continua el autor, todos los lotes menores de 25 hectáreas, se estimaban parte integrante del patrimonio familiar.³¹

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido por el Dr. Gómez de Silva Cano, la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, que recogía las experiencias derivadas de las Circulares, las ordenaba y sistematizaba para dar origen a un cuerpo jurídico, que establecía lineamientos importantes sobre cuestiones fundamentales para el proceso de Reforma Agraria, como la determinación de la capacidad agraria, tanto individual como colectiva; el concepto de ejido; los

³¹ Idem, p. 262-263

límites mínimos para el reparto de la tierra; los requisitos de procedencia de las acciones de restitución y dotación, así como la reglamentación de estos procedimientos, y la designación de las autoridades agrarias, principalmente.³²

La Ley de Ejidos estableció el derecho de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y núcleos de población, a obtener tierras por las vías de dotación, restitución, para disfrutarlas en comunidad; el derecho de los vecinos de los pueblos y de los jefes de familia a ser incluidos en las acciones de reparto; en el artículo 13 se indica que "la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido" y que "el mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio en la localidad".

En dicha Ley, señala el autor, se instituyeron como autoridades agrarias: la Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Locales Agrarias, una por cada Estado o Territorio de la República y el Distrito Federal, y los Comités Particulares Ejecutivos que se integraran en cada municipio o poblado, por determinación de la Comisión Local Agraria respectiva. Se suprime la facultad de los jefes militares para efectuar repartos de tierras, contemplada en la Ley Agraria de 1915 las solicitudes de restitución y de dotación debían presentarse ante los Gobernadores de las Entidades; en cuanto a las restituciones, las Comisiones Locales Agrarias, además de notificar a los presuntos afectados, tenían la obligación de integrar los expedientes relativos a las solicitudes de tierras de los grupos respectivos, recabando las pruebas pertinentes; también debían de elaborar un informe sobre cada caso y emitir un dictamen sobre la procedencia de la acción ejercitada; con respecto de las dotaciones, las Comisiones Locales Agrarias, debían además de calificar sobre la necesidad o conveniencia de proceder al reparto solicitado. La Comisión Nacional Agraria propondría las resoluciones definitivas sobre las acciones de tierras al Ejecutivo; en tanto que los Comités Particulares Ejecutivos ejecutarían las resoluciones dictadas.

³² GÓMEZ DE SILVA Cano; Jorge, Op. Cit, p. 86

En la Ley de Ejidos se señalaba que la Comisión Nacional Agraria estaría integrada por 9 miembros designados por el Ejecutivo, además de regular el procedimiento para la tramitación de los expedientes agrarios, también se establecían lineamientos para el pago de las indemnizaciones resultantes de las afectaciones o de las expropiaciones de tierras sujetas a reparto y se ordenaba la constitución de las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, encargadas de la administración de las tierras comunales de los núcleos agrarios constituidos. Asimismo se previno el establecimiento de procedimientos mixtos, administrativos ante las Comisiones Locales Agrarias, a las cuales correspondía la integración de los expedientes, y judiciales, ante jueces que tenían a su cargo el desahogo de informaciones testimoniales, quedando a cargo de los interesados la presentación ante las autoridades agrarias, de las constancias certificadas correspondientes a las actuaciones realizadas ante los tribunales.

Continúa el Dr. Gómez de Silva Cano, en Noviembre de 1921, se abroga la Ley de Ejidos y se facultó al Ejecutivo de la Unión para dictar las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, conforme a los lineamientos de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. En el mismo instrumento se instituyó la Procuraduría de Pueblos, en cada Entidad Federativa, para patrocinar gratuitamente a los campesinos en sus gestiones relativas a la dotación y restitución de ejidos.

En Abril de 1922, el Presidente Álvaro Obregón expidió el Reglamento Agrario, compuesto por 28 artículos y 2 transitorios refrendó el derecho de los pueblos, rancherías, congregaciones, condueñazgos, comunidades y núcleos de población existentes en las haciendas, para solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o constitución de ejidos, este Reglamento Agrario contenía disposiciones sobre la procedencia de las solicitudes de restitución y dotación de ejidos; el monto de las superficies que se asignarían por cada jefe de familia, dependiendo del tipo de tierras de que se trataba; el respeto a la propiedad privada, y la determinación de sus límites

según la calidad de los terrenos; la integración del censo de beneficiarios, etcétera.³³

En el artículo 27, se estableció que los expedientes de dotación o restitución de tierras a los pueblos serían tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores; que los Comités Particulares Ejecutivos darían la posesión provisional de las tierras correspondientes; que el Delegado de la Comisión Nacional Agraria de la Entidad remitiría el expediente integrado por la Comisión Local Agraria, a la Comisión Nacional Agraria para que ésta lo sometiera a la resolución definitiva del Presidente de la República.

El 1° de noviembre de 1923, el Presidente Álvaro Obregón emitió un decreto por el cual se concede los núcleos agrarios el derecho preferente al aprovechamiento de aguas federales. El 28 de julio de 1924, se adiciona el artículo 1° del Reglamento Agrario, para exceptuar de la dotación o restitución de ejidos los centros de población establecidos con base en los contratos de colonización celebrados con la Secretaría de Agricultura y Fomento, se introdujo la acción agraria de ampliación de tierras y se establecieron como requisitos de procedencia de las solicitudes de ampliación de los ejidos constituidos.

El 9 de diciembre de 1924, el Presidente Plutarco Elías Calles expidió un acuerdo, respecto a la integración de la Comisión Nacional Agraria, disponiendo que sus miembros serían designados por el Secretario de Agricultura y Fomento, en su carácter de Presidente de dicha Comisión. En 1925, con la Ley del Patrimonio Ejidal se vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica.

El 26 de febrero de 1926, se expidió el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria, estableciendo su integración y funciones. El 8 de abril de 1926, se expidió un Reglamento para regular el funcionamiento de las autoridades agrarias en los procedimientos de dotación y restitución de aguas. El 23 de abril de 1927, el Presidente Plutarco Elías Calles expidió la Ley de Dotaciones

³³ Idem p.86

y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, conocida como la Ley Bassols, por virtud de la cual se derogaron las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares de la Comisión Nacional Agraria. Con este se buscó perfeccionar los procedimientos de reparto llevados a cabo por las autoridades agrarias y corregir las deficiencias observadas a partir del triunfo de la Revolución, de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917.

En esta Ley, manifiesta el tratadista, se establecieron como sujetos de derecho ejidal para efectos dotatorios, todos los pueblos que carecieran de tierras o aguas, o que teniéndolas sean insuficientes para sus necesidades agrícolas; los poblados solicitantes debían estar integrados cuando menos por 25 campesinos capacitados; se estableció la capacidad agraria individual, mexicano, varón mayor de 18 años, mujer soltera o viuda con familia a su cargo, vecino del pueblo solicitante, agricultor y no tener bienes con valor superior a mil pesos.³⁴

Se dispuso la dimensión de la parcela ejidal, que sería de 2 a 3 hectáreas de tierras de riego de primera calidad o sus equivalentes en otras calidades de tierras, señaló como límite de la pequeña propiedad inafectable una superficie de 150 hectáreas, o el equivalente a 50 parcelas de dotación individual, se instituyeron como autoridades agrarias: el Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria en los Estados y los Comités Particulares Ejecutivos, las solicitudes de tierras deberían presentarse por escrito ante los Gobernadores de los Estados respectivos; para la restitución la solicitud debería publicarse en el Periódico Oficial del Estado, como vía de notificación a los poseedores de las tierras o aguas solicitadas; recabarse un dictamen paleográfico sobre la validez de los títulos presentados por el poblado peticionario, después de otorgarse un periodo de pruebas y alegatos a los solicitantes y a los particulares involucrados, la Comisión Local Agraria dictaminaba sobre la procedencia de la restitución, remitiendo

³⁴ Idem, 89-90

el caso al Gobernador correspondiente para que emitiera su resolución.

En cuanto a la dotación, una vez recibida la solicitud se publicaba en el Periódico Oficial del Estado; que posteriormente se solicitaba al Delegado Estatal de la Comisión Nacional Agraria la realización de trabajos técnicos sobre la ubicación del poblado, las tierras colindantes en un radio de cinco kilómetros, obras de irrigación, edificaciones, caminos y corrientes de agua existentes, superficies de los predios particulares y los nombres de sus propietarios.

Concluido lo anterior, se remitía a la Comisión Local Agraria que correspondiera para su dictaminación y al Gobernador del Estado para su resolución. En cualquiera de los casos, emitida la resolución del Gobernador era ejecutada por el Ingeniero comisionado ante el Comité Particular Ejecutivo del núcleo beneficiado. Después de la ejecución se iniciaba la segunda instancia del expediente agrario, remitiéndose a la Comisión Nacional Agraria para su revisión, esa ley también contemplaba disposiciones sobre el monto de las dotaciones, considerando la calidad de las tierras, sobre las extensiones de la propiedad privada y de la inafectable; de las obras y cultivos exceptuados de afectación; de los cambios de localización de ejidos y de las ampliaciones.³⁵

En Agosto de 1927, el propio Presidente Plutarco Elías Calles expidió una Ley que reformó la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución. El nuevo ordenamiento reitera como autoridades agrarias a las señaladas en el texto anterior; disponiendo sobre los miembros de la Comisión Nacional Agraria, que serían nombrados por el Presidente de la República, que habría cuando menos tres ingenieros agrónomos y dos ingenieros civiles. La misma Ley introdujo la circunstancia de que tres integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos, serían miembros del grupo solicitante, capacitados para ser dotados. Esta Ley se refería a la capacidad agraria de las corporaciones e individuos, señalando que los solicitantes debían tener una residencia mínima efectiva de 6 meses en el poblado para ser incluidos en el

³⁵ Idem, p. 88-91

censo agrario, y que los poblados debían contar con un número de 20 solicitantes; de los montos y calidades de las tierras dotadas, aumentando la superficie de la parcela individual de 3 a 5 hectáreas así como respecto de las propiedades afectables y de las inafectables, de la superficie de la pequeña propiedad, de las solicitudes de dotación y restitución, su trámite ante las Comisiones Locales Agrarias, la Resolución provisional de los Gobernadores, su ejecución, la segunda instancia ante la Comisión Nacional Agraria y la emisión de la Resolución Presidencial definitiva y su ejecución. En esta Ley se estableció la obligación de inscribir las Resoluciones Presidenciales en el Registro Agrario, dependiente de la Comisión Nacional Agraria.

El 25 de agosto de 1927, se emitió la Ley de Fraccionamiento Ejidal y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, con el objeto de regular la propiedad de los ejidos, distinguiendo los bienes que pertenecían en común al núcleo agrario, de la parcelas que eran del dominio individual de los vecinos de los poblados; pero manteniendo el carácter de bienes inalienables, inembargables e intransferibles, garantizando la protección de dichos bienes como un patrimonio familiar. La Ley estableció como requisito indispensable para la perseveración de los derechos agrarios sobre las tierras concedidas, la obligación de mantenerlas en explotación, la falta de cultivo por más de un año implicaba la pérdida del derecho sobre la parcela.³⁶

Continúa señalando el autor del "Tratado de Justicia Agraria", que el 24 de abril de 1928, el Subsecretario de Agricultura y Fomento, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional Agraria, expidió el Reglamento del Registro Agrario, quedó formalmente establecido como oficina encargada de inscribir la propiedad ejidal, por la vía de dotación o restitución de tierras, bosques o aguas, conforme a la Resolución Presidencial respectiva, así como la propiedad parcelaria individual, perteneciente a cada ejidatario.

El 17 de enero de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil, emitió un Decreto que reformó y adicionó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución de 11 de agosto de 1927, se dispuso que no tendrían

³⁶ Idem, p. 91

capacidad para solicitar tierras y aguas "los grupos de peones acasillados en fincas de campo en explotación" se amplió el derecho a recibir parcela individual en un ejido a los varones de 16 años, no tendrían ese derecho los que tuvieran en posesión una superficie igual o mayor a la de la parcela tipo; los que tuvieran un capital comercial, industrial o agrícola de cierto rango, los empelados públicos federales o del Estado, y los particulares que obtuvieran un salario de cierto monto, ni los profesionistas.

El 21 de marzo de 1929, se emitió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, como una recomposición del texto de la anterior, incorporando algunas disposiciones dictadas previamente. El 26 de diciembre de 1930, el Presidente Pascual Ortiz Rubio expidieron un decreto por el cual se modificó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 21 de marzo de 1929, precisando que la calidad debía acreditarse con el contrato respectivo, se modifica la Ley del Patrimonio Ejidal estableciendo que las tierras que pertenecían en común al núcleo de población eran aquellas que aún no hubieran sido repartidas entre los vecinos de los pueblos.

El reparto agrario se paralizó por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas y, como respuesta a esta situación, en 1931 se modificó la Ley de 1915, en donde se declaró improcedente el amparo en materia agraria.³⁷

A partir de 10 de enero de 1934, se hizo indispensable renovar la legislación agraria. Asimismo las diferentes leyes existentes sobre la materia, que eran objeto de frecuentes cambios, sólo generaban confusión en los procesos y procedimientos, fue por eso que se pensó en la necesidad de reducir todas las leyes existentes en materia agraria en un solo Código, en un Código Agrario.

Al respecto, el Dr. Mendieta y Núñez, en su mencionado libro "El Problema Agrario en México"; manifiesta lo siguiente.

³⁷ Idem, p. 94-103

El primer Código Agrario fue expedido el 22 de marzo de 1934, en él se conservó el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, así como consideró los puntos esenciales de las leyes emitidas a partir de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, ordenamientos que modificaron la legislación y la política agrarias.³⁸

Es preciso advertir que, como lo señala el citado autor, este Código Agrario no fue solamente una "refundición" de las disposiciones agrarias; también hizo varias innovaciones a la materia, en opinión del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, las más importantes son:

a) En lo referente a la capacidad de los núcleos de población; se condicionó a los núcleos de población a que recibirían tierras únicamente si la existencia del poblado solicitante era anterior a la fecha de solicitud respectiva;

b) Para la parcela ejidal, las leyes anteriores establecieron límites para fijar, en cada caso, la extensión invariable de 4 hectáreas en tierra de riego o su equivalente en otras clases para cada parcela.

c) En cuanto a la pequeña propiedad, el Código Agrario, conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que consistía en considerar como pequeña propiedad inafectable, en casos de dotación, una superficie de 150 hectáreas, en tierra de riego y de 500 hectáreas en tierras de temporal, y en reducir estas extensiones cuando no existan tierras en el radio legal de 7 Kms.

Por otro lado, introdujo una novedad interesante, estableció que los dueños de predios afectables tenían el derecho de escoger la localización que debía darse a la pequeña propiedad inafectable y señalaba un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie.

d) Respecto de los procedimientos, señala el autor, el Código Agrario, simplificó los trámites, conservó el aspecto formal del juicio pero sustituyó los plazos y términos por la regla general de que los

³⁸ MENDIETA y Núñez Lucio, Op. Cit. p. 245

interesados podían presentar pruebas durante la primera y segunda instancia, hasta antes de que se dictara la resolución respectiva.

e) Suprimió el plazo de 10 años que establecía la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, para que fuera procedente la ampliación de ejidos, por considerarlo inconstitucional.

f) Contempló la creación de nuevos centros de población agrícola como un procedimiento ligado a la dotación; a manera de complemento de lo que se establecía en la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola.

g) Reconoció a los peones acasillados el derecho de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos vecinos o de formar nuevos centros de población agrícola.

h) Fijó con claridad la naturaleza de la propiedad ejidal; considerando separadamente la de los montes, y en general, las tierras de uso común y las de labor que se reportaran de manera individual entre los campesinos beneficiados. Estas tierras las declaró inembargables, imprescriptibles e inalienables.

i) Una de las aportaciones más importante, fue la de la creación de los Distritos Ejidales, porque con estos se señaló la posibilidad de resolver el problema agrario con criterio económico.

Estos consistían en que en las comarcas en donde se practicaran cultivos que no aseguraran rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que indicaba el propio Código Agrario; sus necesidades de tierras bosques y aguas se cubrirían creando los Distritos Ejidales, los cuales se formarían con las aportaciones proporcionadas de tierras, bosques y aguas por los propietarios de los predios afectables; y, por último;

j) En relación con las responsabilidades agrarias, estableció que incurrían en responsabilidades los funcionarios y empleados que

intervenieran en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, siempre que violen sus preceptos.³⁹

El 1° de marzo de 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió un Decreto por medio del cual impulso el desarrollo pecuario a través del otorgamiento de concesiones de inafectibilidad ganadera a negociaciones de particulares, por un término de 25 años, amparando superficies que no excedieran de 300 hectáreas y hasta 50,000 hectáreas.⁴⁰

En 1940, Lázaro Cárdenas emitió el segundo Código Agrario, de acuerdo a la exposición de motivos de este ordenamiento, que se contiene en el Libro "Cinco Siglos de Justicia Agraria en México", de Manuel Fabila; este ordenamiento surgió de la necesidad expuesta por la realidad agraria y social de la República, para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que ya existían en el Departamento Agrario, como de la que se fuera presentando.

Era de urgente necesidad entregar las tierras no sólo para resolver el problema económico de cada familia, sino para aumentar la producción agrícola a fin de dar apoyo a la República a alcanzar un nivel superior de vida; era importante ayudar al campesino con la introducción de nuevas técnicas de cultivo, medios crediticios más amplios; lo anterior en virtud de que si la tierra se entregaba sin los medios necesarios para su explotación, entonces los esfuerzos de los propios campesinos y de quienes persiguieron el ideal del reparto agrario serían nulos.⁴¹

Este código dividía claramente las diversas materias que se refieren a la intervención del Estado en la redistribución de la propiedad rural; definió la organización, origen y atribuciones de las autoridades; se ocupaba de la propiedad agraria, comprendiendo esta la restitución y la dotación de tierras y aguas, ampliaciones y dotaciones complementarias, el régimen y la decisión de los conflictos

³⁹ Idem, p. 246-254

⁴⁰ GÓMEZ DE SILVA Cano, Jorge, Op. Cit. P. 108

⁴¹ FABILA Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940", 2° ed, CEHAM Secretaría de la Reforma Agraria, México 1990, p. 585.

de la propiedad comunal, redistribución de la población rural, nulidad de fraccionamientos y el régimen de la propiedad agraria.

Asimismo, señala la exposición de motivos, este proyecto insistía en el respeto a la propiedad agrícola inafectable y en la definición de los derechos derivados de las concesiones de inafectabilidad a las fincas ganaderas; por otro lado, regulaba los procedimientos de todas las materias que antes se indican y dictaba las reglas para la inscripción de títulos en el Registro Agrario Nacional.

Todas las reformas que sufrió el Código de 1934, formaron parte del Código de 1940, además, se incluyeron todas las que, por la experiencia en la aplicación del primer código, se consideraron indispensables.⁴²

Consideraba como simulados, para los efectos agrarios los fraccionamientos de propiedades afectables operados en condiciones en las que se compruebe que se han realizado con el fin de eludir el cumplimiento de la ley; también contempló los casos de administración de bienes de menores y los de traslación de dominio de bienes hereditarios.

Para los efectos dotatorios, sustituyó la palabra parcela por la de "unidad normal de dotación"⁴³, en virtud de que no se alcanzaba una parcela por medio de un fraccionamiento y que éste no debía efectuarse en aquellos casos en que convenía conservar el sistema colectivo de explotación, por las condiciones especiales de las tierras entregadas.

Las dotaciones de tierras incluían las superficies necesarias para la parcela escolar, el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos dotados y para el establecimiento de campos destinados a la implantación y desarrollo de la educación vocacional agrícola, lo anterior en virtud de que los campesinos no habían recibido la educación adecuada para su desarrollo.

⁴² Idem, p. 587

⁴³ Idem, p. 588

Autorizó el aumento de las superficies de las unidades de dotación cuando el núcleo que debía recibirlas estuviera constituido por tribus indígenas, cuando hubiera tierras disponibles.

Señala la exposición de motivos, que el Código de 1940, consideraba improcedente la restitución cuando se trataba de tierras que se destinaban a ejidos o a la creación de nuevos centros de población, así como aguas usadas para fines públicos, domésticos o de interés colectivo.

Sostiene el texto citado que ante la falta de disposiciones tendentes a la conservación e incremento de la riqueza ganadera, se dictó la reforma de marzo de 1937, que establecía la inafectabilidad, por 25 años, de las extensiones ganaderas, mediante condiciones predeterminadas.⁴⁴

La propiedad inafectable podía fincarse no sólo en tierras de riego y de temporal, sino en cualesquiera otras, de tal modo que se complementaran con las concesiones de inafectabilidad ganadera, el desarrollo de las unidades pecuarias y la explotación de los recursos forestales.

Se legalizó la facultad de la autoridad para permitir la constitución autónoma de las fracciones que comprendían un ejido, ya sea que estuviera formado por varias porciones o por diferentes núcleos de población; así como la fusión de ejidos, siempre que se comprobara que con ellos se mejoraría la economía ejidal; pero prohibía terminantemente la división de un ejido o comunidad cuando no se adecuaban a los casos anteriores.

En los ejidos provisionales, el trabajo de las tierras podía ser individual o colectivo por medio de la distribución económica; en el primer supuesto, por parte del Comisariado, y en el segundo a través de un plan de explotación; igualmente autorizaba la permuta de derechos ejidales dentro del mismo ejido o entre varios ejidos, siempre que convenga al ejido en su totalidad.

⁴⁴ Idem, p. 588

Como reforma fundamental, señala la exposición de motivos, debe tenerse a la que atribuye la propiedad a los bienes ejidales al núcleo de población, estableció que la explotación de estos bienes podía ser individual o colectiva, de acuerdo a lo que determinara la economía agrícola ejidal, y restringía el dominio individual únicamente al disfrute de las unidades de dotación. Este sistema facilitaba la ampliación y vigilancia de las modalidades características de las propiedad ejidal, inalienable e imprescriptible.

Los conflictos por el disfrute de unidades de dotación serían resueltos por el Departamento Agrario o por la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

En lo que se refiere al procedimiento agrario, redujo los plazos hasta el mínimo, considerando solamente las dificultades que se presentaran para la integración de expedientes en la aplicación de los preceptos de fondo del Código.

Para los conflictos por límites se seguía el procedimiento marcado por la Constitución, es decir la primera instancia con fallo del Ejecutivo, y en caso de no ser aceptado por los interesados, la segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además hizo intervenir al Departamento de Asuntos Indígenas, toda vez que dada su finalidad, era la dependencia mejor enterada de las necesidades y problemas de los miembros de las comunidades indígenas, que son quienes tenían la mayor parte de los bienes que conservaban el estado comunal.

Finalmente, en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, distinguió entre autoridades y órganos agrarios; por que éstos nunca ejecutan, tal como sucedía con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas; consagró la representación de campesinos a través del Cuerpo Consultivo Agrario, aumentó el número de Consejeros de 5 a 8; definió las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas como un órgano consultivo agrario de primera instancia; estableció que las mujeres con derechos agrarios podían desempeñar puestos en los Comisariados y en los Consejos de Vigilancia; agregó un capítulo especial para las

atribuciones de las Asambleas Generales de Ejidatarios, las que se celebrarían cuando menos una vez al mes, especialmente para dar cuenta en ellas del manejo de los fondos de la comunidad; la organización agraria se confería a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la que podía delegar sus funciones en organismos descentralizados del Estado, tales como el Banco Nacional de Crédito Ejidal que podía actuar como una organización bajo la dirección de la Secretaría y siguiendo los planes aprobados para la explotación de los ejidos y bienes comunales en forma individual o colectiva.⁴⁵

En 1942, Manuel Ávila Camacho expidió un nuevo Código Agrario, este Código reitera la mayoría de las disposiciones contenidas en el de 1940, aunque con una mejor estructuración jurídica.

Al respecto, el Dr. Gómez de Silva, hace las siguientes observaciones; se hizo una diferenciación entre las autoridades agrarias, los órganos agrarios y los órganos ejidales, establece la distribución de competencias, respecto de los asuntos relacionados al campo, entre el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura, reservando a ésta las actividades relacionadas con la producción agropecuaria, y señaló al Departamento Agrario como la entidad responsable de la administración agraria y de dirigir y ejecutar la política en la materia.

Reguló la integración y funcionamiento de las autoridades agrarias, como son el Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo Agrario, los delegados agrarios, las Comisiones Agrarias Mixtas; así como el de las Asambleas Generales de Ejidatarios o Comunales, la elección de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, permitiendo la reelección de sus miembros, así como su remoción o destitución, señalando los requisitos para ocupar los cargos inherentes a dichos órganos. Se contenían además las atribuciones y obligaciones de las autoridades y órganos agrarios, reiterándose que el Presidente de la República era la suprema autoridad agraria y que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas.

⁴⁵ Idem, p. 588-591.

La redistribución de la propiedad agraria; contemplaba las acciones de restitución de tierras y aguas, exigiendo para la procedencia de la acción restitutoria, el que los núcleos correspondientes acreditaran que eran propietarios de las tierras, bosques y aguas cuya restitución solicitaran y que fueron despojados de las mismos bienes, enumerando las formas de despojo que pudieron darse para ese fin. Se señalaban las propiedades inafectables para efectos restitutorios, entre éstas aquellas tituladas los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856; así como aquellas con una superficie de 50 hectáreas de riego poseídas en nombre propio a título de dominio, por mas de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se hiciera al propietario o poseedor en términos de la Ley. Respecto a la capacidad individual en materia agraria; incluyó entre los capacitados a los alumnos que terminaran sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola, media, especial o subprofesional.

Se regularon también los bienes afectables, estableciendo la forma en que debían efectuarse los fraccionamientos de los predios para evitar su afectación, regula el derecho de inafectabilidad de los posesionarios de tierras y aguas, equiparándolo al de los propietarios legítimos señalando que para que pudieran efectuarse validamente los fraccionamientos y fueran inafectables, debería recabarse previamente la autorización del Departamento Agrario; se reiteró la improcedencia del amparo, pero se otorgó esta facultad a los propietarios y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, que contaran con un certificado de inafectabilidad.

Respecto de la unidad de dotación individual, estableció que ésta sería de diez hectáreas en terreno de riego o humedad y de veinte hectáreas en terrenos de temporal, incrementando la prevista en la codificación anterior. Para la procedencia de la acción de ampliación de ejidos señaló que el grupo solicitante debía comprobar que explotaba la totalidad de las tierras de cultivo y las de uso común con que hubieren sido dotados inicialmente. Se mencionaron los casos de procedencia de la fusión y división de ejidos y en un capítulo a parte, manejó todo lo relativo a los derechos agrarios individuales derivados del fraccionamiento ejidal y de la adjudicación de parcelas,

estableciéndose los procedimientos de depuración censal y los casos de pérdida o suspensión de derechos agrarios individuales.⁴⁶

Se reguló el derecho del ejidatario a designar sucesores entre aquellas personas que dependían de él, aunque no fueran sus parientes.

Reglamentó la constitución de la zona de urbanización de los núcleos agrarios, estableciendo los derechos de los ejidatarios o comuneros para obtener un solar en el poblado, pudiendo enajenarse o rentarse los excedentes dentro de la zona urbana a personas que manifestaran su interés de avecindarse en el poblado. Los posesionarios de tales solares, ejidatarios o avecindados, podían adquirir el dominio pleno sobre los mismos, una vez que transcurrieran cuatro años de residir ininterrumpidamente en el poblado, a partir de la fecha de la toma de posesión del predio correspondiente.

Se contempló la parcela escolar, la expropiación de terrenos ejidales o comunales, mediante resolución presidencial, reiterando las causas de utilidad pública para ese fin, determinando que la indemnización se fijaría considerando el valor económico de los bienes expropiados; que en los casos en que la causa de utilidad fuera para constituir un centro urbano se proporcionaría a los ejidatarios un lote en forma gratuita. Previno que las indemnizaciones se deberían cubrir de preferencia con terrenos de la misma calidad o equivalente a la de los expropiados y si el pago era en efectivo se debía destinar a la adquisición de terrenos de cultivo, u otras tierras, según conviniera al núcleo.⁴⁷

Continua expresando el autor, que se encomendó a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la tarea de organización de los núcleos agrarios, pudiendo delegar dicha función en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, pero manteniendo la vigilancia de los trabajos relativos, correspondiendo al Presidente de la República la determinación de la forma de explotación de los bienes agrarios, diferenciando los casos en que sería colectiva de la individual,

⁴⁶ GOMEZ DE SILVA Cano; Jorge, Op. Cit, p. 115

⁴⁷ Idem, p. 118

privilegiando la agricultura con fines de industrialización. Igualmente se regula el otorgamiento de créditos para los núcleos agrarios, a cargo principalmente del Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y otros similares.

En los procedimientos dotatorios, estableció el derecho de los presuntos afectados a comparecer en su substanciación, desde la recepción de los expedientes relativos por el Departamento Agrario, hasta la dictaminación a cargo del Cuerpo Consultivo Agrario, ofreciendo las pruebas, alegatos que convinieren a sus intereses de las resoluciones presidenciales, debían estar debidamente fundadas y establece la inmodificabilidad de los planos de ejecución aprobados, reconociendo el carácter de definitivos de los mismos, lo cual constituyó un extraordinario acierto en la seguridad jurídica de las acciones agrarias resueltas y ejecutadas.

El Código Agrario de 1942, introdujo la acción agraria de bienes ejidales, no sólo entre núcleos agrarios, sino entre éstos y particulares. Regula también los procedimientos de división, fusión y expropiación de ejidos.

El Código Agrario de 1942, fue modificado por diversas disposiciones y ordenamientos dictados desde el inicio de su vigencia hasta el año de 1971, en que se emitió la Ley Federal de Reforma Agraria.⁴⁸

En 1971, Luis Echeverría Álvarez, expidió la Ley Federal de Reforma Agraria. De acuerdo con lo expresado en la propia Exposición de Motivos de esta Ley, los siete libros que la componen corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios, y responsabilidad en materia agraria que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.⁴⁹

⁴⁸ Idem, p. 119-122

⁴⁹ Exposición de Motivos, Ley Federal de la Reforma Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, biblioteca Campesina, México, 1975, p. 23

Manifiesta la Exposición de motivos de la ley anteriormente citada, que la Ley Federal de la Reforma Agraria se componía de 480 artículos, distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros.

El primer libro trataba de la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario; el segundo regulaba el ejido como institución central de la reforma agraria; en el tercero se normaba la vida económica de los ejidos y comunidades; la redistribución de la propiedad agraria era materia del libro cuarto; en el quinto se establecían y regulaban los procedimientos agrarios; en el sexto tenía por objeto el registro y la planeación agraria y por último, el séptimo trataba de los delitos, faltas, sanciones y responsabilidades agrarias.⁵⁰

Las innovaciones introducidas por la Ley Federal de la Reforma Agraria, fueron notorias; excluyó del Libro primero todas las disposiciones que se referían a los órganos de la representación y autoridades internas de los núcleos agrarios, éstos se trataron en el libro segundo, junto con la propiedad de los núcleos agrarios; regulaba lo relativo al Fondo Común de los Núcleos de Población, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al Fomento de Industrias Rurales, la comercialización y distribución de la producción de los ejidos y comunidades, así como de las garantías y preferencias que se les otorgaban.

En materia de procedimientos introdujo varios, la mayoría relativos a la nulidad; regulaba los referentes a la suspensión y privación de derechos agrarios; y lo más importante, fue que sentó las bases de lo que pudo llegar a configurar un sistema de justicia agraria descentralizado en dos fases, la primera conciliatoria que se lleva en la propia comunidad y, la de controversia que se inicia, cuando la conciliación no se puede alcanzar, y se lleva ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente y termina con la emisión de un fallo inapelable. Introdujo también un procedimiento especial para reponer las actuaciones agrarias que fueran destruidas o perdidas por cualquier

⁵⁰ Idem, p. 48-49

motivo. Asimismo reglamentó al Registro Agrario Nacional y presentó nuevas disposiciones en materia de planeación agraria.⁵¹

Este ordenamiento tuvo vigencia hasta 1992, año en que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos emitió la actual Ley Agraria.

1.6 1992-2003.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, en noviembre de 1992, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, cuyos objetivos eran la justicia y la libertad.

La nueva Ley Agraria tiene como objetivo:

“... promover mayor justicia y libertad propiciando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad...”⁵²

Ésta nueva ley se compone de 200 artículos, repartidos en 10 títulos; el Lic. Hilario Bárcenas Chávez, en su libro “Derecho Agrario y el Juicio de Amparo”, argumenta que se puede observar en esta ley, la tendencia a la privatización de los derechos individuales sobre la tenencia de la tierra, haciendo a un lado la política que se oponía a cualquier acto que pudiera significar una limitación a los derechos agrarios de los ejidatarios o comuneros, en la actualidad deja a la voluntad de los sujetos del derecho agrario la decisión de la forma en que se explotan las tierras y en la forma de disponer de éstas en su caso.⁵³

⁵¹ Idem, p. 48-50

⁵² SOTOMAYOR Garza; Jesús G., “El Nuevo Derecho Agrario en México”, Porrúa, p. 87

⁵³ BARCENAS Chávez; Hilario, Op. Cit., p. 171

Comenta el autor, que esta ley mantiene la organización interna de los núcleos de población agrícola con las mismas autoridades, con facultades más amplias ya sin la intervención de las autoridades del Estado. Esta ley señala los requisitos para ser reconocido como ejidatario y las causas por las que se puede perder dicha calidad; una novedad que se introduce, comenta el autor, es el reconocimiento de derechos a favor del avecindado y los requisitos que debe satisfacer para adquirir ese carácter; reitera el derecho del titular de una dotación individual para designar libremente a quien deba sucederle en sus derechos, además incluye una modalidad por si son varios los ejidatarios con ese derecho; el titular que no haya realizado su lista de sucesores y no se pusieran de acuerdo entre los que tengan ese derecho sobre quien será el beneficiado, se concede un plazo de tres meses a los herederos, y en caso de desacuerdo, el Tribunal Unitario Agrario competente dispondrá la venta de los derechos y el producto será repartido entre los que tengan derecho a heredar.

Asimismo, define lo que debe entenderse por tierras ejidales al señalar que "son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal"; para este tipo de tierras se reconocen tres clases, de acuerdo al destino que se les de: a) tierras para el asentamiento humano; b) tierras de uso común; y c) tierras fraccionadas en parcelas para la propiedad individual.⁵⁴

Dispone que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, a menos que exista una manifiesta utilidad del núcleo para sujetarlas a un régimen distinto.

En lo que se refiere a las tierras fraccionadas en parcelas, establece qué tipo de derechos les corresponde sobre su parcela, indicando que son el aprovechamiento, el uso y usufructo sobre ella.

Queda establecido también que ni la asamblea o el Comisariado podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas sin el previo consentimiento del

⁵⁴ Idem, p. 174

titular. La forma para acreditar los derechos sobre la dotación puede ser por dos medios; con el correspondiente certificado de derechos agrarios; o por medio de la resolución del Tribunal Unitario Agrario.

Continúa el tratadista, dispone que el ejidatario puede aprovechar directamente su parcela o conceder a otros ejidatarios o terceros el uso o usufructo mediante contratos de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento sin la autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad, puede aportar sus derechos de usufructo para constituir sociedades mercantiles o civiles. También regula la transformación total del régimen jurídico de los derechos sobre las parcelas; faculta a los ejidatarios a enajenar los derechos sobre las parcelas a otros ejidatarios, o a terceros.

Concede el derecho del tanto ante los traspasos concediéndoselo al cónyuge e hijos; autoriza el uso y disfrute de la parcela a través del derecho de usufructo, aceptó que ésta pudiera ser explotada por terceros, y admite la enajenación de los derechos que se ejerzan sobre la misma.⁵⁵

La asamblea podrá resolver si adopta el dominio pleno sobre las parcelas, lo que significa la privatización total de las mismas; una vez que la asamblea haya decidido conceder el dominio, los ejidatarios debían recurrir al Registro Agrario Nacional para cancelar el respectivo certificado de derechos y que éste les emitiera el título de propiedad que debía ser inscrito ante el Registro Público de la Propiedad. A partir de la cancelación del registro agrario, las tierras dejaban de ser del régimen agrario y quedaban sujetas a las disposiciones del derecho común.

Define lo que debe entenderse por latifundio, tierras agrícolas, ganaderas, forestales; reitera lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre las extensiones que serán consideradas pequeñas propiedades y la forma en que puede integrarse el predio cuando éste cuente con tierras de distintas clases, y como las tierras beneficiadas pueden conservar la calidad de

⁵⁵ Idem, p. 174-175.

pequeña propiedad aun cuando rebasen la extensión prevista para la calidad de sus tierras.

Sostiene el autor, que regula los derechos y los límites máximos de que pueden ser propietarias las sociedades civiles o mercantiles de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Define los juicios agrarios como "aquellos que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver (sic) las controversias que se susciten con motivo de al aplicación de las normas contenidas en la ley"⁵⁶

Faculta a los tribunales que tienen a su cargo la justicia agraria, para conocer en jurisdicción voluntaria de asuntos no litigiosos en los que se requiera de al intervención judicial; también los autoriza para proveer diligencias precautorias con el fin de proteger los intereses de las partes.

Dispone la supletoriedad de los ordenamientos civiles y mercantiles en general; trata de la suplencia de la deficiencia de la queja en los casos de la demanda, de la contestación y, en general de los planteamientos de derecho; asimismo, respecto de al suspensión del acto emitido por autoridad agraria, cuando con él se pudiera afectar algún derecho agrario, se resolverá de acuerdo a la ley de amparo.

El único recurso procedente es el de revisión ante el Tribunal Superior Agrario y únicamente será procedente cuando sea en contra de resoluciones que resuelvan sobre conflictos por límites de tierras entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, o entre uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; la reclamación de la restitución de tierras ejidales; y la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades agrarias; cuando la resolución que se impugna no trate sobre alguno de estos casos, entonces lo procedente será el amparo directo ante

⁵⁶ Idem, p. 178

los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando se trate de una sentencia que ponga fin al procedimiento.⁵⁷

Asimismo, se emitieron diversos ordenamientos de forma paralela a la Ley Agraria; entre ellos se encuentran, el 23 de febrero de 1992 se expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que regula la estructura y funcionamiento de los tribunales agrarios, su competencia, jurisdicción, los requisitos para ser magistrado, sus atribuciones y facultades, las facultades del Tribunal Superior Agrario, etcétera.⁵⁸

El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, emitido el 13 de mayo de 1992, reformado el 20 de julio de 1993, el 12 de agosto del mismo año y el 1 de febrero de 1994, este reglamento tiene como objeto definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los mismos.⁵⁹

El reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y el respectivo al Registro Agrario Nacional.

A esta ley se le dio el carácter de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y se le considera de observancia general en toda la república.

⁵⁷ Idem, p. 179-189

⁵⁸ Idem, p. 189-194

⁵⁹ Idem, p. 198

CAPÍTULO II. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA CONOCER DE LOS JUICIOS CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES AGRARIAS.

II.1 LOS TRIBUNALES AGRARIOS

“Con las reformas al artículo 27 constitucional de enero de 1992, se terminó el reparto agrario y se crearon los tribunales agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción federal, encargados de otorgar seguridad jurídica a la propiedad de los núcleos ejidales y comunales, así como a la pequeña propiedad...”⁶⁰

El Dr. Gonzalo Armienta Calderón, en su libro “Teoría General del Proceso, manifiesta lo siguiente.

Estos tribunales fueron creados mediante una reforma al artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1992. Dicha reforma agregó un párrafo segundo a la fracción XIX del mencionado precepto constitucional, en el cual se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales o comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, instituyéndose la justicia agraria a cargo de tribunales dotados de total autonomía y plena jurisdicción.

La organización, integración, competencia y atribuciones de los Tribunales Agrarios, se encuentran reguladas en los siguientes ordenamientos legales; Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios; las dos primeras fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992, y el Reglamento Interior de los Tribunales

⁶⁰ VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, Conferencia dictada en el Seminario “Lo contencioso Administrativo en la Reforma del Estado”, en el Instituto Nacional de Administración Pública, 15 de noviembre de 2000.

Agrarios, en el mismo órgano de difusión, el 13 de mayo del mismo año, 1992.⁶¹

II.1.1 ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS:

De acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los Tribunales Agrarios se componen del Tribunal Superior Agrario; y de los Tribunales Unitarios Agrarios

a) Tribunal Superior Agrario, es el órgano reconocido por la constitución como la máxima autoridad agraria, en el que se dirimen las controversias que se dan con motivo de la actividad agraria y administra la justicia agraria revisando fallos y resoluciones de los Tribunales Unitarios.⁶²

De conformidad con lo establecido en los artículos 3 al 5 de la Ley Agraria, el Tribunal Superior Agrario, es un cuerpo colegiado, compuesto de cinco magistrados numerarios, de los cuales uno de ellos lo preside, asimismo cuenta con un magistrado supernumerario para suplir las ausencias de alguno de los magistrados numerarios. El Presidente durará en su encargo tres años y podrá elegirse para un periodo más; la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios prevé que el presidente será suplido, en su caso, por otro magistrado también numerario, designado por los integrantes del mencionado Tribunal; su sede la tiene en el Distrito Federal.

Los requisitos para ser magistrados se contienen en el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que a continuación se transcribe:

- “Artículo 12.- Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:
- I.- Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumplidos el día de su designación;
 - II.- Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;
 - III.- Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y

⁶¹ ARMIENTA CALDERON Gonzalo, “Teoría General del proceso”, Porrúa, México, 2003, p. 398

⁶² SOTOMAYOR GARZA; Jesús G., “El Nuevo Derecho Agrario en México”, op cit. 108

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.⁶³

De conformidad con los artículos 7 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 8 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios; al ser un cuerpo colegiado, toma sus decisiones por unanimidad o mayoría de votos; sus sesiones se realizan, por lo menos dos veces por semana, mismas que serán públicas, únicamente en lo que respecta a los asuntos jurisdiccionales.

Asimismo, las facultades del Tribunal Superior Agrario, se encuentran contenidas en la propia Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, específicamente en el artículo 8; entre las que se encuentran, la facultad de dividir el territorio nacional en distritos; establecer la sede de cada Tribunal Unitario Agrario; resolver los asuntos relacionados con los magistrados y con el personal de los Tribunales Unitarios Agrarios, asuntos como las renunciaciones de los magistrados, las denuncias presentadas en su contra, sus ausencias, la adscripción de los funcionarios; así el artículo 9 del mismo ordenamiento contiene la competencia del mencionado Tribunal Superior Agrario; así, este artículo señala que el superior puede conocer del recurso de revisión; es preciso mencionar que este recurso tiene sus limitaciones de procedencia, así el recurso de revisión será procedente únicamente si se promueve contra sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios, que resuelvan sobre controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; del reconocimiento del régimen comunal; de los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; también puede conocer de los conflictos de competencia entre los tribunales unitarios; del establecimiento de jurisprudencia, etc.⁶⁴

⁶³ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, México, 2003

⁶⁴ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Legislación Agraria, SISTA, México, 2000

El artículo 2 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, establece que el Tribunal Superior Agrario se integra por:

- La Secretaría General de Acuerdos
- La Oficialía Mayor
- La Contraloría Interna
- La Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Los Centros y Unidades de Informática, de Publicaciones y de Justicia Agraria.

El Pleno del Tribunal Superior Agrario, está constituido por cinco magistrados numerarios y cada uno de ellos tiene como objetivo dirigir y autorizar conjuntamente con los integrantes del Pleno del Tribunal Superior Agrario, los proyectos de solución que se someten a evaluación; así como planear, administrar y controlar el uso racional y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales, para contribuir al óptimo funcionamiento de los tribunales agrarios y asegurar la pronta y expedita impartición de la justicia agraria.

Por su parte los Magistrados Supernumerarios suplen las ausencias de los Magistrados Numerarios, practican las visitas de inspección a los Tribunales Unitarios, con el fin de verificar que las labores que éstos realicen, se hagan conforme a derecho.

La Secretaría General de Acuerdos, tiene como objetivo coordinar, controlar, substanciar y evaluar las actividades sustantivas de la Secretaría de Acuerdos, y las diferentes Unidades de los Tribunales Agrarios.

El objetivo de la Oficialía Mayor es el de planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar los sistemas de administración de los servidores públicos, recursos presupuestales, materiales y financieros y los servicios generales para el eficaz y eficiente funcionamiento de los Tribunales Agrarios, proponiendo las medidas convenientes para obtener su óptimo aprovechamiento.

La Contraloría Interna, se encarga de planear, verificar, controlar, supervisar y evaluar el programa actual de auditoria, así como determinar y turnar las quejas recibidas y asegurar la eficiencia y eficacia de los objetivos y metas de los Tribunales Agrarios.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos por su parte, tiene como finalidad la de representar a los Tribunales Agrarios y de intervenir en los juicios de amparo defendiendo la legalidad de los actos de las autoridades del Tribunal Superior Agrario, cuando sea señalada como autoridad responsable.

Entre los Centros y Unidades con los que cuentan los Tribunales Agrarios, se encuentra el Centro de Estudios de Justicia Agraria, este centro se encarga de la dirección y coordinación de la publicación y difusión de obras jurídicas agrarias, así como de programas de actualización jurídica, esto último a través del enlace con otras instituciones del sector y con universidades, centros de estudios de posgrado, para promover la cultura agraria entre funcionarios, empleados, organizaciones campesinas, estudiantes y el público en general.

b) Tribunales Unitarios Agrarios; con base en lo que se manifiesta en el artículo 5 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, se puede sostener que cada uno estará a cargo de un magistrado numerario; el cual es nombrado por la Cámara de Senadores de entre una lista propuesta por el Ejecutivo Federal; deben cubrir los mismos requisitos que se piden para ser magistrado numerario del Tribunal Superior Agrario, y se integran con: secretario de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios, peritos, unidad jurídica, unidad de control de procesos, personal técnico y administrativo.

Su sede la encuentran en la ciudad y distrito que designe el propio Tribunal Superior Agrario, toda vez que, con fundamento en el artículo 46 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios: "...hará la división del país en distritos de justicia agraria en los que ejercerán su jurisdicción los tribunales unitarios, tomando en cuenta los

volúmenes de trabajo. Los distritos podrán comprender una o más entidades federativas o regiones de éstas. ⁶⁵

Actualmente, el territorio nacional se encuentra dividido en 49 distritos; mismos que se enumeran a continuación:

Distrito 1	Zacatecas, Zacatecas
Distrito 1a	Aguascalientes, Aguascalientes
Distrito 2	Mexicali, Baja California
Distrito 3	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
Distrito 4	Tapachula, Chiapas
Distrito 5	Chihuahua, Chihuahua
Distrito 6	Torreón, Coahuila
Distrito 7	Durango, Durango
Distrito 8	Distrito Federal
Distrito 9	Toluca, Estado de México
Distrito 10	Naucalpan, Estado de México
Distrito 11	Guanajuato, Guanajuato
Distrito 12	Chilpancingo, Guerrero
Distrito 13	Guadalajara, Jalisco
Distrito 14	Pachuca, Hidalgo
Distrito 15	Guadalajara, Jalisco
Distrito 15a	Atotonilco el Alto, Jalisco.
Distrito 16	Guadalajara, Jalisco
Distrito 17	Morelia, Michoacán
Distrito 18	Cuernavaca, Morelos
Distrito 19	Tepic, Nayarit
Distrito 20	Monterrey, Nuevo León
Distrito 21	Oaxaca, Oaxaca
Distrito 22	Tuxtepec, Oaxaca
Distrito 23	Texcoco, México
Distrito 24	Saltillo, Coahuila
Distrito 25	San Luis Potosí, San Luis Potosí
Distrito 26	Culiacán, Sinaloa
Distrito 27	Guasave, Sinaloa
Distrito 28	Hermosillo, Sonora
Distrito 29	Villahermosa, Tabasco

⁶⁵ Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Legislación Agraria, op. Cit.

Distrito 30	Ciudad Victoria, Tamaulipas
Distrito 31	Jalapa, Veracruz
Distrito 32	Tuxpan, Veracruz
Distrito 33	Tlaxcala, Tlaxcala
Distrito 34	Mérida, Yucatán
Distrito 34a	Campeche, Campeche
Distrito 35	Ciudad Obregón, Sonora
Distrito 36	Morelia, Michoacán
Distrito 37	Puebla, Puebla
Distrito 38	Colima, Colima
Distrito 39	Mazatlán, Sinaloa
Distrito 39a	La Paz, Baja California Sur
Distrito 40	San Andrés Tuxtla, Veracruz
Distrito 41	Acapulco, Guerrero
Distrito 42	Querétaro, Querétaro
Distrito 43	Huejutla de Reyes, Hidalgo
Distrito 44	Chetumal, Quintana Roo
Distrito 45	Ciudad Valles, San Luis Potosí
Distrito 46	Huajuapán de León, Oaxaca
Distrito 47	Puebla, Puebla
Distrito 48	Ensenada, Baja California
Distrito 49	Cuautla, Morelos. ⁶⁶

“El acuerdo en el que se crearon los distritos y se fijó la jurisdicción de los Tribunales Unitarios, fue publicado por primera vez en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1993”⁶⁷

Los programas de itinerancia en los Tribunales Agrarios encuentran su fundamento en la fracción II última parte, del mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

“II Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca...”

⁶⁶ Revista la Semilla. Tribunal Superior Agrario, México D.F., Noviembre 2003, pp. 16

⁶⁷ SOTOMAYOR GARZA, op cit p. 115

Este programa consiste en que, de manera semestral, los magistrados de los Tribunales Unitarios, promueven un programa de justicia fuera de la sede del propio tribunal, para esto, deberá presentar el proyecto ante el Superior e informar del resultado del mismo al finalizar el programa.⁶⁸

Además tiene la finalidad de llevar la justicia agraria a todo el territorio nacional, toda vez que por diversas cuestiones, a los justiciables se les dificulta acceder hasta el local del Tribunal Unitario, entonces el magistrado del tribunal unitario traslada el tribunal hasta los puntos más conflictivos y alejados, incluso de difícil acceso con el objeto de impartir justicia aplicando y la legislación agraria.

II.1.2 COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Hecha la referencia a la estructura y funcionamiento de los Tribunales Agrarios, es posible atender lo tocante al alcance del trabajo de los tribunales, esto es, su competencia y su jurisdicción; es necesario comprender ambos conceptos en lo general, para estar en posibilidad de trasladarlos a lo particular y así entenderlos en su connotación agraria.

De este modo, tenemos que:

“Jurisdicción es la soberanía del estado, aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, principalmente para la realización o garantía del derecho objetivo y de la libertad y dignidad humana, y secundariamente para la composición de los litigios o para dar certeza jurídica a los derechos subjetivos, o para investigar y sancionar delitos e ilícitos de toda clase o adoptar medidas de seguridad ante ellos, mediante la aplicación de la ley a casos concretos, de acuerdo con determinados procedimientos y mediante decisiones obligatorias..”⁶⁹

⁶⁸ SOTOMAYOR Garza; Op, Cit, p. 113

⁶⁹ ECHANDÍA; Devis, “Teoría General del Proceso”, 2º Ed. Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997, p 95

Entonces, debe entenderse la jurisdicción como la función del estado de administrar justicia, lo que hace a través de los órganos especializados para ese trabajo (jueces y magistrados), de este modo, el estado les atribuye tal facultad dotándolos de lo necesario para que apliquen y hagan cumplir las leyes y reglamentos con el único fin de administrar correctamente justicia, respetando los derechos y obligaciones de los justiciables, otorgándoles en todo momento seguridad jurídica.

Las características de la jurisdicción son:

- Autónoma.- Cada estado la ejerce soberanamente.
- Exclusiva.- Tanto en el sentido de que los particulares no pueden ejercerla, como que cada estado la aplica con exclusión de los otros.
- Independiente.- Frente a los otros órganos del Estado y los particulares.
- Única.- Sólo existe una jurisdicción en el Estado.⁷⁰

Por otro lado, encontramos los elementos que constituyen la jurisdicción; estos son:

Elemento subjetivo.- Lo componen los servidores públicos que ejercen esta función, así como las partes y terceros integrantes de los negocios jurisdiccionales.

Elemento Formal.- Son las normas, los procedimientos a seguir, lo establecido en las legislaciones aplicables al caso concreto.

Elemento Material.- Son los fines del proceso, la naturaleza específica del negocio.

⁷⁰ idem, p. 100

Así tenemos que, la jurisdicción depende de la persona que administre la justicia, las normas aplicables a cada asunto y de su naturaleza o características, lo que encontramos como una clasificación demasiado amplia ya que en ese entendido deberían existir tribunales por cada asunto que se iniciara, es por esto que la jurisdicción, de acuerdo a las diferentes ramas de organización judicial, se puede clasificar en:

1.- ORDINARIA O COMÚN; en sentido amplio, "es la que se ejerce por los jueces y tribunales ordinarios de cualquier materia; es a la que corresponde conocer de todos los asuntos de esa naturaleza, que la ley no ha asignado a una jurisdicción especial"⁷¹

Esto es, la jurisdicción ordinaria es la que dota a los jueces y magistrados de capacidad para conocer de todos los asuntos de cualquier materia y en cualquier territorio, a excepción de los asuntos que estén específicamente asignados a otra jurisdicción por la ley correspondiente.

En el caso específico de los Tribunales Agrarios, los Tribunales Unitarios Agrarios, cuentan con su jurisdicción limitada exclusivamente por el territorio del propio Tribunal Unitario del Distrito más próximo; esto en atención al artículo 46 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

2.- ESPECIAL; es aquella que corresponde a los jueces y tribunales especiales, formados específicamente para tal fin, así tenemos la jurisdicción contencioso-administrativa, (que es de la que hablaremos enseguida, por ser una de las atribuciones del Tribunal Superior Agrario), la eclesiástica, la militar, etcétera.

"JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, es la que encuentra su objeto en la creación de un medio técnico-jurídico para el control de los órganos administrativos por el órgano jurisdiccional, y secundariamente para la solución de conflictos surgidos entre particulares y la administración, provocados por lesiones sufridas por aquellos a consecuencia de tales abusos y

⁷¹ ídem, p. 106

desviación del poder o la no-prestación del servicio público. Está formada por tribunales especiales que son independientes del poder Ejecutivo y que forman parte del poder judicial⁷²

Así, debemos entender a la jurisdicción contencioso administrativa, como aquella que tienen los órganos para solucionar los conflictos que surjan dentro de las propias instituciones; o con la institución y los particulares, causados por el mal desempeño en las funciones de los servidores públicos adscritos a cada dependencia.

En el caso de los tribunales agrarios, esta facultad la tiene el Tribunal Superior Agrario, quien a través de la Contraloría Interna, y del Secretario General de Acuerdos, llevan una estricta vigilancia en las funciones y eficiencia de todos y cada uno de los servidores públicos adscritos.

Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 8, fracciones III, V, VI y IX de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, mismo que se transcribió en párrafos anteriores; así como los artículos 31, fracción X, 33, fracciones I, III y 41, fracción I, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios en los que se contemplan las visitas de inspección realizadas por el Tribunal Superior Agrario, a los Tribunales Unitarios, con el fin de verificar las funciones y el desempeño de los servidores públicos.

"Artículo 31.- Corresponde al Secretario General de Acuerdos, además de las que le concede la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, las siguientes atribuciones, que atenderán cumpliendo con los lineamientos que dicten el Tribunal Superior y el Presidente:

(...)

X.- Llevar nota de las inspecciones que practiquen los magistrados a los Tribunales Unitarios, así como de los informes que rinda el Tribunal Superior;"

"Artículo 33.- Corresponden a la Contraloría Interna las siguientes atribuciones, que atenderá cumpliendo con los lineamientos que dicten el Tribunal y el Presidente:

I.- Recibir del presidente las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores de los tribunales agrarios, identificarlas e investigarlas, haciendo

⁷² idem, p. 106

las indagaciones necesarias y formular opinión ante el presidente, para que éste la someta a consideración del Tribunal Superior.

(...)

III.- Practicar las auditorias, revisiones específicas y otras diligencias que disponga el Tribunal Superior Agrario y el presidente..."

"Artículo 41.- I. Se verificará la asistencia de los servidores públicos, su comportamiento con las partes y se examinarán sus expedientes para determinar si existen conductas que ameriten sanciones administrativas, informando a la Contraloría Interna para efectos de su competencia;"⁷³

En este orden de ideas, tenemos que la jurisdicción de los Tribunales Agrarios puede considerarse en dos ámbitos; el primero la Jurisdicción Ordinaria, la que los dota de la capacidad de conocer las controversias que se susciten entre los sujetos del derecho agrario; y por otro lado ese encuentra la jurisdicción contencioso administrativa, que faculta al Tribunal Superior Agrario, órgano supremo de los Tribunales Agrarios, para ser el encargado de vigilar y procurar el buen funcionamiento de los Tribunales Agrarios, practicando diversos actos tales como visitas de inspección, tomando decisiones acerca del personal de cada tribunal unitario, designando la ubicación de cada Tribunal Unitario, la jurisdicción territorial de cada Distrito, entre otras.

Por otro lado, en cuanto a la competencia de los tribunales agrarios, debemos tomar en cuenta que "la competencia es una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"⁷⁴

Esto es, la competencia es la facultad propia de los tribunales que les permite conocer de determinados asuntos de acuerdo a ciertos factores, que los determinan; de este modo, debemos atender a la materia, al territorio y al grado para estar en plena posibilidad de fijar la competencia de un órgano jurisdiccional para el conocimiento del asunto de que se trate.

En este orden de ideas tenemos que, la competencia por materia es "aquella que se otorga en atención al contenido y

⁷³ Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Op. Cit.

⁷⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1993 p. 542.

naturaleza de las relaciones jurídicas controvertidas ante el juzgador; la competencia por territorio, se atribuye siguiendo un criterio de orden geográfico, demográfico y también de organización política; finalmente la competencia por grado, se distribuye de conformidad con la jerarquización y el acomodo vertical de los órganos de impartición de justicia dentro de la estructura del sistema jurisdiccional.

Entonces, atendiendo a las anteriores definiciones, debemos entender a la competencia, como la facultad que se le otorga a un órgano jurisdiccional para conocer de un determinado asunto, que se determina por tres factores, que son:

a) La Materia: Les atribuye el conocimiento de los negocios jurídicos de acuerdo al objeto del mismo y su naturaleza;

b) El Territorio: Por medio de este le corresponderá el estudio del asunto de acuerdo a una distribución geográfica, en el caso de los Tribunales Agrarios, todo el territorio nacional se encuentra dividido en los 49 distritos antes mencionados; entonces con respecto de cada uno de estos distritos y sus límites geográficos, se atribuye el conocimiento de las controversias en esta materia; y finalmente, tenemos;

c) El Grado: Este factor de delimitación de la competencia, toma en consideración el orden jerárquico de los órganos, para determinar a que órgano le corresponde el estudio de cada asunto, a uno local o a uno federal.⁷⁵

Una vez expresada la competencia en su aspecto general, respecto de la materia agraria, el Magistrado Licenciado Rodolfo Veloz Bañuelos, en su conferencia sustentada en el Seminario "Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado", el 15 de noviembre de 2000, expresó:

"Con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, se suprimió el reparto agrario, se instituyó la justicia agraria y los órganos

⁷⁵ HERSHBERGUER Gilberto José, "Breves Consideraciones sobre la competencia de los Tribunales Agrarios", revista de los Tribunales Agrarios, número 30, agosto de 2002, p. 119

encargados de administrarla: los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y con jurisdicción federal, encargados de otorgar seguridad jurídica a la propiedad de los núcleos ejidales y comunales, así como a la pequeña propiedad (...) A los Tribunales Agrarios se les dotó de una doble competencia: Una transitoria, para culminar con los procedimientos administrativos que se encontraban en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria y una permanente para resolver las controversias derivadas del ejercicio de los derechos contenidos en la Ley Agraria (...) En esta materia, el Tribunal Superior Agrario sustituyó al Presidente de la República, resolviendo en definitiva más de 6,500 expedientes del llamado rezago agrario, que le fueron remitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria (...) Respecto de la competencia ordinaria, ésta tiene una doble naturaleza. Son órganos de jurisdicción contenciosa administrativa, cuando conocen sobre nulidades de actos de las autoridades agrarias; (...) sin embargo también tienen competencia de jurisdicción ordinaria, cuando resuelven controversias de ejidatarios entre sí; entre éstos y el Comisariado Ejidal o la Asamblea; entre los núcleos y los pequeños propietarios; entre núcleo y sociedades o asociaciones; entre sucesores; entre contratantes; entre posesionarios y avecindados contra la Asamblea o el comisariado ejidal. Este tipo de conflictos constituye el gran universo de la problemática que se les plantea a los Tribunales Unitarios.⁷⁶

Luego entonces, además les corresponde conocer como órgano de alzada, en segunda instancia, del recurso de revisión que se mencionó en páginas anteriores, en contra de sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios, en juicios referidos a conflictos por límites, restituciones y nulidades de resoluciones emitidas por autoridades agrarias (artículo 198 a 200 de la Ley Agraria). Asimismo, conocer los conflictos competenciales entre los Tribunales Unitarios; de las contradicciones de tesis entre Tribunales Unitarios para establecer Jurisprudencias; así como de los impedimentos y excusas de los magistrados, de las excitativas de justicia que planteen los justiciables. También les confiere la facultad de atracción de la que trata el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

⁷⁶ VELOZ Bañuelos Rodolfo, Op, Cit, p. 16-18

En cuanto a las atribuciones no jurisdiccionales, se tiene que, en tanto órgano de Gobierno de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior Agrario, tiene conferidas diversas atribuciones de naturaleza administrativa, para garantizar el buen funcionamiento, oportunidad y eficacia de la función jurisdiccional a su cargo, destacando entre éstas: las de establecer el número y sede de los tribunales unitarios, fijando el número y límite territorial de los distritos en que se divide el territorio de la República; conceder licencias a los servidores agrarios; vigilar y cambiar la adscripción de los magistrados; nombrar al personal de los tribunales agrarios bajo principios de servicio de carrera jurisdiccional establecidos; aprobar el reglamento interior y de aquellos que se requieran para la debida marcha de los tribunales.

Por lo tanto, luego de lo manifestado acerca de la competencia se puede concluir que, en este caso, la competencia conferida a los tribunales unitarios también debe entenderse en dos aspectos, una de carácter transitoria y otra ordinaria, así en lo que respecta a la competencia transitoria, conforme a lo establecido en el decreto de reformas al artículo 27 constitucional citado anteriormente, los expedientes que al momento de entrar el vigor el decreto, estuvieran pendientes de resolución, ante la Secretaría de la Reforma Agraria o alguno de sus órganos internos, referentes a conflictos colectivos, tales como acciones de restitución, conflicto por límites, reconocimiento y titulación de bienes comunales, o bien a controversias individuales, como las de posesión y goce parcelario, de suspensión y privación de derechos agrarios, a los que se sumaron las controversias sucesorias, los conflictos de tenencia, las exclusiones de presuntas propiedades particulares en bienes comunales reconocidos y titulados, las nulidades de certificación de inafectabilidad, y las controversias entre órganos internos del núcleo con sus integrantes, entre otros; estos expedientes fueron remitidos en su totalidad al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

Por último, los Tribunales Unitarios serán competentes de conocer de los asuntos que acontecen con relación a tierras ubicadas al interior de su jurisdicción (ejidales, comunales o pequeñas propiedades) y que se refieren a cualquiera de los supuestos contenidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tales como las

controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares; del reconocimiento del régimen comunal; de los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales; las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; las relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales; de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias; acerca de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas; de los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y de las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria; de la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria; de la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables.

CAPITULO III. CONCEPTOS GENERALES DE LOS JUICIOS CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES AGRARIAS.

III.1 ACTO DE AUTORIDAD

Antes de expresar la definición de acto de autoridad, es preciso señalar que el Lic. Raúl Chávez Castillo, en el libro "Juicio de Amparo, Diccionario Jurídico Temático", sostiene que acto jurídico es un "hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, realizado por una autoridad del Estado, de facto o de iure, con facultades de decisión o ejecución, o de ambas, que produce afectación en situaciones generales y abstractas o particulares y concretas, que tienen como característica ser imperativos, unilaterales o coercitivos."⁷⁷

Luego entonces, de acuerdo a lo que establece el Diccionario Jurídico Mexicano; se considera acto de autoridad aquel acto que ejecutan las autoridades en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.⁷⁸

Y por último, se presenta el criterio del Lic. Alfonso Nava Negrete, quien manifiesta que "el acto de autoridad, es una clasificación del acto administrativo, es decir, el acto de autoridad es la especie y el acto administrativo es el género; es por esta razón que con la intención de comprender el acto de autoridad debemos, en primera instancia, conocer el acto administrativo; que es "la manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales para satisfacer necesidades colectivas"⁷⁹

⁷⁷ CHAVEZ Castillo Raúl, Juicio de Amparo, Diccionario Jurídico Temático, Oxford University Press, Vol. 7, México 2001, p. 1

⁷⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, 11ª ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998, p. 77.

⁷⁹ NAVA Negrete Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 6ª ed. 4 volúmenes, México, 1993.

El acto administrativo tiene varias clasificaciones, la que nos ocupa, de conformidad con el carácter con el que la propia autoridad emite los actos, es:

- a) Acto de autoridad: es aquél que es dictado por la autoridad en su carácter de autoridad administrativa, es decir, son los que la autoridad emite como mandatos obligatorios; y
- b) Actos de gestión: son todos aquellos que realizan las autoridades administrativas sometidas al derecho privado al actuar como particulares.⁸⁰

De tal suerte que las autoridades agrarias, al funcionar como autoridades administrativas, emiten actos en pleno ejercicio de sus funciones y de acuerdo a las facultades que les confiere la legislación de la materia; con los que pueden modificar, extinguir, crear o transmitir un derecho agrario; estos actos son obligatorios para los particulares.

III.1.1 DIFERENCIA ENTRE ACTO Y RESOLUCIÓN.

El Dr. Sergio García Ramírez, en el libro "Elementos del Derecho Procesal Agrario", expone que las resoluciones son "actos jurisdiccionales de decisión o manifestación de voluntad, por medio de los cuales se ordena la marcha del procedimiento, se dirimen las cuestiones secundarias e incidentales que en este se plantean o se le pone término, decidiendo en cuanto a la cuestión principal controvertida".⁸¹

De este modo, el Dr. García Ramírez señala que, en cuanto a la definición de resolución, existen diversas clases de resoluciones, asegurando que las resoluciones judiciales forman parte de los actos del órgano jurisdiccional sin comprenderlos todos, se oponen conceptualmente a los actos de ejecución y a los de administración.

⁸⁰ NAVA Negrete Alfonso, Op. Cit.

⁸¹ GARCÍA Ramírez Sergio, "Elementos del derecho Procesal Agrario", Porrúa, México 1993, p. 308.

A este respecto, el Lic. José Ovalle Favela, en "Teoría General del Proceso", argumenta que las "resoluciones judiciales son los actos procesales por medio de los cuales el órgano jurisdiccional decide sobre las peticiones y los demás actos de las partes y los otros participantes. La resolución judicial más importante en el proceso es la sentencia, en la que el juzgador decide sobre el litigio sometido a proceso."⁸²

"Pero el juzgador emite resoluciones judiciales no sólo cuando dicta sentencia, sino también cuando provee sobre los diversos actos procesales de las partes y los demás participantes. A esta segunda clase de resoluciones judiciales se les denomina autos."⁸³

Así, es posible encontrar que las resoluciones judiciales pueden ser: sentencias, si terminan la instancia resolviendo el asunto en lo principal, y autos en cualquier otro caso. También pueden ser decretos en el caso de tratarse de simples determinaciones de trámite

Las resoluciones judiciales al ser actos de autoridad, deben estar debidamente fundadas y motivadas, de conformidad con lo que determinan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los estados Unidos de México.⁸⁴

De lo anterior se concluye que, la diferencia entre un acto y una resolución radica en que el acto, como se menciona en líneas anteriores, es un hecho voluntario, en este caso emitidos por alguna autoridad administrativa, con el objeto de surtir efectos de derecho; la resolución por su parte, consiste en un acto de carácter jurisdiccional en el que se contiene la solución al un determinado conflicto planteado simplemente se le da continuidad al procedimiento de que se trate; el acto entonces es el género y la resolución es la especie. Todas las resoluciones son actos, más no todos los actos serán resoluciones.

⁸² OVALLE Favela José, "Teoría General del Proceso", Harla, México 1991, p. 284

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Idem, p. 284- 285

III.1.2 ELEMENTOS DEL ACTO DE AUTORIDAD.

El Lic. Alfonso Nava Negrete, en el libro "Derecho Administrativo Mexicano", habla de los elementos del acto de autoridad, para los fines de este trabajo, se tiene que estos elementos son:

- a) Elementos esenciales o de existencia; y
- b) Elementos no esenciales o de validez.

III.1.2.1 ELEMENTOS DE EXISTENCIA.

Los elementos de existencia son: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo y el fin; estos elementos son indispensables para que el acto pueda existir; es decir que si falta alguno de estos, el acto simplemente no puede nacer a la vida jurídica, nunca surte efectos de derecho.

a) Sujeto.- Se trata del órgano administrativo que, de acuerdo a sus funciones y atribuciones lo emita.

b) Voluntad.- El sujeto expresa su voluntad para emitir el acto a través de su representante o funcionario público que tenga tal función dentro del propio órgano administrativo.

c) Objeto.- Es producir efectos de derecho, como pueden ser crear, extinguir, modificar o transmitir situaciones de derecho.

d) Motivo.- El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los actos de autoridad deben estar fundados y motivados debidamente, la motivación es la razón de ser del acto, son las razones de hecho o de derecho que impulsan a la autoridad a emitir el acto de autoridad.

e) Fin.- Todo acto administrativo tiene un fin general, en cuanto es interés de la colectividad, y propio o especial, que es lo que lo orienta, la administración no puede seguir fines particulares al emitir un acto de autoridad, únicamente puede seguir fines generales, para satisfacer necesidades de la colectividad.⁸⁵

⁸⁵ NAVA NEGRETE Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", p. 290-296

III.1.2.2 ELEMENTOS DE VALIDEZ.

Por otro lado, el elemento de validez, lo constituye la forma, éste a diferencia de los anteriores, no es un elemento indispensable para que el acto surja a la vida jurídica, los actos que carecen de este elemento, pueden incluso generar consecuencias de derecho, pero al expresar la falta de este, sus efectos se declaran nulos, hasta en tanto se subsane la falta del elemento de validez.

La forma, es la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa para emitir el acto en sí misma, es la vía que sigue el sujeto del acto administrativo para emitirlo, que puede ser expresa o tácita; la primera se contiene en el propio artículo 16 constitucional, en donde se ordena que todos los actos emitidos por autoridades deberán ser por escrito, con los datos específicos de la persona a la que se busca, el motivo del acto y su fundamentación; sin estos, el acto no es válido y deja de surtir efectos de derecho.

La otra vía de la forma es la tácita; que es la conocida como la negativa ficta. Ésta aparece cuando las autoridades dejan pasar el tiempo sin atender ni resolver las solicitudes de los particulares; la negativa ficta se encuentra regulada en el artículo 37 de Código Fiscal de la Federación.⁸⁶

III.1.3 LA NULIDAD

La materia de las nulidades se inició en el Derecho Romano, específicamente en el derecho pretortiano, en virtud de que el pretor no podía desvirtuar por sí mismo los actos que el derecho civil declaraba válidos, sin embargo, concedía una especie de reparación mediante un procedimiento particular, la *in integrum restitutio*, que consistía en restituir o rescindir el contrato celebrado cuando se encontraba que se había algún vicio en el consentimiento o voluntad. Este procedimiento, que era parte de las acciones, fue uno de los más grandes medios que el pretor utilizaba en su lucha contra el derecho civil. Desde entonces hubo en el derecho romano, 2 formas de que un acto fuera nulo: la nulidad civil, que se producía de pleno derecho, de

⁸⁶ Ibidem.

manera automática; y la nulidad pretoriana, que suponía el ejercicio de una acción judicial y que sólo se realizaba por sentencia judicial.⁸⁷

La teoría tradicional de las nulidades define al acto nulo y al acto inexistente, retomando a los autores Planiol y Ripert, un acto inexistente es aquel que no reúne los elementos de hecho que suponen su naturaleza y su objeto, y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebirlo; mientras que un acto nulo es aquel que reúne todos los elementos necesarios para su existencia, pero que está afectado de ineficacia por contravenir un mandamiento o una prohibición de la ley.⁸⁸

De lo anterior, se puede concluir que se habla de 2 tipos de nulidades; la de pleno derecho o absoluta y la relativa. La primera es directa, no es necesario una ejercitar alguna acción para hacerla valer, es inmediata, el acto no alcanza a producir efectos de derecho y no puede cubrirse la omisión o causa de nulidad. Esta nulidad no prescribe, puede solicitarla cualquiera que tenga algún interés jurídico en el acto de que se trate.

Por otro lado, la nulidad relativa actúa contra actos que no reúnen los elementos esenciales del acto, (existen vicios del consentimiento en el acto), esta nulidad necesita ser reclamada a través del ejercicio de una acción y decretada por una autoridad judicial; no es inmediata, sus efectos son retroactivos, es decir que el acto surge y produce efectos de derecho, mientras no se decrete la nulidad del mismo; pero al declararse ésta, se destruyen todas las consecuencias de derecho que haya surtido desde su origen; esta nulidad es posible convalidarla, cubriendo las omisiones o causas de la anulabilidad, con lo que se confirma el acto y haciendo sus efectos definitivos; en esta nulidad el derecho para ejercitar la acción que la declare si prescribe a los 10 años de tener conocimiento del acto, además este derecho lo tienen únicamente los que tengan un interés jurídico directo con el acto.

⁸⁷ PLANIOL Marcel y Georges Ripert, "Derecho Civil", Biblioteca Clásica de Derecho, Vol. 8, Harla, México 1997, p. 54

⁸⁸ Idem, p. 55

Al respecto, el Lic. Nava Negrete, manifiesta que el acto administrativo, no acoge la duplicidad de la nulidad relativa y absoluta del Código Civil; en materia administrativa existen tres tipos de nulidad, a saber:

Nulidad lisa y llana.- Se dice nulo el acto si es emitido por la autoridad, afectado con algún vicio de la voluntad; tales como dolo, violencia, error o lesión. El acto existe jurídicamente pero carece de validez, los efectos que produjo se declaran nulos.

Nulidad absoluta.- Se dice así cuando el acto es emitido por la autoridad violando la ley que aplica al caso concreto. El acto existe pero sus efectos son destruidos retroactivamente desde que fue emitido.

Estas dos nulidades son las llamadas nulidades administrativas, es decir que son declaradas por la propia autoridad administrativa y en el momento de su denuncia surten efectos.

Y por último; la nulidad de pleno derecho.- Esta se perfecciona cuando el acto se pronuncia en contra de la ley que lo prohíbe, es preciso que la ley así lo prevenga para que se declare la nulidad.

Esta nulidad a diferencia de las otras dos anteriores, no requiere de una declaratoria administrativa, se perfecciona por efectos de la ley, los efectos del acto se declaran nulos desde el momento en que nace, desde que se perfecciona la hipótesis planteada por la ley prohibitiva del acto específico; así se produce "ipso iure" la declaratoria de la nulidad.⁸⁹

Por su parte la Dra. Martha Chávez Padrón, en su libro "El Proceso Social Agrario", al respecto manifiesta que, de acuerdo con la doctrina clásica, la nulidad absoluta es radicalmente distinta a la relativa; en cuanto a la naturaleza del vicio, así como en lo referente a las causas que la originan y las características de la propia nulidad. En la absoluta o de pleno derecho, la causa es la violación a una norma;

⁸⁹ NAVA Negrete Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", Op. Cit, p.296

un hecho ilícito; en la relativa, en cambio, la causa es un vicio interno (incapacidad, falta de forma, error, dolo, lesión, violencia).

Al respecto, el Licenciado Hugo Alsina, opina que "la teoría de las nulidades de los actos jurídicos es un concepto que domina el campo del derecho sin ser privativa de ninguna de sus ramas, cada una de las cuales impone modalidades propias"⁹⁰

Así, la Dra. Chávez Padrón, respecto de la nulidad en materia agraria sostiene que la nulidad conforme a la Ley Federal de la Reforma Agraria, se declaraba como si se tratara de una inexistencia, toda vez que la mencionada ley, declaraba los casos en que se incurría en nulidad y estableció un procedimiento de nulidad específico para la nulidad de fraccionamiento de predios afectables.⁹¹

A su vez, el Lic. Sotomayor Garza, en el libro "El Nuevo Derecho Agrario en México", expone que la nulidad en materia agraria, como institución jurídica, cobró vigencia a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, en la que declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, así como las concesiones, composiciones, diligencias de apeo y deslinde, realizadas en contravención de lo establecido en la ley de 1856.

En los Códigos de 1940 y 1942, argumenta el autor, se contemplaba la nulidad del fraccionamiento de bienes comunales o ejidales; bajo el amparo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se hacía necesario que la declaración de la nulidad se hiciera a través de una Resolución Presidencial definitiva.

La nueva Ley Agraria, ha simplificado los trámites, en consecuencia, dotó a los Tribunales Unitarios Agrarios de facultades para que conozcan y resuelvan los juicios que tengan como finalidad declarar la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho agrario o que den nacimiento a una obligación, así como las nulidades que se contienen

⁹⁰ HUGO Alsina; citado en CHAVEZ Padrón Martha, "El Proceso Social Agrario", Op. Cit., p. 328.

⁹¹ CHÁVEZ Padrón, Martha, "El proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Op. Cit. p. 333

en las fracciones IV y VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La nulidad en materia agraria, por su parte debe clasificarse en absoluta o de pleno derecho, toda vez que es imprescriptible e inconformable, y sus efectos siempre son retroactivos, de acuerdo a la naturaleza propia del derecho agrario.⁹²

Esto es, la nulidad en materia agraria, se considera de pleno derecho, ya que deja sin efectos al acto de autoridad desde que nace a la vida jurídica.

Por otro lado, la Ley Agraria, en los artículos 28, 59, 64, 80, 84 y 198 fracción III, se contienen las hipótesis que, de actualizarse pueden dar origen a la declaración de nulidad de los actos emitidos por las autoridades agrarias; a saber:

El artículo 28 establece que serán nulas las asambleas que se reúnan sin cumplir con los requisitos mencionados en el citado numeral, es decir que se celebre la asamblea sin que esté presente en ella un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público; el artículo 59, declara nula de pleno derecho la asignación de las parcelas en bosques o selvas tropicales; el artículo 64, determina que serán nulos de pleno derecho, todos los actos que enajenen, prescriban o embarguen las tierras destinadas por asamblea para el asentamiento humano; el numeral 80, por su parte establece que pueden ser declaradas nulas las ventas en las que no se respete el derecho del tanto del cónyuge o de los hijos del ejidatario; asimismo señala el artículo 84 que, deberá respetarse este derecho del tanto a las personas que hayan trabajado las tierras por más de un año, a los ejidatarios, avecindados y al núcleo de población, de no hacerlo, la venta podrá ser anulada; por su parte el artículo 198 contiene los casos en que será procedente el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, y en su fracción III, menciona la nulidad de un acto o resolución emitido por una autoridad agraria.

⁹² SOTOMAYOR Garza Jesús G.; Op Cit, p. 238-240.

III.1.4 LA INEXISTENCIA.

Por otro lado, en cuanto a la inexistencia, es preciso retomar a los autores Planiol y Ripert, quienes consideran que un acto es inexistente cuando carece de un elemento imprescindible para su formación, y de tal naturaleza que no puede concebirse sin la carencia de él.

La principal diferencia entre inexistencia y nulidad, sostienen los autores, es que el acto inexistente no necesita ser anulado, es un acto que nunca se ha realizado por lo tanto no ha surtido ningún efecto. La causa para que se declare un acto inexistente, es la ausencia de uno de los elementos indispensables para la existencia del acto; estos elementos son la voluntad y el consentimiento. Sin estos elementos el acto no puede existir, toda vez que el acto jurídico es voluntariamente realizado con el objeto de producir efectos de derecho.⁹³

Por otro lado, el Lic. Alfonso Nava Negrete, manifiesta que la inexistencia se da cuando se acredita la falta absoluta de los elementos esenciales del acto; tales como el sujeto, objeto, voluntad, motivo, o fin, como se menciona en líneas anteriores, la inexistencia del acto no permite que el acto surja, por lo que nunca causa efectos de derecho.⁹⁴

En el mismo sentido, la Dra. Martha Chávez Padrón, sostiene al respecto de la inexistencia que "en la inexistencia falta al acto un elemento esencial y constitutivo del mismo, sin el cual no es posible concebirlo"⁹⁵

En cuanto a la inexistencia en materia agraria, al igual que con la nulidad, la autora hace referencia a los ordenamientos agrarios que la contenían, así se tiene que la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 53, cuyo antecedente se encontraba en el numeral 139 del Código Agrario de 1942; en donde declaraba que

⁹³ PLANIOL Marcel, Op. Cit, p. 59

⁹⁴ NAVA Negrete, "Derecho Administrativo Mexicano", Op. Cit, p. 311

⁹⁵ CHÁVEZ Padrón Martha, "EL Proceso Social Agrario", Op. Cit. p. 324

eran inexistentes todos los actos de particulares o resoluciones emitidas por autoridades municipales, estatales o federales, así como autoridades judiciales, que pretendieran privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población en contra de lo establecido por el ordenamiento arriba mencionado.

Al ser indispensable que el reconocimiento de la inexistencia se contenga en las consideraciones de una sentencia; entonces en cuanto a la inexistencia en materia agraria; la Dra. Chávez Padrón, sostiene que, era igualmente necesario que el tratamiento o el reconocimiento de la inexistencia se contuviera en una Resolución Presidencial y a consecuencia de esto, revocarse los efectos del acto en sus puntos resolutivos.⁹⁶

Asimismo el Lic. Jesús Sotomayor Garza, expresa, en cuanto a la inexistencia en materia agraria que, la nueva Ley Agraria no contempla la figura de la inexistencia, por lo que las disposiciones contenidas en el mencionado artículo 53 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, caen dentro de la esfera de las nulidades, de conformidad con lo que se contiene en las fracciones IV y VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.⁹⁷

III.2 CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Etimológicamente, la palabra autoridad deriva de los vocablos *autoritas*, *autoructatisse*, y significa "el poder o mandato que tiene una persona sobre otra que le está subordinada"; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que por autoridad se comprende a todas las personas que dispongan de la fuerza pública en circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de actuar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.⁹⁸

⁹⁶ Idem, p. 331

⁹⁷ SOTOMAYOR Garza, Jesús G. Op. Cit, p. 238

⁹⁸ Idem, p. 105

Asimismo, el Dr. Gonzalo Armienta Calderón, en su ponencia "Algunos Aspectos Relevantes a la Competencia en Materia Agraria", proporciona una definición de autoridad a saber: "aquellos funcionarios de la Administración Pública, quienes en el ejercicio de su cargo aplican las leyes y disposiciones reglamentarias que inciden en el goce y ejercicio de los derechos de los particulares y en el cumplimiento de sus obligaciones"⁹⁹

En virtud de lo anterior, se estima que, será autoridad agraria aquella dependencia o persona que dictamina o resuelve una acción o problema agrario que conoce de oficio, o que le ha sido sometido a su conocimiento, y que ejecuta o hace cumplir su determinación conforme a la ley de la materia.¹⁰⁰

III.2.1 DIVERSAS AUTORIDADES AGRARIAS.

Como antecedentes de las autoridades agrarias, tenemos como el ejemplo más remoto, en la cultura azteca; organización primordialmente agrícola, contaban con un tribunal ante el cual se planteaban las controversias del Calpulli, que, como lo mencionamos en capítulos anteriores, era una de las formas de tenencia de la tierra; este tribunal superior estaba representado por tres de los más ancianos representantes del Calpulli.

Desde la colonia hasta la etapa revolucionaria fueron las autoridades comunes las que se ocuparon de conocer de los asuntos agrarios; fue con la promulgación del Decreto del 6 de enero de 1915, con el que se crearon dependencias especiales para el tratamiento de los problemas agrarios.¹⁰¹

Dicho Decreto creó la autoridad de los Gobernadores de los Estados, Jefes Militares, Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Ejecutivos Particulares; a partir del

⁹⁹ ARMIENTA Calderón Gonzalo, "Algunos Aspectos Relevantes de la Competencia en Materia Agraria", ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano del derecho Procesal, Cuadernos de Justicia Agraria, Tribunal Superior Agrario, México, p. 42

¹⁰⁰ SOTOMAYOR Garza, Op. Cit., p. 105-106

¹⁰¹ Idem, p. 106

Decreto del 19 de septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 del mismo mes y año, que reformó la Ley del 6 de enero de 1915, el Presidente de la República, fue señalado como la máxima autoridad agraria, facultándolo para otorgar los títulos definitivos de la propiedad restituida o dotada a los pueblos necesitados.

Fueron pocas las modificaciones a las autoridades agrarias; en 1920 en la Ley de Ejidos, desaparecieron los Jefes Militares como autoridades agrarias, por haber cesado su necesidad histórica.

Fue hasta las reformas constitucionales de 1934, cuando se efectuaron cambios significativos, reflejándose en el Código Agrario de 1934, en el que se creó el Departamento Agrario que se encargaba de resolver las cuestiones referentes a las restituciones, dotaciones de tierras y aguas a los pueblos; menciona la Dra. Chávez Padrón, que la creación de este Departamento Autónomo Agrario, implicaba una reforma a la estructura de las autoridades agrarias; la Comisión Nacional Agraria, cedió su lugar al nuevo Departamento Agrario y las Comisiones Locales Agrarias fueron sustituidas por las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el Código Agrario de 1940, en materia de organización de las autoridades agrarias y sus atribuciones se hizo la distinción entre estas y los órganos agrarios, toda vez que los últimos nunca ejecutaban, como sucedía con el Cuerpo Consultivo Agrario, y las Comisiones Agrarias Mixtas; se consagró la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario, se definieron las facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas como órgano consultivo de primera instancia.

En 1942, en el Código Agrario, se hizo una separación y distribución de competencia, por un lado se le otorgó al departamento Agrario, la facultad de conocer de las funciones fundamentales administrativas; estas funciones eran todas aquellas por las cuales se reconocían, modificaban, extinguían o creaban derechos agrarios y por otro lado se le encomendó a la Secretaría de Agricultura lo propiamente agrícola. Asimismo distinguió entre autoridades que

actuaban a nombre del Estado y las que representaban a las comunidades.¹⁰²

"La legislación agraria distinguió entre autoridades y órganos agrarios. Los primeros tenían facultades de resolución y ejecución y los segundos sólo de opinión. El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, la Secretaría de la Reforma Agraria, Secretario de Agricultura y Ganadería, eran consideradas autoridades; en tanto que el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta se les clasificaba como órganos."¹⁰³

III.2.1.1 HASTA 1991.

El artículo 2 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su última reforma, señalaba como autoridades agrarias:

- I. Presidente de la República;
- II. Gobernadores de los Estados;
- III. Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- V. Cuerpo Consultivo Agrario; y
- VI. Comisiones Agrarias Mixtas.¹⁰⁴

Estas tenían su fundamento en el artículo 27 constitucional en la fracción XI; y es importante que se incluyan en el presente trabajo de investigación, toda vez que a partir de la creación de los Tribunales Agrarios en 1992 con las reformas al mencionado artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias de las que conocen y resuelven los tribunales son, en su mayoría derivadas de procedimientos o resoluciones emitidas por estas autoridades.

¹⁰² CHÁVEZ Padrón Martha, "EL Proceso Social Agrario", Op. Cit, p. 63 - 65

¹⁰³ VELOZ Bañuelos Rodolfo, "Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios", Op. Cit. p. 9

¹⁰⁴ Ley Federal de la Reforma Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1985

III.2.1.1.1 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Se le señaló como autoridad agraria desde el decreto de 6 de enero de 1915, en donde se estableció que la resolución de los Gobernadores de los Estados, en cuestiones agrarias sería provisional, y que debería ser revisada por el titular del Ejecutivo Federal para que pudiera surtir sus efectos permanentes.

Pero no fue sino hasta el Código Agrario de 1942, que se determinó que las resoluciones emitidas por el Presidente de la República no podían ser modificadas, considerándolas resoluciones definitivas, toda vez que ponían fin a los expedientes de restitución dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, confirmación de bienes comunales, privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios y de segregación de zonas urbanas; estatuto que se mantuvo en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 8; este numeral señalaba al Presidente de la República como la suprema autoridad en materia agraria, con facultades de decisión a fin de que se aplicara correctamente la legislación agraria y se emitieran resoluciones definitivas correctas e inmodificables.

La autoridad del Presidente de la República no sólo se consideraba una especie de juez supremo que dictaba la última resolución en materia agraria e interpretaba leyes, sino que tenía además, facultades legislativas mediante las cuales podía establecer interpretaciones o llenar lagunas legales.¹⁰⁵

III.2.1.1.2 GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

La fracción II del artículo 1 del Código Agrario de 1942, consideraba como una autoridad agraria a los Gobernadores de los Estados, Territorios Federales y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; lo anterior se mantuvo incluso en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en cuyo artículo 2, fracción II los señala como autoridades agrarias, y en su artículo 9 establece sus facultades, que eran básicamente las de recibir las solicitudes agrarias; proveer lo

¹⁰⁵ CHÁVEZ Padrón Martha, "El Proceso Social Agrario" Op. Cit, p 67-69.

necesario para la sustanciación de los expedientes agrarios y poder dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas, dotación complementaria y ampliaciones; emitir opiniones en los expedientes de creación de nuevos centros de población, así como en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer lo que fuera necesario, administrativamente, para la substanciación de expedientes y la ejecución de los mandamientos, en cumplimiento a las leyes locales o de las obligaciones que se derivaran de los convenios celebrados por el Ejecutivo Federal; nombrar y remover a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos; y poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurrieran los funcionarios y empleados dependientes de ésta secretaría.¹⁰⁶

Luego de lo antes expuesto, se puede afirmar que los Gobernadores de los Estados, como autoridades agrarias, conocían de los asuntos agrarios al recibir las solicitudes de los asuntos agrarios, dictaba los mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación de tierras o aguas, dotaciones complementarias y ampliación de ejidos; mismos que debían ser revisados y autorizados por el titular del Ejecutivo Federal, para que pudieran surtir efectos de derecho, sus resoluciones se consideraban provisionales, eran consideradas como el primer resultado, luego de los estudios correspondientes, pero las resoluciones definitivas, como se menciona en el inciso anterior, le correspondía únicamente al Presidente de la República.

III.2.1.1.3 SECRETARIA DE AGRICULTURA.

El Código Agrario de 1942, la estableció como un órgano agrario que ejercería sus funciones por conducto de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, esta Dirección pasó a formar parte del Departamento de Asuntos Agrarios que posteriormente se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁰⁶ CHÁVEZ Padrón Martha, "El Proceso Social Agrario", Op. Cit., p. 70

Esta secretaría encontraba su fundamento en el artículo 27 constitucional, párrafo tercero, en donde se contempló la necesidad de contar con un órgano encargado del fomento de la agricultura; asimismo, la fracción IV del artículo 2 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la consideraba una de las autoridades agrarias.

Sus atribuciones se encontraban contenidas en el artículo 11 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y consistían en determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina; incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales las zonas ejidales que debían dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos que, en virtud de las condiciones ecológicas, fueran más apropiadas y remunerativas, en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria; establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuadas a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país; fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que fueran más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población; intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas; sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se hubiera dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de establecer, como una de las obligaciones de los ejidatarios, el constante cuidado que debían tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos; y coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurrieran a mejorar la agricultura de los

ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades.¹⁰⁷

Entonces sus facultades se limitaban a cuestiones específicas, relativas a la producción agropecuaria, es decir cuestiones económico agrícolas; tales como la fijación de los coeficientes de agostadero en los expedientes agrarios y algunas atribuciones.

III.2.1.1.4 SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Secretaría de la Reforma Agraria, tenía su fundamento constitucional en la fracción XI, del artículo 27 constitucional; esta dependencia tomó el lugar del Departamento Agrario, por decreto de 31 de diciembre de 1974. Asimismo el artículo 3 de la Ley Federal de la Reforma Agraria la describió como: "La Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente su competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República."¹⁰⁸

Las principales funciones del Secretario de la Reforma Agraria estaban comprendidas en el artículo 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y eran las de acordar con el Presidente de la República, los asuntos agrarios de su competencia; firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dictara en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad; ejecutar la política que en materia agraria dictaran el Presidente de la República; representar al titular del Ejecutivo Federal, en todo acto que se relacionara con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad; coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establecieran; formular los planes de rehabilitación agraria; proponer al Presidente de la República; la resolución de los expedientes de restitución, dotación,

¹⁰⁷ Idem, p. 71-82

¹⁰⁸ Ley Federal de la Reforma Agraria, Op. Cit.

ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia; aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos pudieran legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí; dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadea y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo 11, y en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría; fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población; intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esa ley; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal; conocer de los conflictos que se suscitaran en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no estuviera especialmente atribuida a otra autoridad; intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley; controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes; formar parte de los Consejos de Administración de los bancos Oficiales que otorgaran crédito a ejidos y comunidades; decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones Agrarias; y expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.¹⁰⁹

Las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, se relacionaban fundamentalmente con la creación, modificación, transmisión y la extinción de los derechos. Era la encargada de reglamentar los actos jurídicos celebrados que trataran asuntos relativos a propiedades ejidales o comunales y que fueran llevados a cabo entre sujetos del derecho agrario; así como también se encargaba de resolver los conflictos suscitados como consecuencia de la celebración de estos actos.

¹⁰⁹ Ley Federal de la Reforma Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, Op. Cit.

La Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de cumplir con las facultades que le confería la Ley Federal de la Reforma Agraria, contaba con Delegaciones Agrarias en cada Entidad Federativa, en las cuales laboraba un Subdelegado de Procedimientos y Controversias Agrarias; este Subdelegado era nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; las facultades de los Delegados eran las de representar en el territorio de su jurisdicción al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de la Reforma Agraria, en los asuntos de competencia de dicha secretaría, así como vigilar el buen funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas; tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios, organizar, dirigir y controlar al personal adscrito a la Delegación.¹¹⁰

III.2.1.1.5 CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El antecedente inmediato del Cuerpo Consultivo Agrario era la Comisión Nacional Agraria, toda vez que por sus funciones se constituyó como un cuerpo de consulta, que emitía opiniones, mismas que se proponían a la firma del titular del Ejecutivo Federal.

Encontraba su fundamento constitucional en el artículo 27, fracción XI, inciso b), en las reformas hechas al mismo por Decreto de 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1934; en las que se abrogó la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, y se promulgó el primer Código Agrario. En este inciso se contempló el establecimiento de un Cuerpo Consultivo Agrario, como un órgano autónomo auxiliar directo del Ejecutivo Federal. Es un cuerpo colegiado, es decir que sus resoluciones o dictámenes los emitía en Pleno, con un consejero ponente por cada asunto.¹¹¹

Con esta reforma, se precisaron de manera exacta las autoridades u órganos agrarios a efecto de evitar duplicación de funciones, de este modo, la creación del Cuerpo Consultivo Agrario, fue objeto de variadas opiniones, entre ellas, la del Dr. Lucio Mendieta

¹¹⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, "El Proceso Social Agrario", Op. Cit. P. 71-75

¹¹¹ Reforma Agraria Integral 1982-1988, Consolidación del Reparto, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1988, p. 11-117

y Núñez, quien en su libro "El Sistema Agrario Constitucional" expresó: "Aún cuando parece que solo se introdujeron cambios de nombre, pues el Cuerpo Consultivo equivale a la antigua Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Mixtas a las Comisiones Locales, la verdad es que la integración de los organismos correspondientes es distinta y mejor determinada"¹¹²

Con los anteriores conceptos, se entiende que en su momento la creación de este órgano no fue bien recibida por los estudiosos del derecho agrario, hizo falta el conocimiento de sus facultades ya en la práctica para poder reconocer que las funciones de éste y de las Comisiones Agrarias Mixtas, de las cuales se tratará en el inciso siguiente; eran más específicas, y como consecuencia más especializadas, logrando que la justicia agraria fuera cada vez más asequible para todos y cada uno de los sujetos agrarios y otorgar mayor seguridad jurídica a los justiciables.

Las funciones de este Cuerpo Consultivo Agrario se encontraban expresadas en la fracción XIII del artículo 27 constitucional, las cuales establecían que: "la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al Presidente para que este dicte la resolución definitiva como suprema autoridad agraria"¹¹³

Así, como lo establecía la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la principal función del Cuerpo Consultivo Agrario era la dictaminación en segunda instancia, dictamen que era remitido en forma de proyecto de resolución, al titular del Ejecutivo Federal para que éste, en su carácter de máxima autoridad agraria, fallara en consecuencia, por lo que es posible afirmar que este era un órgano de dictaminación y consulta en la resolución de las controversias agrarias.

¹¹² MENDIETA y Núñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", Porrúa México 1996, p. 163. citado en Reforma Agraria Integral, Op. Cit., p. 117

¹¹³ FABILA Manuel, "Cinco Siglos De Legislación Agraria En México", 1493-1940, Ed. Banco Nacional De Crédito Agrícola, Mex 1941, Tomo I pp 553, citado en Reforma Agraria Integral, Op. Cit, p. 117

Es preciso señalar que los dictámenes que emitía el Cuerpo Consultivo Agrario, a pesar de ser una simple opinión, de acuerdo a lo que establecía el artículo 304 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; "con sus términos será posible llegar a emitir un proyecto de resolución que posteriormente se elevará a consideración del presidente"¹¹⁴

Este órgano "sobrevivió" tres Códigos Agrarios, sufriendo levisimas modificaciones en su estructura y funciones, pero si se puede advertir que, siempre se mantuvo la necesidad de contar con representantes de los campesinos y de ingenieros tanto civiles como agrónomos, con el único fin de encontrar un equilibrio en sus determinaciones, resolviendo cada asunto con pleno conocimiento y con la información técnica suficiente para obtener resultados justos y apegados a derecho.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, aún se contemplaba al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano agrario, y no fue sino hasta 1984, en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de ese mismo año, en donde se le otorgó el carácter de autoridad agraria; esta condición, según lo establecían los artículos 16 y 435 de la propia Ley Federal de la Reforma Agraria, era referente a la resolución de los casos de inconformidad respecto del procedimiento de privación de derechos individuales y nuevas adjudicaciones en donde este órgano colegiado actuaba como una autoridad, toda vez que resolvía dichas controversias.

Esta reforma tuvo como finalidad la de otorgar a los ejidatarios que hubieran sido afectados por resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, en los juicios privativos de derechos, la posibilidad de recurrir dichos fallos ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual actuaba como revisor para garantizar la legalidad en esos procedimientos.¹¹⁵

¹¹⁴ CHÁVEZ Padrón Martha, op. cit. p 79

¹¹⁵ Reforma Agraria Integral, Op. Cit, p. 123

Las facultades expresas del Cuerpo Consultivo Agrario se encontraban señaladas en el artículo 16 de la mencionada Ley Federal de la Reforma Agraria, eran las siguientes: dictaminar sobre los expedientes que debían ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agrario, cuando su trámite hubiera concluido; revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que aprobaba; opinar sobre los conflictos que se suscitaban con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refería la fracción I, cuando hubiera inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes; emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicitara, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formulara el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le fueran planteados por aquél; y resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Por otro lado su estructura orgánica se encontraba descrita en el artículo 14 de ese mismo ordenamiento legal, y era como sigue:

"ART. 14.- El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el subsecretario suplir al titular de la Secretaría en la presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el reglamento interior."¹¹⁶

III.2.1.1.6 COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

De conformidad con lo manifestado en el libro "Reforma Agraria Integral 1982-1988", publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria; las Comisiones Agrarias Mixtas surgieron para sustituir a las Comisiones Locales Agrarias, creadas por la Ley de 6 de enero de

¹¹⁶ Ley Federal de la Reforma Agraria, Op. Cit.

1915; sus funciones eran las de opinar sobre la justicia de las reivindicaciones de tierras a favor de los pueblos despojados, y sobre la conveniencia para dotar de ejidos, cuando la opinión era favorable, el expediente se remitía al Comité Particular Ejecutivo correspondiente para que identificara, deslindara, midiera e hiciera entrega provisional de los terrenos a dotar. Finalmente se turnaba el expediente a la Comisión Nacional Agraria, posteriormente Cuerpo Consultivo Agrario, según quedó explicado en el inciso anterior, para la emisión del dictamen respectivo y finalmente la emisión de la Resolución Presidencial a cargo del titular del Ejecutivo Federal.

El fundamento constitucional de las Comisiones Agrarias Mixtas, se encontraba en el artículo 27, fracción XI, inciso c), en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1934, por el cual se reformó el artículo 27, abrogando la ley del 6 de enero de 1915; en donde se crean "las Comisiones Agrarias Mixtas compuestas de representantes legales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y en el D.F."¹¹⁷

Al igual que el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, se mantuvieron a través de la emisión de los 3 Códigos Agrarios que rigieron la cuestión agraria en el país; en el de 1934, se le consideró como autoridad agraria, pero en los de 1940 y 1942, se le contempló como un órgano agrario por la naturaleza de sus funciones.

Finalmente en la Ley Federal de la Reforma Agraria dictada en 1971, en su artículo 2, se estableció que, a las Comisiones Agrarias Mixtas les correspondería la aplicación de la ley en mención como auxiliares de la Secretaría de la Reforma Agraria.¹¹⁸

En cuanto a su estructura, explica el tratado anteriormente citado que las Comisiones Agrarias Mixtas, eran cuerpos colegiados,

¹¹⁷ REFORMA AGRARIA INTEGRAL 1982-1988 Consolidación Del Reparto, Secretaría De La Reforma Agraria, Mex 1988, pp 116.

¹¹⁸ Ídem, p. 101-104

al igual que el Cuerpo Consultivo, también dictaban sus resoluciones en Pleno, el cual se integraba por 5 personas, era presidido por el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, residente en la capital de la Entidad Federativa que se tratara o en el DF, asimismo formaban parte de las Comisiones Agrarias Mixtas, 1 secretario y 3 vocales.

El Secretario y el segundo vocal eran nombrados por el Gobernador del Estado; el tercer vocal era el representante de los campesinos quien era designado por el Ejecutivo Federal, quien lo elegía de una terna presentada por la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad federativa correspondiente; este último vocal duraba en su encargo 3 años. Finalmente el primer vocal era nombrado y removido directamente por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los requisitos para ser miembro de las Comisiones Agrarias Mixtas eran fundamentalmente los mismos que para el Cuerpo Consultivo Agrario, con la única diferencia que para las Comisiones Agrarias Mixtas se necesitaba ser profesionista en cuestiones agrarias, pero no se especificaba que se debía ser ingeniero, además se requería tener suficiente experiencia en esta materia, lo anterior con el fin de que se tuviera conocimiento de los asuntos agrarios y así estar en posibilidad de resolver cada expediente con apego a la ley y de manera equitativa y justa.

Además del Pleno, la mayoría de las Comisiones Agrarias Mixtas contaban con 3 secciones:

- a) Jurídica
- b) Técnica; y
- c) Administrativa.

La jurídica era la responsable de substanciar los procedimientos agrarios en los que la Comisión intervenía, además de elaborar los proyectos de opinión, acuerdo, dictamen y resoluciones que debían ser aprobados por el pleno de este cuerpo colegiado.

La sección técnica era la que verificaba los trabajos técnicos e informativos relativos para la integración de los expedientes e intervenía en los levantamientos topográficos y su respectiva revisión técnica así como también le competía llevar el control de planos siendo además la oficina ejecutora de algunas resoluciones agrarias.

Finalmente el área administrativa, que era la encargada de las cuestiones del personal, presupuesto, y en general de los trámites administrativos internos de la Comisión.¹¹⁹

Sus principales atribuciones se contenían en los artículos 12, 64, 412, 440 y demás relativos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y eran las de admitir las solicitudes de tierras o acordar la iniciación de oficio de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas, así como sustanciar sus procedimientos y elaborar sus respectivos dictámenes; iniciar de oficio o a petición de parte los Juicios Privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación y emitir las resoluciones correspondientes; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales o comunales, así como opinar en los expedientes de inafectabilidad y en aquellos de localización de la pequeña propiedad en predios afectables; realizar las investigaciones necesarias sobre la desaparición o ausencia de un 90% o más de los integrantes de los ejidos; resolver lo concerniente a la nulidad de documentos y actos que contravinieran las leyes agrarias; emitir resoluciones acerca de la suspensión de los derechos agrarios de ejidatarios y sobre conflictos de sobreposesión y goce de usufructo de las unidades de dotación y respecto del disfrute de los bienes de uso común, así como sobre otras controversias sobre bienes y derechos agrarios que se le planteen en términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.¹²⁰

En la Ley Federal de la Reforma Agraria, se fortaleció la participación de las Comisiones Agrarias Mixtas en el proceso del reparto agrario en su primera instancia, participación que apoyaba con

¹¹⁹ Idem, p. 104-405

¹²⁰ Idem, p. 105-106

la documentación obtenida por el Catastro Rural y Regulación de la Tenencia de la Tierra.

En aras de hacer más expedita la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se indica en la "Reforma Agraria Integral 1982-1988" de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se le asignó a las Comisiones Agrarias Mixtas, previo a la instauración de un expediente, la facultad de investigar la capacidad agraria del núcleo solicitante, asimismo se autorizó a las Comisiones para expedir los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo, en los casos en que no lo hiciera el Gobierno Estatal con el fin de no dejar sin representación legal a ningún grupo solicitante.

También, en el artículo 12, fracción II de la citada Ley Federal de la Reforma Agraria, se les otorgó la facultad de resolver los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, con esto se le dio a las Comisiones Agrarias Mixtas el carácter de Tribunal Agrario; esto con el único fin de dar seguridad jurídica a los campesinos en la posesión y usufructo de sus parcelas, simplificando el procedimiento agrario.

De este modo, luego de lo anteriormente expuesto, se concluye que las Comisiones Agrarias Mixtas eran "una autoridad agraria cuya función era substanciar expedientes y desahogar procedimientos, resolver juicios, opinar acerca de otros procedimientos y ejecutar resoluciones dictadas por los Ejecutivos Locales en materia agraria"¹²¹

III.2.1.2. A PARTIR DE 1992.

Con la promulgación de la Ley Agraria de 1992, se instauró un nuevo concepto de la justicia agraria, creando tribunales especializados en esta materia para administrar la justicia y proporcionar seguridad jurídica y equidad a los sujetos del derecho agrario; para alcanzar tal fin, se conservaron las autoridades agrarias que se consideraron indispensables, por el papel que jugaban dentro

¹²¹ Idem, p. 107-110.

de los procedimientos agrarios; asimismo dentro del proceso agrario se tomaron en cuenta otros órganos de la administración pública que, al intervenir en éste pueden emitir actos que en algún momento afectan en la resolución de los asuntos agrarios; a continuación se da una breve exposición de las características fundamentales correspondientes a algunas de estas autoridades agrarias.

III.2.1.2.1 PROCURADURÍA AGRARIA

Como antecedentes a la Procuraduría Agraria contenida en la nueva Ley Agraria, encontramos que en 1922, existía una Procuraduría de Pueblos, que estaba encargada de cubrir las necesidades de asesoría y representación en favor de los sujetos de derecho; esta institución era una dependencia subordinada a la Comisión Nacional Agraria; posteriormente, en 1934, ésta institución dejó de existir, y no fue sino hasta 1953, que siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo Ruiz Cortines, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, que cumplía con las mencionadas funciones de asesoramiento y representación gratuita para todos los justiciables, que necesitaran realizar trámites ante las autoridades agrarias vigentes; era un órgano concentrado del Departamento Agrario; y finalmente, en 1992, con la Ley Agraria se creó la actual Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria encuentra su fundamento constitucional en el artículo 27, fracción XIX, último párrafo, asimismo se encuentra regulada por la Ley Agraria en sus numerales del 134 al 147. Este último ordenamiento legal define a la Procuraduría Agraria como:

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

"Artículo 139.- La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador. Se integrará, además, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por

las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma."¹²²

Tanto el Procurador como el Subprocurador son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal; a su vez, el Secretario General y los Directores de Servicios Periciales, son designados por el ejecutivo a través de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria, tiene su domicilio en el Distrito Federal, y cuenta con Delegaciones en las Entidades Federativas.¹²³

Su función principal de conformidad con lo establecido por los artículos 135 de la Ley Agraria y 244 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, es la de servicio social, que se traduce en la defensa, orientación, asesoramiento y vigilancia de los derechos de los sujetos agrarios; además deberá procurar la pronta, expedita y eficaz administración de justicia agraria, para el efecto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios, así como también llevar a cabo acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, considerar los núcleos de población y en general proteger los derechos de los sujetos agrarios, para esto pone al servicio de los justiciables, diversos servicios de representación y gestión administrativa y jurídica.¹²⁴

Las atribuciones de éste órgano, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Agraria, son las siguientes: I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias; II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley; III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y

¹²² Ley Agraria, Tribunal Superior Agrario, México 2003

¹²³ SOTOMAYOR Garza, Op. Cit, p. 207-209

¹²⁴ Idem, p. 210

emitir las recomendaciones que considere pertinentes; V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria; VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos; VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente; IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda; y X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia.¹²⁵

De lo anterior, se entiende que, la Procuraduría Agraria se constituyó como una institución encargada exclusivamente de la representación y asesoramiento de los sujetos de derecho agrario; es un órgano cuya única finalidad es la de apoyar a los justiciables, y llevar a cabo todas y cada una de las gestiones necesarias para la correcta aplicación de las leyes agrarias, y la impartición de la justicia agraria; sus resoluciones no implican obligación a quien van dirigidas, ni significan un mandamiento de carácter imperativo; los actos que emite no tienen la capacidad de crear, modificar, transmitir o eliminar un derecho agrario.

El servicio ante la Procuraduría es gratuito, toda vez que se trata de un servicio meramente social; el procedimiento ante ésta institución es a petición de parte o de oficio, de acuerdo con los lineamientos que marque específicamente la ley; el procedimiento ante la procuraduría se rige por los mismos principios que el procedimiento

¹²⁵ Ley Agraria, Op Cit.

agrario, a saber, la oralidad, la economía procesal, la suplencia en la deficiencia de la queja, y la igualdad formal de las partes.

La procuraduría al recibir la solicitud del conflicto, en primera instancia según lo establece su reglamento interno, conmina a las partes a llegar a un acuerdo conciliatorio, del que deriva un convenio mismo que debe ser ratificado ante el Tribunal Unitario competente para que éste convenio tome un carácter obligatorio y oponible ante terceros; de este modo, si surgen como consecuencia del convenio citado actos que deban inscribirse, esto se realizará directamente ante el Registro Agrario Nacional; de no llegar a un acuerdo conciliatorio, la Procuraduría debe designar un árbitro para llegar a una solución del conflicto, de no ser posible resolver el conflicto por este medio, se dejan a salvo los derechos de las partes para que éstos los hagan valer ante el Tribunal Unitario Agrario competente. En el caso de resolver el conflicto a través de un juicio arbitral, la resolución a la que se llega es un laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes, toda vez que son éstas las que ponen las condiciones y se obligan en la medida que así lo deseen.¹²⁶

Finalmente, el reglamento interior de la Procuraduría Agraria le confiere la facultad de conocer de las quejas administrativas promovidas en contra de cualquier servidor público o autoridad en caso de violación a la legislación agraria; así como en contra de los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales; las resoluciones que devienen de la quejas que resuelve la Procuraduría Agraria pueden ser recomendaciones; cuando es posible restituir al quejoso en el goce de sus derechos violentados o se puedan evitar reincidencias o violaciones futuras y desde luego exista una violación agraria grave; y acuerdos, cuando se trata de un servidor que no forma parte de la Procuraduría Agraria, en este caso se le conceden 30 días para que subsane la irregularidad denunciada en caso de no hacerlo, se dictamina una recomendación.¹²⁷

¹²⁶ SOTOMAYOR Garza Jesús G. Op. Cit. p. 213-215

¹²⁷ MUÑOZ López Aldo Saúl, "Curso Básico de Derecho Agrario", Editorial Pac, SA de CV, México, 2001, p 523-543.

En virtud de lo anterior tenemos que, la Procuraduría Agraria cuenta con atribuciones y facultades exclusivamente de asesoría, representación y defensa de los derechos de los justiciables; la Procuraduría Agraria carece de facultades de decisión y disposición de la fuerza pública, por lo que los actos que esta emite no modifican, extinguen, transmiten o crean derechos; de este modo debe entenderse que la Procuraduría Agraria no encuadra en las autoridades a las que se refiere la fracción IV, del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como del artículo 198, fracción III de la Ley Agraria, en virtud de que las determinaciones que emite la Procuraduría Agraria son dictadas de acuerdo a las funciones de asesor o representante de los sujetos de derecho agrario.

III.2.1.2.2 REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

Ante el Registro Agrario Nacional, se inscriben todos los actos o documentos relativos a la tenencia de la tierra, asimismo el registro sirve como apoyo o fuente de información para diversas instituciones tales como la Procuraduría Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria y los Tribunales Agrarios entre otras.

En 1925, con la Ley de Repartición de las Tierras Ejidales, se dispuso la creación del Registro Agrario Nacional, figura que permaneció incluso durante la vigencia de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como en la Ley Federal de la Reforma Agraria en 1971; fue en esta última legislación donde se le concedió el carácter de archivo histórico del acontecer agrario del país.

El Registro Agrario Nacional, es pues, el órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufran la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.¹²⁸

¹²⁸ MUÑOZ López Aldo Saúl, Op. Cit. P. 544.

El Registro Agrario Nacional, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 27, fracción IV segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 148, la Ley Agraria, define al Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscriben los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

Las principales funciones del Registro Agrario Nacional son las de inscribir los documentos en los que consten los actos por los que se modifiquen los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, lo anterior con el único fin de que se lleve un control de éstas operaciones y se le ofrezca a los sujetos del derecho agrario seguridad jurídica sobre su propiedad, uso y aprovechamiento de las tierras.

De acuerdo al artículo 152 de la Ley Agraria, ante esta institución deben registrarse, todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros; los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales; los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley; los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales; los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta ley; y los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.¹²⁹

Del mismo modo, el Registro Agrario Nacional cuenta con una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de las sociedades.

¹²⁹ Ley Agraria, Op. Cit.

Asimismo, el ordenamiento en mención, en su artículo 150, establece que las constancias que expida el Registro Agrario Nacional, con motivo de las inscripciones y lo que se derive de ellas harán prueba plena en juicio y fuera de él.

El artículo 1° del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, establece las bases de organización y funcionamiento del sistema registral, el cual se constituye con base en los folios agrarios, subdivididos en folios de tierras, folios de derechos agrarios y titulación; folios de sociedades y folios de reglamentos y actas de asamblea.¹³⁰

Para llevar a cabo su función, el Registro Agrario Nacional cuenta con un procedimiento registral que inicia con la solicitud de registro, misma que se ingresa y se turna al registrador, quien a través de la calificación que realiza del documento a registrar, examina, bajo su entera responsabilidad, los documentos y actos jurídicos que consten en aquellos para determinar si cuentan con los requisitos fundamentales de fondo y forma exigidos por la ley para poder ser debidamente registrados.

La naturaleza de las constancias emitidas por el Registro Agrario Nacional es esencialmente declarativa, es decir que no constituye derechos para los justiciables; toda vez que la función del Registro Agrario Nacional, como ya se ha mencionado, es la de darle el carácter de públicos a los documentos que en él se inscriben, dotándolos a éstos y los actos que en ellos se contienen de validez y eficacia jurídica; sin embargo existen inscripciones de actos que adquieren características constitutivas como serían los siguientes siete casos contenidos en la Ley Agraria.

- 1.- La adopción del dominio pleno (art.82);
- 2.- La constitución de nuevos ejidos (art. 91);
- 3.- La incorporación de tierras del dominio plano al régimen ejidal (art. 92);
- 4.- La conversión de comunidades que adopten el régimen ejidal (art.104);

¹³⁰ RIVERA Rodríguez Isaias, Op. Cit. p. 198

5.- la conversión de ejidos que adopten el régimen comunal (art. 103);

6.- La constitución de Uniones de Ejidos y Comunidades (art.108); y

7.- La constitución de Asociaciones Rurales de Interés colectivo (art. 110)¹³¹

Sin embargo, sus actos son recurribles conforme al artículo 18 fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 198 fracción III de la Ley Agraria, al negar e registro de determinados actos o documentos, en virtud de que esta limitando tal acto o documento y le está impidiendo que surta sus efectos de derecho, imposibilitando así que el justiciable se ostente como le corresponde de acuerdo al documento presentado. Lo que entendemos como una alteración o modificación a los derechos de los justiciables a través de un acto emitido por esta autoridad.

Contra esta negativa, procede el recurso de revisión previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, del que conocen directamente las Oficinas Centrales del Registro Agrario Nacional, quien a través de su resolución ratifica, revoca o modifica la determinación emitida por el registrador en primera instancia; y contra ésta última resolución procede el juicio agrario ante el Tribunal Unitario Agrario competente y, en su caso, el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario de acuerdo al artículo 198 fracción III de la Ley Agraria.¹³²

III.2.1.2.3 SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental, que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país.

¹³¹ CONTRERAS Cantú Joaquín, "Ámbito de competencia del Registro Agrario Nacional", en Revista de los Tribunales Agrarios, Centro de Estudios de Justicia Agraria, Septiembre a Diciembre, Número 25, México 2000, p. 59

¹³² MUÑOZ López Aldo Saúl, Op. Cit. p. 544.

A lo largo de los años, el Estado creó una institución encargada de reglamentar el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio nacional, esta dependencia fue modificando sus funciones y facultades hasta llegar a la actual Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de "desarrollo sustentable". Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales se integra de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales.- Sus funciones anteriormente estaban en la SARH, SEDESOL
- Subsecretaría de Pesca.- Sus funciones anteriormente estaban en la Sepesca.
 - Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL
 - Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la Sepesca
 - Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA
 - Comisión Nacional del Agua (CNA)
 - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
 - Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO)

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue creada por iniciativa del Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el 30 de noviembre de 2000. Con la aprobación del Congreso de la Unión; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en particular, el Artículo 32 Bis, establece las atribuciones de esta dependencia las cuales son fundamentalmente, fomentar la conservación de los recursos naturales con el fin de propiciar el desarrollo sustentable; elaborar y vigilar junto

con las autoridades federales y locales el cumplimiento de las Normas Oficiales en materia de conservación del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales; proponer al ejecutivo federal la creación de áreas naturales protegidas; elaborar y ejecutar los programas de reforestación junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, realizar el censo de predios forestales y de sus productos, elaborar los proyectos de sistemas de riego, participa directamente en la dotación de aguas y de sistemas de riego para los centros de población, así como a las industrias; asimismo organiza la explotación de los sistemas nacionales de riego.¹³³

De lo anterior se puede concluir que, la intervención de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el derecho agrario se limita a la regulación y aprovechamiento de los recursos naturales, así como de los sistemas de riego, y permisos de aprovechamiento forestal; también delimita la superficie de las zonas naturales protegidas y da a conocer nuevas técnicas de aprovechamiento de la tierra, con el fin de fomentar la cultura del desarrollo sustentable.

En este sentido, se entiende que los actos emitidos por esta dependencia de gobierno, no son recurribles a través de los tribunales agrarios, toda vez que se tratan, en su mayoría, de actos administrativos que no alteran los derechos agrarios, pero, en los casos en que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, expide permisos de aprovechamiento forestal, esta debe considerarse como una autoridad agraria en el aspecto material, y los mencionados permisos como actos emitidos por una autoridad agraria, por lo que deben ser recurridos ante el tribunal agrario competente de acuerdo a su jurisdicción territorial, por tratarse de un acto que altera un derecho agrario de manera directa; a continuación se transcribe la jurisprudencia que sirve de apoyo a lo anteriormente expuesto:

"TRIBUNAL AGRARIO, DEBE CONOCER DE LOS ASUNTOS EN DONDE SE RECLAME UN PERMISO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL. Aún cuando la Secretaría del Medio Ambiente, recursos Naturales y Pesca, no

¹³³ www.semarnat.gob.mx

sea esencialmente y desde el punto de vista formal una autoridad de naturaleza agraria, lo cierto es que si se reclama de ella la emisión de un permiso de aprovechamiento forestal, debe ser considerada así en el aspecto material, toda vez que con su actuar puede alterar, modificar o extinguir derechos agrarios, cuando se expida sobre la base de un derecho posesorio o un título de propiedad, cuyos linderos puedan incurrir en un traslape o invasión de los consignados en el título colindante y ser así la pauta para explotar recursos forestales situados en un terreno distinto al del beneficiario de la autorización; evento en el cual, es posible afirmar que se satisfacen los supuestos del artículo 18, fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece el juicio de nulidad para combatir tales actos de autoridad, máxime que la resolución del caso previamente abordará los aspectos de propiedad o posesión que las partes planteen como apoyo para delimitar sus linderos. Esto obedece a que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó los párrafos segundo y tercero, que busca proteger los derechos de los hombres del campo, y de esta manera proporcionarles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto, se otorgó carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agrarias, a través del juicio de nulidad. Por tanto, la función jurisdiccional se extiende a toda la cuestión agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a cargo de tribunales especializados distintos de los del Poder Judicial de la federación, para dirimir los conflictos respectivos."

III.2.1.2.4 COMISIÓN NACIONAL PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, de acuerdo a lo establecido en el libro "El Nuevo Derecho Agrario en México" de Isaías Rivera Rodríguez, es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo

objeto principal es regularizar la tenencia de la tierra urbana, en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen ejidal, comunal y de propiedad federal.

Este organismo está integrado al Sector Social, que coordina la Secretaría de Desarrollo Social. La Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, proporciona sus servicios a través de un total de 32 delegaciones distribuidas en cada Entidad Federativa y en el Distrito Federal, así como en un gran número de módulos de Atención al Público.

El origen de Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, indica el Lic. Isaias Rivera Rodríguez, lo encontramos al inicio de la década de los años 40, México enfrentaba entre otros problemas de índole social, un crecimiento demográfico desbordado, provocando que la población del campo, en busca de mejores condiciones de vida, emigrara a las ciudades. Estos flujos de población buscaron espacios dónde establecerse; las ciudades, al no estar preparadas para tales movimientos, fueron invadidas en sus periferias, sobre terrenos, en su mayoría, de origen ejidal y comunal. Esto provocó que se diera un cambio en el uso del suelo de los terrenos invadidos, de ser agrícolas en su mayor parte, pasaron a tener un uso distinto a éste, teniendo como consecuencia posesiones ilegales y con estas una serie de conflictos y controversias sobre tenencia de la tierra, tales como indefinición de competencias, ausencia de servicios y de autoridades, problemas por la falta de control de inmuebles, falta de pago de impuestos, el descontrol de permisos, número y alineamiento oficial, incertidumbre e inseguridad jurídica

Los asentamientos humanos irregulares establecidos en terrenos ejidales y comunales destinados principalmente a la agricultura, se tornaron en un problema nacional, por lo que el Congreso de la Unión, emitió el 16 de abril de 1971, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que se establece que los poblados ejidales deberán tener su fundo legal y una zona de urbanización, que no pueden ser enajenables, pero que "el núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al

municipio o entidad correspondiente para dedicarlos a los servicios públicos".¹³⁴

Sin embargo, la dinámica social rebasó esta disposición, por lo que el Ejecutivo Federal, creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas, coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal, con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares. Los resultados fueron limitados debido a que únicamente se siguieron procedimientos conforme a las normas establecidas en el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales. Por esta razón, la Secretaría de la Reforma Agraria con fundamento en la Ley Federal de Reforma Agraria, como instrumento y disposición legal para el control de la tenencia de la tierra; propició que por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1973, se creara el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, donde intervinieron también, los titulares del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Su objeto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de su Estatuto, es el de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen ejidal, comunal y de propiedad federal, y promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo y la vivienda, en coordinación con los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y del Distrito Federal, y en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios a través de los procesos de expropiación y adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal y comunal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles de la Federación, con el objeto de legalizar la propiedad a favor de sus ocupantes y otorgar certidumbre jurídica y seguridad patrimonial.

La Comisión está conformada por: I. Un consejo de Administración presidido por el Secretario de la Reforma Agraria e

¹³⁴ RIVERA Rodríguez Isaías "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Op. Cit. 208.

integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Infonavit, Ficonafe y Confederación Campesina; y II. Un Director General, designado por el Presidente de la República.

Este organismo debe coordinar sus funciones con las de la Secretaría de Desarrollo Social, así como tomar en cuenta las decisiones de los gobiernos municipales y estatales para llevar a cabo sus funciones.¹³⁵

Entonces, la regularización territorial consiste en desincorporar los predios invadidos del régimen de propiedad social, vía expropiación, bajo la causal de utilidad pública contenida en la fracción V del artículo 93 de la Ley Agraria;

III.2.1.3 AUTORIDADES JURISDICCIONALES QUE FUNGEN COMO AUTORIDADES AGRARIAS EN CASOS ESPECÍFICOS.

Desde la publicación de las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 6 de enero de 1992, hasta la actualidad, existen numerosos amparos en trámite ante los Jueces de Distrito o en revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en contra de Resoluciones Presidenciales, o por violaciones al procedimiento por alguna de las autoridades administrativas agrarias, amparos que una vez resueltos, pueden traer como consecuencia que sean los propios tribunales agrarios los que resuelvan en definitiva dichos asuntos.

Los Tribunales de amparo, resuelven asuntos de materia agraria sin la necesidad de iniciar un proceso ante los propios tribunales agrarios, por la condición social con que cuenta esta materia; de este modo las resoluciones emitidas por los tribunales de amparo, pueden llegar a modificar, alterar o extinguir un derecho agrario.

Al reformarse el artículo 27 constitucional en 1992, e instituirse los Tribunales Agrarios, que emiten sentencias definitivas

¹³⁵ www.corett.gob.mx

que ponen fin a los juicios agrarios, se reconoce el amparo directo en materia agraria. Al respecto la Ley Agraria establece que, contra las sentencias definitivas emitidas por los tribunales agrarios, sólo procederá el juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito; y en tratándose de otros actos de los tribunales agrarios procederá el amparo ante los Jueces de Distrito.

Además de la resolución de rezago agrario, a cargo de los tribunales agrarios, el constituyente permanente, determinó la obligación de los tribunales, en su carácter de autoridades sustitutas del Presidente de la República, de dar cumplimiento a las ejecutorias que hubieran concedido la protección de la justicia federal, contra actos de la entonces máxima autoridad agraria.

III.2.1.4 LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

En la iniciativa de ley publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 1992, se contemplaba la creación de los tribunales agrarios con el fin de que "... la justicia en el campo fuera ágil, pronta y expedita..."¹³⁶

Con lo anterior me refiero a que la intención de crear los tribunales agrarios, fue la de hacer más accesible la justicia a los sujetos del derecho agrario, se creó un derecho social, que vela por los intereses y tutela los bienes jurídicos de los campesinos en México.

Los Tribunales Agrarios, se encargan de resolver las controversias suscitadas entre sujetos de derecho agrario, o cuando el objeto de la controversia lo es un bien que se encuentra dentro de la jurisdicción del derecho agrario.

En el capítulo II del presente trabajo de investigación, se hizo una breve explicación de la estructura de los Tribunales Agrarios, así se entiende que, las resoluciones dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, son recurribles ante el Tribunal Superior Agrario, a través del recurso de revisión con las limitaciones de procedencia que se

¹³⁶ RIVERA Rodríguez Isaías "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Op. Cit. 233.

contienen en los artículos 198 de la Ley Agraria y 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; por su parte las resoluciones dictadas por el Tribunal Superior Agrario, únicamente son recurribles a través del juicio de amparo ante los tribunales colegiados en materia administrativa.

Asimismo, las resoluciones que no pueden ser recurridas en recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario por no adecuarse a las hipótesis planteadas por el mencionado artículo 198 de la Ley Agraria, entonces podrán ser revisadas en juicio de amparo directo o indirecto según sea el caso.

III.2.1.4.1 LA NULIDAD DE UN JUICIO AGRARIO POR VICIOS FRAUDULENTOS

De lo anteriormente expuesto, se entiende que los tribunales unitarios agrarios, no están facultados para revocar sus propias determinaciones, pero en la práctica, los tribunales unitarios agrarios son contemplados como autoridades agrarias, y con fundamento en la fracción XIX del artículo 27 constitucional y las fracciones IV y VII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los tribunales agrarios tienen competencia para conocer de las controversias sobre nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias; específicamente en el caso de los tribunales agrarios, estos pueden revocar sus propias determinaciones siempre y cuando se trate de resoluciones que no hayan sido pronunciadas al decidir controversias, creando derechos a favor de terceros o de las partes interesadas en la controversia, esto es, que la resolución sea resultado de un procedimiento no contencioso, una jurisdicción voluntaria; asimismo, deben contener algún vicio o violación a lo establecido por las leyes agrarias y del procedimiento agrario.

Además esta facultad se encuentra limitada, toda vez que los tribunales unitarios agrarios, no pueden hacerlo de oficio, deben ser instados a petición de parte agraviada para conocer de la nulidad de estas resoluciones.

Lo anterior encuentra su fundamento en el criterio del Tribunal Superior Agrario, utilizado para resolver el recurso de revisión 537/2002-25, al que le recayó sentencia de 21 de enero de 2003, que en su parte conducente, es del tenor literal siguiente:

“...Los Tribunales Unitarios Agrarios, con base en lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 27 constitucional y fracciones IV y VII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tienen competencia para resolver las controversias que se les planteen sobre nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias y sobre sucesión de derechos ejidales.--- Atento a lo anterior, siendo los Tribunales Unitarios Agrarios autoridades agrarias encargadas de funciones jurisdiccionales, indudablemente están facultados para resolver sobre la nulidad de resoluciones emitidas por ellos mismos, siempre y cuando conforme a las consideraciones hechas en anteriores párrafos, se trate de resoluciones que no hayan sido pronunciadas al decidir controversias, creando derechos a favor de terceros o de las partes interesadas en la controversia y, siempre y cuando, también, la resolución en la que se nulifique la resolución anterior, se haya pronunciado en un juicio en el que se respeten las garantías de audiencia y legalidad de la persona cuyos derechos tengan su origen en la resolución anulada.--- Aquí conviene aclarar, adicionalmente, que como la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, habla de manera general de la anulación de las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias, ello significa que no está restringiendo la posibilidad de anular únicamente las resoluciones de las autoridades formal y materialmente administrativas, ni está excluyendo las resoluciones del propio Tribunal que vaya a resolver sobre la nulidad. Cuando la ley no distingue, el interprete tampoco debe hacerlo; principio este, que se reconoce en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalarse que en los juicios del orden civil, la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley...”

III.2.1.5 LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS COMO AUTORIDAD AGRARIA.

La Asamblea de Ejidatarios se encuentra regulada por la Ley Agraria, en sus artículos 22 al 31; el numeral 22, establece que la Asamblea de Ejidatarios, es el órgano supremo del ejido, en ella participan todos los individuos que tengan derechos agrarios debidamente constituidos.

La Asamblea tiene la obligación de llevar un libro de registro, en el que se contendrán los datos generales de los ejidatarios y el estado de sus derechos agrarios.

Hay 2 tipos de asambleas:

Ordinarias.- Se celebran conforme al mínimo que la ley establece, esto es cada seis meses o lo que determine el propio núcleo;

Extraordinarias.- Se celebran cuando el asunto a tratar no puede esperar a la celebración de la siguiente asamblea ordinaria.

La competencia de la asamblea se establece en el artículo 23 de la Ley Agraria, y consiste en la formulación y modificación del reglamento interno del ejido; la aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones; la elaboración de los informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros; llevar las cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos; la aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común; la distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido; el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios; la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley; la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación; la división del ejido o su fusión con otros ejidos; la terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia; la conversión del régimen ejidal al régimen comunal; y la instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.¹³⁷

¹³⁷ Ley Agraria, Op. Cit.

El artículo 24 del ordenamiento legal invocado, indica que la asamblea puede ser convocada de las siguientes tres formas:

1.- Por iniciativa del comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia;

2.- El mismo Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia a petición de cuando menos 20 ejidatarios o el 20% del total de los integrantes del ejido; y

3.- En el caso de que el Comisariado Ejidal se negara a realizar la convocatoria, luego de cinco días hábiles, los propios ejidatarios podrán solicitar a la Procuraduría Agraria para que realice la convocatoria.

Sin embargo, en el artículo 25, se precisa que cuando se trate de los asuntos de los expresados en las fracciones I a VI del mencionado artículo 23 de la Ley Agraria, deberá expedirse la convocatoria llamando a todos los ejidatarios para que asistan a la asamblea con no menos de 8 días ni más de 15 de la celebración de la misma.

La convocatoria se hará a través de cédulas que se fijarán en los lugares más visibles del ejido. Por su parte, cuando los asuntos a tratar se refieran a los descritos en las fracciones VII a XV, la convocatoria se expedirá con un mes de anticipación.

Las asambleas deberán realizarse siempre en el mismo lugar dentro del ejido, establecido para estos efectos.

Los artículos 26 y 27, señalan que el quórum mínimo para que se lleve a cabo la asamblea será de la mitad más uno, tratándose de los asuntos referentes a las fracciones I a VI del mencionado artículo 23 de la Ley Agraria; en el caso de las demás hipótesis, (fracciones VII a XV), el quórum será de las tres cuartas partes del total de los integrantes del ejido.

En segunda convocatoria, el mínimo de asistencia será; para los asuntos de las primeras seis fracciones no se fija número mínimo de asistentes; para las restantes VII a XV se requerirá de la mitad más uno de la totalidad de los ejidatarios.

En caso de que falten asistentes o falta de quórum, la asamblea se suspenderá y se realizara otra convocatoria para que se celebre dentro de 8 a 15 días después de realizar la convocatoria.

Para la aprobación de los puntos del orden del día, se necesitará el voto de la mayoría más uno de los asistentes, pero para los casos de las fracciones VII a la XV del artículo mencionado, será indispensable el voto de las dos terceras partes de los asistentes. Asimismo, para estos asuntos será necesaria la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de un notario público.

Los acuerdos tomados en asamblea se harán constar en el acta que se levantará después de cada asamblea celebrada, esta acta deberá estar firmada por los ejidatarios asistentes, el representante de la Procuraduría Agraria y por el notario público.

En el numeral 29 se determina que al tratarse en la asamblea de la terminación del régimen ejidal, para entrar al dominio pleno de cada ejidatario. Deberá publicarse el mencionado acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación, por su trascendencia.

Por otro lado, al celebrarse una asamblea debe primeramente elegirse por mayoría de votos, al presidente y secretario de la misma, que pueden ser el presidente y secretario del Comisariado Ejidal; el presidente y secretario de la asamblea únicamente verifican que los asistentes sean efectivamente ejidatarios y que tengan sus derechos agrarios vigentes.

El artículo 30 de la Ley Agraria, señala que pueden acudir los ejidatarios a las asambleas a través de un mandatario mediante una carta poder, pero si la asamblea tratará de los asuntos relacionados con las fracciones VII a la XIV, deberán acudir de manera personal.

La asamblea de ejidatarios anteriormente era considerada como una autoridad agraria en la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, actualmente la Ley Agraria en sus artículos 21 y 22, considera a la Asamblea de Ejidatarios como el máximo órgano al interior del ejido, ya no tiene el carácter de autoridad agraria y sus resoluciones son obligatorias únicamente al interior del ejido, para los integrantes del mismo; lo anterior encuentra su sustento en lo que establece el Maestro Rubén Gallardo Zúñiga, en su libro "Prontuario Agrario", "...la asamblea se consideraba como máxima autoridad agraria y, por ende, de decisión; sin embargo, actualmente (...) son considerados únicamente como órganos de representación y vigilancia según la naturaleza de sus funciones..."¹³⁸

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió diversos criterios jurisprudenciales en los que se sostiene que la asamblea carece del carácter de autoridad agraria; algunos de estos criterios son del tenor literal siguiente:

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. CARECE DEL CARÁCTER DE AUTORIDAD AGRARIA. La asamblea general de ejidatarios es el órgano supremo de un ejido y tiene conferidas por la ley diversas facultades; sin embargo, ello no significa que deba considerársele una autoridad agraria, pues su carácter de órgano supremo y el cúmulo de su competencia son hacia el interior del ejido, de manera que se trata de cuestiones entre particulares sin imperio ni coerción. Lo anterior encuentra apoyo en la propia exposición de motivos de la Ley Agraria presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, que en la parte conducente señala que: "... En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución; sus funciones son transparentes y sus reglas de operación sencillas. Estos órganos serán ahora protagonistas del cambio democrático, obligados en todo momento a respetar la voluntad de sus mandantes. ..."; es decir, la propia exposición de motivos de la Ley Agraria aclara enfáticamente que la asamblea de ejidatarios no es una autoridad agraria. Por otro lado, y de manera destacada, la actual Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 48/97, publicada en la página

¹³⁸ GALLARDO Zúñiga Ruben, "Prontuario Agrario, Preguntas Y Respuestas Sobre Legislación Agraria" Porrúa, México, 2001 p. 26

cuatrocientos sesenta y tres del Tomo X, octubre de mil novecientos noventa y nueve, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, sostuvo lo siguiente: "... si el acto de autoridad agraria, define o da certeza a una situación legal o administrativa, y en ejercicio de su potestad, crea, reconoce, modifica o extingue algún derecho, en materia agraria, y dicha autoridad puede imponerla y ejecutarla aun en contra de la voluntad de los gobernados, ese acto es una resolución ..."; o sea que de acuerdo con el criterio de la Corte para que un acto pueda reputarse proveniente de una autoridad agraria, además de crear, reconocer, modificar o extinguir algún derecho, debe ser imponible y ejecutable aun en contra de la voluntad de los gobernados, lo que en el caso de los acuerdos de asamblea de ejidatarios no acontece, pues no se advierte en la ley dispositivo alguno que les otorgue esa facultad de imperio.¹³⁹

TRIBUNALES AGRARIOS. EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 198, FRACCIÓN III, DE LA LEY AGRARIA Y 9o., FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS DONDE SE RECLAMA PRINCIPALMENTE LA NULIDAD DE UN ACTA O RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE UN NÚCLEO DE POBLACIÓN. Si se toma en consideración que la hipótesis de procedencia del recurso de revisión a que se refieren los artículos 198, fracción III, de la Ley Agraria y 9o., fracción III, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios está condicionada a la circunstancia de que el juicio agrario se haya tramitado bajo el supuesto a que se contrae la fracción IV del artículo 18 de la propia ley orgánica, resulta inconcuso que dicho recurso ordinario es improcedente contra las sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios que resuelvan las controversias suscitadas entre la asamblea general y los miembros del núcleo de población en las que se pide de nula un acta o resolución del citado órgano, porque se trata de un supuesto de procedencia del juicio agrario diverso al contenido en la mencionada fracción IV. En esta tesitura, las señaladas sentencias son impugnables a través del juicio de amparo directo, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de lo dispuesto en los artículos 103, fracción I y 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, en virtud de que esta clase de resoluciones jurisdiccionales son sentencias definitivas que ponen fin al juicio en lo principal y lo dan por concluido, además de que son dictadas por tribunales administrativos y, en su contra, ya no procede recurso alguno.¹⁴⁰

¹³⁹ Novena Época; Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIII, Abril de 2001; Tesis: VI.3o.A.20 A; Página: 1033.

¹⁴⁰ Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIV, Agosto de 2001; Tesis: 2a./J. 33/2001; Página: 206

Contradicción de tesis 71/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Tesis de jurisprudencia 33/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de agosto de dos mil uno.

TRIBUNALES AGRARIOS. EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 198, FRACCIÓN III, DE LA LEY AGRARIA Y 9o., FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS DONDE SE RECLAMA PRINCIPALMENTE LA NULIDAD DE UN ACTA O RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE UN NÚCLEO DE POBLACIÓN. Si se toma en consideración que la hipótesis de procedencia del recurso de revisión a que se refieren los artículos 198, fracción III, de la Ley Agraria y 9o., fracción III, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios está condicionada a la circunstancia de que el juicio agrario se haya tramitado bajo el supuesto a que se contrae la fracción IV del artículo 18 de la propia ley orgánica, resulta inconcuso que dicho recurso ordinario es improcedente contra las sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios que resuelvan las controversias suscitadas entre la asamblea general y los miembros del núcleo de población en las que se tilde de nula un acta o resolución del citado órgano, porque se trata de un supuesto de procedencia del juicio agrario diverso al contenido en la mencionada fracción IV. En esta tesitura, las señaladas sentencias son impugnables a través del juicio de amparo directo, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de lo dispuesto en los artículos 103, fracción I y 107, fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, en virtud de que esta clase de resoluciones jurisdiccionales son sentencias definitivas que ponen fin al juicio en lo principal y lo dan por concluido, además de que son dictadas por tribunales administrativos y, en su contra, ya no procede recurso alguno.

Contradicción de tesis 71/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Tesis de jurisprudencia 33/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de agosto de dos mil uno.¹⁴¹

¹⁴¹ Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIV, Agosto de 2001; Tesis: 2a./J. 33/2001; Página: 206.

CAPÍTULO IV. LA ACCIÓN DE NULIDAD DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES AGRARIAS.

IV.1 CONCEPTO DE ACCIÓN.

El jurista latinoamericano Eduardo J. Couture, define a la acción como "el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión"¹⁴²

Continua manifestando el autor que, los elementos de la acción son:

a) Sujeto.- Debe entenderse por éste al actor y al juez, en representación del Estado, el actor como sujeto activo y al juez como sujeto pasivo;

b) Objeto de la acción.- Lo constituye la sentencia en el proceso, sin importar su sentido; y por último;

c) Causa; En este elemento, indica el tratadista, es necesario hacer una diferencia entre la "causa petendi" y la causa de la acción. La primera se refiere a la pretensión, y la forman los hechos de la relación jurídica pretendida, discutida o negada; la causa de la acción, por su parte, se refiere al interés público que justifica el ejercicio de la acción para promover el proceso y obtener una sentencia.¹⁴³

Entonces, de lo anterior se puede concluir que, acción es la facultad o poder que posee un individuo para instar al Estado a que, actúe a través de sus órganos jurisdiccionales aplicando la ley correspondiente al caso concreto, con la finalidad de obtener una resolución específica y clara.

¹⁴² COUTURE Eduardo J. "Fundamentos del Derecho Procesal Civil"; citado en López Escutia Luis Ángel; "La acción agraria en el marco de la doctrina procesal de su evolución", en revista de los Tribunales Agrarios, Centro de Estudios de Justicia Agraria, septiembre - diciembre, número 25, México 2000, p. 28.

¹⁴³ Idem, p. 28-29

A continuación, se exponen las características generales de la acción en la materia agraria.

IV.2 LA ACCIÓN AGRARIA.

La acción agraria es la facultad que poseen los sujetos de derecho agrario (ejidatarios, comuneros, avocados, poseedores, pequeños propietarios, comunidades, ejidos sociedades y asociaciones) para hacer que el Estado, actúe a través de los órganos jurisdiccionales, en este caso los Tribunales Agrarios, y éstos apliquen la legislación agraria para emitir resoluciones a los conflictos planteados.

En cuanto a los elementos de la acción agraria, el magistrado, Licenciado Luis Ángel López Escutia, en la conferencia "La acción Agraria en el marco legal de la doctrina procesal y su evolución", expone que mientras en la legislación agraria anterior, los sujetos activos del derecho de la acción se reducían a los núcleos de población, comunidades de hecho o de derecho, así como sus integrantes, y para casos específicos los pequeños propietarios; por su parte, en la legislación actual, se abre el margen de los sujetos; en donde cualquier persona física o moral, particular o entidad pública, que tenga un derecho material o sustantivo o que posea un interés jurídico que deba ser reconocido o declarado por el órgano jurisdiccional, pueda promover las acciones en este ordenamiento contenidas, en los términos establecidos por los artículos 103 y 105 de la Ley Agraria.

En este sentido, sostiene el autor arriba citado, se explica el porque en la práctica, acuden a los juicios agrarios además de los núcleos de población o sus integrantes, instituciones oficiales como el Registro Agrario Nacional, la Secretaría de la Reforma Agraria y otras dependencias de la Administración Pública Federal, cuando se trata de la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

Por otro lado, dentro de los elementos de la acción agraria, están también:

a) El objeto; este se dirige a la emisión de la sentencia en el proceso, que resuelve la controversia planteada, o declara un derecho. Así, se tiene que pueden existir sentencias declarativas de certeza, en el caso de la acción agraria, un ejemplo de esto, lo es el reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites sin efectos restitutorios en ejecución, la inafectabilidad de la pequeña propiedad, la nulidad de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias; también pueden ser sentencias de condena, tales como la restitución, conflictos de límites y como consecuencia la desocupación y restitución en ejecución de sentencias, conflicto posesorio de la tenencia de la tierra; y por último las sentencias constitutivas, aquellas en las que la resolución definitiva constituye, modifica o extingue una relación jurídica o un derecho, que son las referentes a la prescripción, privación y adjudicación de derechos agrarios, reconocimiento de derechos agrarios sucesorios y dotaciones que se emiten en cumplimiento de ejecutorias como parte de la competencia transitoria de los Tribunales Agrarios;¹⁴⁴ y;

b) La causa; a este respecto, el tratadista marco Antonio Díaz de León, sostiene que "coincide con el aspecto sustancial que reclaman los actores o promoventes, y se funda en la autoatribución que afirman tener de un hecho generante de derecho o de un derecho en sí mismo; el cual reclaman de la autoridad que se los reconozca..."¹⁴⁵

Esto es que la causa petendi de la acción agraria, es lo que se pide a través de la acción, y además es el hecho que impulsa al sujeto de derecho a ejercitarla, es lo que los liga al procedimiento, como puede ser un documento que constituya un derecho sobre el bien en controversia, la titularidad de ese derecho coloca a los sujetos en la posición de hacer valer la acción por la existencia de ese derecho.

Manifiesta el Lic. Isaías Rivera Rodríguez que, en el nuevo derecho agrario se contemplan varias acciones agrarias, siendo las

¹⁴⁴ Revista de los Tribunales Agrarios, septiembre- diciembre, número 25, Op. Cit., p 48-50.

¹⁴⁵ DÍAZ DE LEÓN Marco Antonio, "Las Acciones de Conflicto por Límites y Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario", Porrúa, México 2000, p. 118

fundamentales: restitución (volver una cosa a quien la tenía anteriormente), del reconocimiento (manifestación de la voluntad destinada a reconocer la autenticidad de un documento, la existencia de un vínculo jurídico, la de una determinada situación de hecho), y la de nulidad (ineficiencia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos, algún vicio; puede ser absoluta o relativa)¹⁴⁶

Las acciones agrarias que son aplicables en la actualidad se encuentran enumeradas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Luego de expuesto lo anterior, se procederá a presentar un breve análisis de la acción de nulidad contra actos o resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

IV.2.1 LA ACCIÓN DE NULIDAD DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES AGRARIAS.

El antecedente más próximo de esta acción lo encontramos en la Ley Federal de la Reforma Agraria, este ordenamiento regulaba diversos procedimientos y acciones relativos a la declaración de nulidad, así se encontraban:

a) La nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables; esta acción se promovía ante la Secretaría de la Reforma Agraria, ya fuera de oficio o a petición de parte del Ministerio Público Federal, la Comisión Agraria Mixta o los campesinos interesados; el fin de esta acción era la obtención de la declaración de nulidad de los fraccionamientos ilegales practicados en propiedades afectables.

La solicitud recibida por la secretaría, era publicada en el Diario Oficial de la Federación, se practicaban las investigaciones pertinentes y se recibían las pruebas y alegatos correspondientes; finalmente, la Secretaría de la Reforma Agraria emitía un dictamen

¹⁴⁶ RIVERA Rodríguez Isaías, "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Op. Cit., 1998, p. 215

que era sometido a la consideración del Presidente de la República y éste dictaba una resolución definitiva.

Si se declaraba la nulidad del fraccionamiento, consecuentemente se declaraban nulos todos los actos que hubieran derivado del fraccionamiento en cuestión; así como su inscripción en el Registro Agrario Nacional o en el Registro Público de la Propiedad según fuera el caso. Y de inmediato se procedía a la afectación del predio para satisfacer necesidades agrarias.

Esta acción se encontraba regulada en los artículos del 399 al 404 de la citada Ley Federal de la Reforma Agraria.

b) La nulidad de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias; esta acción se hacía valer contra todos los actos y documentos que no encontraban una forma específica en la legislación para ser impugnados, de conformidad con lo que establecía el artículo 406 del mencionado ordenamiento agrario; podían iniciarlo cualquier persona o núcleo de población que tuviera derecho o interés jurídico para hacerlo, su procedimiento era uniinstancial, ante la Comisión Agraria Mixta, se admitían pruebas y alegatos y la resolución dictada se ejecutaba por la propia Comisión Agraria o por la Delegación Agraria. Este procedimiento encontraba su fundamento en los artículos 406-412 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.¹⁴⁷

Por su parte el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, manifiesta que en lo que respecta a esta acción, la Ley Federal de la Reforma Agraria "llenó una laguna en la legislación de la época, toda vez que estableció procedimientos sencillos y eficaces para obtener la nulidad de actos realizados y documentos expedidos con violación de las leyes..."¹⁴⁸

c) La nulidad de contratos y concesiones; este procedimiento era reglamentario de la fracción XVIII, del artículo 27 constitucional, en donde contemplaba como revisables todos los contratos y concesiones realizados por los gobiernos anteriores a 1917, desde

¹⁴⁷ Idem, p. 99

¹⁴⁸ MENDIETA y Núñez Lucio, op. Cit, p. 502

1876, y que hayan tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y, facultaba al Ejecutivo de la Unión, para que los declarara nulos cuando implicaran perjuicios graves para el interés público.¹⁴⁹

Se iniciaba por acuerdo presidencial, la Secretaría de la Reforma Agraria ejecutaba las investigaciones, la admisión y desahogo de pruebas y alegatos y era el Cuerpo Consultivo Agrario el que emitía un proyecto de declaratoria de nulidad que, posteriormente era sometido a estudio del Presidente de la República.¹⁵⁰

d) La nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad; se iniciaba y se resolvía este procedimiento ante la Secretaría de la Reforma Agraria, se podían presentar pruebas y alegatos y era la propia Secretaría de la Reforma Agraria, quien emitía la resolución, de conformidad con las reformas de 1984, en las que se le concedió esta facultad a la secretaría en mención, en virtud de que la naturaleza de los certificados de inafectabilidad era la de una constancia de que un predio no excedía los límites legales para la pequeña propiedad.¹⁵¹

Señala el Lic. Isaías Rivera Rodríguez que, se encontraban diversas causales de procedencia para la cancelación de certificados de inafectabilidad, a saber: I.- la acumulación de provechos; II.- la inexplotación; y III.-la dedicación a un fin distinto a la ganadería o explotación agropecuaria señalado en el certificado. Este procedimiento encontraba su fundamento legal en los artículos 418 y 419 de la legislación agraria.¹⁵²

En la legislación actual, se eliminaron los procedimientos y acciones anteriores, toda vez que las autoridades que actuaban al amparo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la actualidad no forman parte de los procedimientos agrarios, sin embargo, los actos que fueron emitidos por éstas conservan su carácter de documentos

¹⁴⁹ Idem, p. 503

¹⁵⁰ RIVERA Rodríguez Isaías, Op. Cit, p. 99

¹⁵¹ GARCÍA Ramírez Sergio, Op. Cit, p. 390-395

¹⁵² RIVERA Rodríguez Isaías, Op. Cit, p. 99-100

públicos y hacen prueba plena en los procesos agrarios que se llevan a cabo de conformidad con la legislación de la materia.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, al respecto de la nulidad, contiene en su artículo 18, fracción IV, un juicio de nulidad en contra de actos emitidos por autoridades agrarias; tomando en cuenta lo antes manifestado, puede concluirse que, esta figura procesal, faculta a los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer de estos juicios de nulidad contra resoluciones o actos emitidos por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; en este procedimiento, el accionante deberá acreditar la violación cometida en su perjuicio por la autoridad que emitió el acto impugnado; ya sea durante el procedimiento o que el acto sea contrario a las leyes.

Esta acción tiene por objeto la obtención por parte interesada de una resolución de autoridad competente que determine la ineficacia de un acto jurídico, ya sea por carecer de requisitos, por la ilicitud de su objeto o por presentar algún vicio.¹⁵³

Así, se puede sostener que el objeto de la acción, es el de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública relacionada con el sector agrario.

Ahora bien, de la lectura del libro "Derecho Agrario", de Gerardo González Navarro, se desprende que los Tribunales Unitarios Agrarios, al conocer de esta acción, adquieren características de un contencioso administrativo, al poder revisar las resoluciones que son emitidas por autoridades agrarias; a este respecto, el Dr. Gonzalo Armienta Calderón, manifiesta que al tratarse del supuesto contenido en la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, "configuran supuestos de un contencioso administrativo de plena jurisdicción, donde son parte demandada, tanto la autoridad que emitió el acto impugnado, como el particular que se ha beneficiado con él..."¹⁵⁴

¹⁵³ DE PINA Rafael y Rafael de Pina Vara, "Diccionario de derecho" 15° ed. Porrúa, México 1998, p. 364

¹⁵⁴ ARMIENTA Calderón Gonzalo, citado en GONZÁLEZ Navarro Gerardo N, "Derecho Agrario", Oxford, México, 2005, p. 376

Así, se facultó a los tribunales unitarios agrarios, para que conocieran de la impugnación de las resoluciones presidenciales, con la condición de que la impugnación se realizara ante los propios tribunales unitarios y que se aplicaran las leyes que regían en el momento de la emisión de la resolución presidencial, siempre que dichos actos no hubieran sido impugnados con anterioridad, ni se tratara de actos consentidos.

Lo anterior encuentra sustento en la contradicción de tesis 56/97, que a la letra dice: "TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE AUTORIDADES AGRARIAS DENTRO DE LA EJECUCIÓN O REEJECUCIÓN DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS DE TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES REALIZADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, SIEMPRE QUE LA IMPUGNACIÓN SE HAGA UNA VEZ QUE FUERON INSTAURADOS, QUE CONFORME A LAS DISPOSICIONES VIGENTES EN EL MOMENTO EN QUE SURGIERON LOS ACTOS NO FUERON IMPUGNADOS Y LOS TÉRMINOS TAMBIÉN PREVISTOS EN DICHAS DISPOSICIONES NO SE HAYAN AGOTADO. De conformidad con lo previsto en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, en los artículos 1o. y 163 de la Ley Agraria y 1o. y 18, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios conocer de la impugnación de los actos de las autoridades que puedan alterar, modificar o extinguir la existencia de un derecho, o dirimir conflictos sobre la tenencia de la tierra ejidal y comunal, dentro de los cuales pueden comprenderse las actuaciones realizadas dentro de la ejecución o reejecución de resoluciones presidenciales dotatorias de tierras, aun de los efectuados con anterioridad a la entrada en vigor de la última ley citada, siempre que la impugnación se realice una vez instaurados dichos órganos jurisdiccionales, en virtud de que ahora corresponde a ellos conocer, a través del juicio agrario, de dichas cuestiones. Lo anterior no puede implicar que surja de nueva cuenta la oportunidad de impugnar actos pretéritos ya firmes en estas materias, ya que en todo caso deberá estarse a lo dispuesto respecto a los términos en las disposiciones vigentes en su momento y a que dichos actos no hayan sido impugnados anteriormente; así como, por ejemplo, una resolución agraria que no haya sido impugnada en amparo oportunamente, debe reputarse consentida; y aquellas otras que, habiendo sido reclamadas, si se sobreseyó el juicio y se negó el amparo, tampoco puedan reclamarse en la vía ordinaria ante el tribunal agrario."

Asimismo, las causas por las cuales se puede declarar nulo un acto o resolución, son la omisión o incumplimiento de las formalidades legales; vicios del procedimiento que afecten las defensas del demandante; la violación de la disposición practicada, o por no haberse aplicado la disposición adecuada; y finalmente, al tratarse de facultades discrecionales, cuando la resolución administrativa no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.¹⁵⁵

Por otro lado, es preciso establecer de manera clara a qué órganos se les puede considerar autoridades para los efectos de esta acción, y cuales serán las resoluciones o actos reclamables a través de ésta; así se debe entender como las resoluciones impugnables a aquellos actos emitidos por una autoridad agraria, en pleno ejercicio de sus funciones, que afecten derechos agrarios; y como autoridad agraria, a aquel órgano de la administración pública que emite actos o resoluciones que afecten de manera directa los derechos agrarios, y que lo hace en ejercicio de sus funciones, aun cuando éstas no sean específicamente en materia agraria; es decir que hay autoridades de la administración pública federal, que al dictar ciertas resoluciones o actos, la consecuencia de éstos puede llegar a afectar derechos agrarios; así, existen autoridades agrarias determinadas por su objeto o fin, tales como el Registro Agrario Nacional, la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otras; pero también se tiene que considerar como autoridades agrarias para los efectos de esta acción, a las instituciones públicas que al emitir ciertos actos, alteren, modifiquen, o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación agraria; entre estas podemos encontrar a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, etcétera; contra estos actos o resoluciones que son dictados por órganos administrativos, es procedente la acción que nos ocupa, la de nulidad contra actos emitidos por autoridades agrarias, toda vez que, la intención de esta acción es la de otorgar seguridad jurídica a los justiciables eliminando los efectos de los actos que son dictados con algún vicio, omisión o aplicando incorrectamente una ley.

¹⁵⁵ Idem.

Para ilustrar lo expuesto en el párrafo anterior, se presenta el criterio contenido en la jurisprudencia cuyo rubro es: "PLANOS EN MATERIA AGRARIA. SÍ CONSTITUYEN UNA RESOLUCIÓN"; en la que el Colegiado del conocimiento, determinó que los planos definitivos se deben tener como resoluciones para los efectos de esta acción, en virtud de que del contenido del artículo 198, fracción III de la Ley Agraria, se desprende que, el término "resolución emitida en materia agraria", se refiere a aquellos actos administrativos realizados por las autoridades agrarias, en que se expresa su voluntad, creando situaciones jurídicas individuales o concretas, por lo que la emisión modificatoria de un plano constituye una resolución proveniente de autoridad agraria, ya que es un acto que afecta situaciones jurídicas concretas al señalar ubicación, linderos, límites, etc.; sin que sea obstáculo a determinar lo anterior, el hecho de que esa expresión de voluntad se haga de una manera gráfica, pues lo determinante es que en él se plasme la voluntad de la autoridad agraria.¹⁵⁶

Por último, debe señalarse que, las sentencias que se persiguen con esta acción, únicamente son para que declaren si existe la nulidad o no del documento impugnado; y generalmente, como consecuencia de esta declaración de nulidad, surge el mandato a alguna otra autoridad para que tenga por nulo el acto en cuestión, como ejemplo está el caso del Registro Agrario Nacional, que luego de la declaración de nulidad de algún acto que fue registrado, al notificársele de inmediato procede a cancelar dicha inscripción y registro y con eso se eliminan los efectos de derecho del acto en cuestión.

Lo anterior, tomando en cuenta que el Registro Agrario Nacional es un órgano que actúa en dos aspectos, por un lado es la institución cuyas facultades se limitan exclusivamente a la declaración de los derechos contenidos en los mandatos de los Tribunales Unitarios Agrarios, que en las sentencias que emiten le ordenan a esta dependencia para que lo inscriba; en este caso, el Registro

¹⁵⁶ Novena Época; Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VIII, Octubre de 1998; Tesis: I.4o.A.287 A; Página: 1185

Agrario Nacional no constituye derechos agrarios, únicamente cumple con lo que le ordenan los Tribunales Agrarios.

Por otro lado, se tiene al Registro Agrario Nacional como una autoridad; este carácter lo tiene al actuar como órgano calificador, y como el responsable de emitir los certificados que actuarán como títulos de propiedad; al calificar si se registra o no determinado acto o documento, el Registro Agrario Nacional esta constituyendo derechos, o extinguiéndolos en su caso; pero cabe en la connotación de una autoridad agraria para los efectos de la acción que en este trabajo se estudia.

Así, luego de lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la acción de nulidad de actos o resoluciones emitidas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, es un procedimiento que se forma por los siguientes elementos: el accionante, que es cualquier sujeto de derecho agrario que demuestre tener interés jurídico en el asunto; el sujeto pasivo o demandado, que será la autoridad que haya emitido el acto impugnado; y el objeto de la acción, lo será conseguir la declaración de la nulidad del acto dictado por la autoridad demandada; esta acción se iniciará ante el Tribunal Unitario Agrario a petición de parte, y será el propio órgano jurisdiccional el que sustanciará el procedimiento, pasando por las etapas del mismo, para finalmente llegar a la conclusión del juicio con la sentencia, en la que se contendrá la declaración de nulidad o la improcedencia de la acción, según sea el caso; en el supuesto de declararse la nulidad, deberá cumplirse con las consecuencias procesales de la propia declaración, como puede ser la notificación al Registro Agrario Nacional y la cancelación de la inscripción del acto en el mismo, para así dejar sin efectos la resolución que ha sido declarada nula y así otorgar la seguridad jurídica al justiciable.

Procede pues, luego de haber manifestado las cuestiones generales acerca de la acción de nulidad contra actos emitidos por autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, analizar la relación que

guarda esta acción con las dos acciones fundamentales del derecho agrario; la de conflicto por límites y la de restitución.

IV.2.2 SU RELACIÓN CON OTRAS ACCIONES AGRARIAS TALES COMO:

IV.2.2.1 LA RESTITUCIÓN.

Para Marco Antonio Díaz de León, en su libro "Las Acciones de Controversia por Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario", la restitución es "... una acción procesal agraria y de condena por lo que, como derecho público subjetivo, los núcleos de población ejidal o comunal o sus integrantes demandan se les reintegre la posesión de sus predios despojados..."¹⁵⁷

Los elementos sustanciales de la acción de restitución son:

- a) La titularidad de la superficie; Esto es que el accionante compruebe de manera fehaciente, con un título de propiedad que es el titular del predio en controversia;
- b) La posesión por el demandado de la cosa perseguida; es decir, el despojo, la separación de la posesión por el titular de la superficie en cuestión, a manos del poseedor actual; y
- c) La identidad de la cosa que se reclama, esto último es con el fin de la coincidencia de los predios, es decir, que se trate del mismo terreno, del que se reclama la restitución y el que tiene en posesión el demandado

Para la procedencia de la acción, es preciso que el accionante demuestre los tres elementos arriba mencionados, así, el Tribunal Unitario Agrario respectivo, procederá a sustanciar el procedimiento de restitución, hasta llegar a la emisión de la sentencia en la que se determinará si se condena al demandado a la devolución de la superficie reclamada

¹⁵⁷ DIAZ DE LEÓN Marco Antonio, Op, Cit, p 211

Lo anterior encuentra sustento en la siguiente jurisprudencia:

ACCIÓN RESTITUTORIA EN MATERIA AGRARIA, ELEMENTOS DE LA. Para que prospere la acción restitutoria en materia agraria, es menester demostrar los siguientes elementos: a) La titularidad de la parcela que se reclama; b) La posesión por el demandado de la cosa perseguida; y c) La identidad de la misma, o sea que no pudiera dudarse cuál es la cosa que la actora pretende se le restituya y a la que se refieren las documentales fundatorias de la acción.¹⁵⁸

Es preciso señalar que la acción de restitución debe ser ejercitada por aquellos que no están en posesión del bien materia de la litis, y la finalidad de dicha acción es declarar que al titular del derecho violado se le restituya la posesión.

De lo anterior puede concluirse que la acción de restitución es, en consecuencia, un poder jurídico de obrar en juicio de los núcleos de población ejidal o de sus integrantes, para que se les regresen, devuelvan o reincorporen sus tierras, bosques o aguas y que proceda normalmente contra los actos inherentes de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio o contra actos de particulares.

IV.2.2.2 LA DE CONFLICTO POR LÍMITES.

El licenciado Marco Antonio Díaz de León, define a la acción de controversia de límites, como el poder jurídico de obrar en juicio de los núcleos de población ejidal o comunal, para que, mediante proceso y sentencia del Tribunal Unitario Agrario, se fijen y corrijan los límites de terrenos entre dos o más ejidos o comunidades, de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones, lo cual conlleva a la determinación judicial de los linderos y a la identificación de las superficies de las mencionadas tierras ejidales o comunales correspondientes.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Novena Época; Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: V, Marzo de 1997; Tesis: XXI.1o. J/5; Página: 666

¹⁵⁹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Op. Cit. p. 162

El ejercicio de esta acción, por su carácter colectivo, le corresponde a los órganos de representación de los ejidos o comunidades; tiene por objeto que los tribunales agrarios determinen cuales límites y colindancias deben prevalecer en terrenos que pertenezcan al régimen agrario, en donde no existan mojoneras o divisiones conocidas o que existiendo, no las reconozcan, la prueba idónea para acreditar la propiedad son las resoluciones emitidas por autoridades agrarias, actas de posesión o planos definitivos si son núcleos agrarios, o títulos de propiedad y planos de los predios si pertenecen a particulares.

La naturaleza jurídica de esta acción es declarativa, es decir, que lo que persigue el actor al ejercitarla, es obtener una sentencia en la que se declaren correcta y claramente los límites que le corresponden a la propiedad ejidal o comunal; así, la resolución de la acción, únicamente será determinar los mencionados límites, más no la condena a la restitución de la superficie.¹⁶⁰

En la práctica, al demandar la acción de conflicto por límites, también se pide la restitución del terreno en conflicto; de este modo se ha simplificado la solución de los asuntos agrarios que tienen relación con conflictos de límites.

En la Ley Agraria actual, se establece la procedencia sobre cuestiones relacionadas con límites de tierras de acuerdo a lo dispuesto con la fracción I del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Para la procedencia de esta acción es preciso demostrar la propiedad de la superficie en controversia; asimismo debe ejercitarse por núcleos de población ejidal y comunal y por pequeños propietarios, sociedades y asociaciones.

Una vez expresados los aspectos generales de las acciones mencionadas, es posible manifestar las relación que guardan entre sí; de este modo, la acción de nulidad de actos o resoluciones emitidas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un

¹⁶⁰ Idem, p. 170

derecho agrario, o determinen la existencia de una obligación, se encuentra relacionada con las acciones de restitución y conflicto por límites; toda vez que, los actos o resoluciones emitidos por las autoridades agrarias constituyen un elemento fundamental para demostrar la propiedad de la superficie que se reclama en ambas acciones; estos documentos representan la prueba más eficaz para demostrar que al accionante le pertenece la superficie que se demanda a través alguna de estas dos acciones; es decir que para poder obtener un resultado favorable al reclamar la restitución de un predio o al iniciarse un conflicto por límites, es indispensable que los documentos con que se cuenta para probar la propiedad de las superficies en conflicto, no sean declarados nulos por la vía de la acción de nulidad que se estudia en el presente trabajo, toda vez que son precisamente estos documentos, los que forman la prueba máxima, los que pueden ser impugnados a través de ésta acción de nulidad.

En lo que respecta a la nulidad planteada en las fracciones VII y IX del artículo 27; se plantea la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, pero al resolver procedente y positiva esta acción, su efecto será el de la restitución del bien en controversia, a los originales y legítimos titulares.¹⁶¹

Asimismo, al resolverse sobre la restitución o acerca de un conflicto por límites, será necesario declarar la nulidad de las inscripciones ante el Registro Agrario Nacional, de las actas de posesión, planos títulos de propiedad, etcétera, toda vez que los datos que en éstos se contienen han sido cambiado y para brindarle seguridad jurídica a los justiciables, es preciso que se cuente con los documentos correctos, con la información certera y sin errores. Entonces puede considerarse que en algunos casos la acción de nulidad deviene como consecuencia de las acciones de restitución o de conflicto por límites; lo mismo puede suceder a la inversa.

Por otra parte, por la naturaleza colectiva de las tres acciones, son las únicas que dan lugar a la procedencia del recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, lo anterior es así, en virtud de que

¹⁶¹ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, Op. Cit., p. 217.

con las tres acciones se busca dar seguridad jurídica y protección a la propiedad y explotación de las tierras por los ejidos o comunidades, eliminando los abusos por parte de autoridades que actúen con vicios, que hayan resuelto de manera parcial y con ignorancia de la ley; así como a los errores cometidos en la ejecución de los mandamientos federales; etcétera, todas estas irregularidades son las que dan lugar al ejercicio de estas distintas acciones.

Estas se encuentran ligadas ya que, al resolver una de ellas, la consecuencia puede ser la ejecución de otra, como se ha expresado en el caso de que se declare la nulidad de un título de propiedad, al demandar la acción de nulidad, se puede reclamar que con la declaratoria de nulidad, se ordene la restitución de la superficie en conflicto, o que se ajusten los límites de la misma; del mismo modo sucederá al resolverse sobre algún asunto relacionado con la restitución de un predio, debe ordenarse al Registro Agrario Nacional que se declaren nulas las inscripciones de los títulos de propiedad, toda vez que para declarar procedente la acción se debió dictaminar sobre la validez de los documentos con que se demostró la titularidad de la superficie reclamada.

Esto en virtud de que se considera que estas tres acciones son las que protegen los derechos de la comunidad o del ejido en su conjunto, es decir que lo que se reclama a través de estas afectará al núcleo agrario en su totalidad, no a los integrantes del mismo de manera individual, que es lo que constituye el objeto del derecho agrario, otorgar seguridad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal, tanto en su conjunto a través de las acciones agrarias y por su condición, a través del recurso de revisión, y en lo individual, a través del juicio agrario y del juicio de amparo ya directo ya indirecto según corresponda.

Lo anterior encuentra su fundamento en los artículos 198, de la Ley Agraria y 9, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que a la letra expresan:

"Artículo 198.- El recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelvan en primera instancia sobre:

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

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

III.- La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

Artículo 9o.- El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I.- Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

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

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

En la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo 18 fracción VIII, se contemplan, además de los juicios de nulidad que se han analizado en el presente trabajo, dos acciones de nulidad más, por una parte, se tiene la provista en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional; y por otro lado la referente a los actos y documentos que contravengan leyes agrarias.

Respecto de la primera de las mencionadas en el párrafo anterior, en las citadas fracciones, se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, efectuadas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones relativas; estas leyes prevenían que las tierras propiedad de los pueblos debían fraccionarse y repartirse entre los propios vecinos y no a favor de terceras personas; lo mismo aplicaba para todas las concesiones, composiciones o ventas hechas por alguna autoridad federal desde el primero de diciembre de 1876, con las que se hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, comunidades, tierras de común repartimiento, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población. En síntesis,

todo acto de particulares o autoridades administrativas o judiciales realizado desde 1876, que atenten contra la propiedad de los núcleos agrarios, será declarado nulo a través de esta acción de nulidad.

Asimismo, en cuanto a lo que dispone la fracción IX del mencionado artículo constitucional, procede la nulidad en contra de la división o reparto que se haya hecho con apariencia de legítimo entre los vecinos de algún núcleo de población, en el que haya habido error o vicio.

Ahora bien, en lo que respecta a la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, son los Tribunales Unitarios Agrarios los que están facultados para conocer de todos los actos o documentos realizados por autoridades no agrarias, particulares o los mismos sujetos agrarios, cuando resulten contrarios a lo que establecen las leyes agrarias.

De esta forma, a diferencia de la acción que se ha analizado en este trabajo, la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, otorga a los Tribunales Unitarios Agrarios la capacidad de revisar y declarar nulo cualquier acto, que vaya en contra de lo que disponen las leyes agrarias, en esta acción no es indispensable que el acto o documento impugnado haya sido emitido por alguna autoridad agraria, o que esté afectando la esfera jurídica de un sujeto agrario; basta con que el acto se haya celebrado con violación de la legislación de la materia, para que la acción sea procedente; y en su caso, se declare la nulidad del mismo.

De lo anterior se destaca que, el juicio de nulidad contra actos emitidos por autoridades agrarias, solamente puede conocer precisamente de actos o resoluciones que hayan sido dictadas por una autoridad agraria; la nulidad de actos y documentos en cambio, procede contra cualquier acto, sin importar quien lo emitió, siempre y cuando pueda demostrarse el desacato a las leyes de la materia en su contenido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-La ley no distingue entre auto y resolución para los efectos de la procedencia de la acción de nulidad contra actos o resoluciones emitidos por autoridades agrarias; por lo que debe entenderse que cualquier acto, resolución o acuerdo que crea, modifique o extinga algún derecho agrario o determine la existencia de una obligación, y que haya sido emitido por una autoridad agraria podrá ser impugnada ante los Tribunales Agrarios a través de esta acción.

SEGUNDA.-Por autoridades agrarias debemos entender aquellas que están facultadas para emitir actos o resoluciones que afecten derechos agrarios directamente y que estas resoluciones sean obligatorias no sólo para los integrantes de los núcleos agrarios, sino para todas los órganos de gobierno.

TERCERA.-La asamblea de ejidatarios, a pesar de que durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria fue reconocida como una autoridad agraria; actualmente se le considera el órgano máximo al interior del ejido, y sus actos poseen obligatoriedad para los integrantes del mismo, pero no son oponibles a terceros, es decir, no son obligatorias para todos aquellos que no sean parte del núcleo agrario de que se trate, por lo tanto, los juicios en los que se reclame la nulidad de un acta de asamblea, ante los tribunales agrarios, se resolverá como una controversia interna, toda vez que al ser cuestiones que se deciden entre los integrantes del núcleo, en cuestiones que afectan únicamente a los pobladores del mismo, no puede ser considerada por los órganos jurisdiccionales como una resolución que ha sido emitida por una autoridad agraria o por alguna de las autoridades administrativas que dictan actos que repercuten en los derechos agrarios de los justiciables.

CUARTA.- La necesidad de ampliar la seguridad jurídica en el campo y permitir su transformación económica, determinó las reformas al artículo 27 constitucional en 1992, con las que, entre otras cosas, se crearon tribunales especializados en la materia agraria; se crearon tribunales especializados que conocen de los asuntos de la materia

específicamente; y se eliminaron las autoridades que actuaban en aquel entonces, se terminó con el reparto agrario; el Presidente de la República dejó de ser la máxima autoridad agraria, y dejaron de existir el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas; ahora son los Tribunales Agrarios, las únicas autoridades jurisdiccionales, capaces de resolver de manera definitiva cualquier asunto agrario; al ser creados fueron dotados de competencia extraordinaria para poner fin a los expedientes que se habían quedado en trámite, y de conocer de los asuntos que se iniciaran a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria. Esta reforma estaba encaminada a establecer cambios jurídicos y así proporcionar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Asimismo, se asumió el fin del reparto agrario y se inició una etapa en donde el principal objetivo es el de ordenar y regularizar los resultados del reparto; corregir los errores y solucionar los conflictos suscitados no sólo entre ejidatarios o comuneros en lo individual, sino también los relacionados con los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, poseedores, sociedades y asociaciones.

QUINTA.- La legislación agraria es muy ambigua en lo que se refiere al tema de la nulidad de resoluciones o actos emitidos por autoridades agrarias; toda vez que no establece los sujetos pasivos de la acción, es decir, no contiene de manera clara, cuales instituciones deben ser consideradas como autoridades agrarias, sino únicamente menciona que serán impugnables a través de esta acción las resoluciones o actos que afecten de manera directa derechos agrarios y que hayan sido emitidos por algún órgano, ya sea de la Administración Pública Federal, o autoridades agrarias; entonces se hace necesario, para la correcta aplicación de la legislación agraria que, con apoyo en los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aclare cuales son las autoridades administrativas o agrarias que pueden, con sus actos modificar, crear, transmitir o extinguir derechos agrarios; toda vez que en la práctica existen diversas autoridades administrativas que, con determinadas resoluciones o actos que emiten en el ejercicio de sus funciones, aunque no sean específicamente agrarias, logran afectar derechos agrarios; y consecuentemente, deben ser impugnados a través de las

acciones agrarias; como puede observarse, esto llega a crear confusiones respecto de la vía por la cual deben ser impugnados los actos, impidiendo que la justicia sea accesible para los sujetos del derecho. Asimismo, es preciso destacar que la finalidad de la presente acción, es la de otorgar seguridad jurídica a los justiciables, eliminando aquellos actos que hayan sido dictados con alguna omisión, vicio o irregularidad por parte de la autoridad que lo dictó, lesionando los derechos de los sujetos del derecho agrario.

SEXTA.- Las acciones agrarias, en la actualidad se encuentran reguladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; en ese numeral podemos encontrar, por un lado la acción de nulidad; el antecedente más próximo de esta acción lo son los procedimientos de nulidad que se contenían en la Ley Federal de la Reforma Agraria, estos se referían a los documentos y constancias que se usaban en ese momento para acreditar la propiedad, para celebrar actos jurídicos, para defender su propiedad de posibles afectaciones, etcétera; y esos actos eran emitidos por las autoridades que actuaban en aquel momento y bajo la legislación aplicable en aquel entonces; en la actualidad, con las reformas al artículo 27 constitucional, en 1992, se realizaron cambios de fondo al procedimiento agrario, se creó un proceso agrario, simplificando y acercando la justicia agraria a los sujetos del derecho; y estos procesos desaparecieron, dejando lugar a los juicios de nulidad contra actos emitidos por autoridades agrarias, en esta figura jurídica, se juntó el fin de estos procesos, es decir, la finalidad de las acciones agrarias contenida en la Ley Federal de la Reforma Agraria era la de proteger al justiciable de cualquier abuso cometido en su contra, ya fuera por alguna autoridad al emitir actos fraudulentos, como por parte del algún particular que pretendiera aprovecharse y despojarlo de sus bienes; así, la legislación agraria actual, brinda esta protección, a través de la posibilidad de demandar la nulidad de aquel acto que el accionante considere le produce algún perjuicio, obteniendo, por parte del Tribunal Agrario, un análisis de la legalidad, y del contenido del acto impugnado, para poder estar en la posibilidad de declararlo nulo, eliminando así sus efectos y restituyéndole al sujeto activo de la acción, el derecho afectado.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARMIENTA Calderón, Gonzalo, "Teoría General del Proceso", Porrúa, México 2003.
2. BÁRCENAS Chávez, Hilario, "Derecho Agrario y el Juicio de Amparo", Mac Graw Hill, México 1999.
3. CHÁVEZ Padrón, Martha, "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Porrúa, México 1983.
4. CHÁVEZ Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México", Porrúa, México 1974.
5. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, "Las acciones de Controversia de Límites y Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario", Porrúa, México 2000.
6. RIVERA Rodríguez, Isaías, "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Mac Graw Hill, México, 1994.
7. DE PINA, Rafael, et al, "Diccionario de Derecho", 15° ed, Porrúa, México 1998.
8. ECHANDÍA Devís, Hernando, "Teoría General del Proceso", 2° ed, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997.
9. FABILA, Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria", 1493-1940, Secretaría de la Reforma Agraria, CEHAM, México, 1981.
10. GALLARDO Zúñiga, Rubén, "Prontuario Agrario, Preguntas y respuestas sobre Legislación Agraria", Porrúa, México 2001.
11. GÓMEZ DE SILVA Cano, Jorge, "Tratado de Justicia Agraria en México", Porrúa, México, 2002.
12. GONZÁLEZ Navarro, Gerardo N., "Derecho Agrario", Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México 2005.
13. LEMUS García, Raúl, "Derecho Agrario mexicano", Limusa, México 1978.
14. MENDIETA y Núñez, Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", Porrúa, México 1996.
15. MUÑOZ López, Aldo Saúl, "Curso Básico de Derecho Agrario", Editorial PAC, SA de CV; México 2001.
16. NAVA Negrete, Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", FCE, México 1999.
17. NAVA Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", 6° ed, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 4 volúmenes, México 1993.
18. OVALLE Favela, José, "Teoría General del Proceso", Harla, México 1991
19. PLANIOL, Marcel y Georges Ripert, "Derecho Civil", Biblioteca Clásicos del Derecho, volumen 8, Harla, México 1998.
20. Reforma Agraria Integral 1982-1998, Consolidación del Reparto, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1988.
21. SOTOMAYOR Garza, Jesús G., "El Nuevo Derecho Agrario en México", Porrúa, México 2001.

DICCIONARIOS

1. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998.

CONFERENCIAS

1. ARMIENTA Calderón, Gonzalo, "Algunos Aspectos relevantes de la Competencia en Materia Agraria", cuadernos de Justicia Agraria, número 2, Tribunales Agrarios, México 1994.
2. VELOZ Bañuelos, Rodolfo, "Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios", dictada en el Seminario "Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado", Instituto Nacional de la Administración Pública, Comisión de Divulgación y Editorial, CEJA, México 2001.

REVISTAS

1. HERSHBERGUER, Gilberto José, "Breves Consideraciones sobre la Competencia de los Tribunales Agrarios", Revista de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, CEJA, número 30, México, Agosto de 2002.
2. LÓPEZ Escutia, Luis Ángel, "La Acción Agraria en el Marco de la Doctrina Procesal y su Evolución", Revista de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, CEJA, número 25, septiembre- diciembre, México 2000.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México 2005.
2. Ley Agraria, Tribunal Superior Agrario, México 2003.
3. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, México, 2003
4. Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, Sista, México 2005.
5. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Agraria Sista, México 2005.
6. Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Registro Agrario Nacional, Sista, México 2005.
7. Ley Federal de la Reforma Agraria, Biblioteca Campesina, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1985.

PÁGINAS WEB.

1. WWW.CORETT.GOB.MX
2. WWW.SEMARNAT.GOB.MX

CDROM IUS 2004, Suprema Corte de Justicia de la Nación.