

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN  
MATERIA AGRARIA, PARA LA REGULARIZACIÓN DE PREDIOS E  
INDEMNIZACIONES”**

## **T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**CONSTANTINO LUNA CARRASCO**

**ASESORA DE TESIS:**

**LIC. CARINA CARMEN GONZÁLEZ RAMOS**



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.

## DEDICATORIAS

A mi padre, con afecto y añoranza.

A mi madre, por todo lo que significa en mi vida.

A mis hermanos, por su confianza.

A mi querida esposa, por su incondicional alegría y felicidad otorgada.

**A mis hijos, Eduardo David y Rodrigo,  
por darme la oportunidad de ser padre.**

A Rubén, Sergio, Rodolfo y David, por su entusiasmo y lealtad.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Derecho, por darme la formación profesional y por dejarme ser parte de ellas.

Al Lic. Antonio A. Saleme Jalili, Director del Seminario de Derecho Agrario, por dirigir la presente tesis.

**A la Maestra Carina Carmen González Ramos, por el apoyo, la asesoría y dedicación incondicional, brindados para la culminación de este trabajo.**

**A mis Maestros en agradecimiento a sus enseñanzas.**

**A la Secretaría de la Reforma Agraria, por darme la oportunidad de conocer la materia agraria.**

A los Lics. Alberto Pérez Gasca y Carlos Morales Ramírez, por su consideración y confianza.

**Al Lic. Oscar Boone Corona, por todo el apoyo brindado, en el tiempo que trabajamos juntos.**

**Al Dr. Manuel Cifuentes Vargas y Lic. Víctor Victoria Hernández, por impulsarme a seguir adelante en mi formación profesional.**

A mis jefes de trabajo presentes y pasados, especialmente a los Lics. Homero Garibay Sandoval y Francisco Javier Ibarrola Cruz, que sin egoísmo me forjaron y enseñaron la materia agraria.

A mis compañeros de trabajo y amigos, por su tolerancia y comprensión.

Y por último a todas las personas no mencionadas, que de alguna manera participaron y coadyuvaron en la elaboración de este trabajo.

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, PARA LA REGULARIZACIÓN DE PREDIOS E INDEMNIZACIONES.**

## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPITULO 1. CONCEPTOS GENERALES**

Concepto de Procedimiento Administrativo

Características del Procedimiento Administrativo

Actuación de oficio

Respeto del principio de legalidad

Forma escrita

El procedimiento y sus técnicas ágiles

Flexibilidad

Ausencia de controversia

Finalidad

Rapidez en sus resoluciones

Concepto de Regularización

Concepto de indemnización

#### **CAPITULO 2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, PARA LA REGULARIZACIÓN DE PREDIOS E INDEMNIZACIONES**

Procedimientos en materia agraria, a través de los cuales se regularizan predios rústicos

El Procedimiento Administrativo para la Compra de Predios Rústicos

De negociación con propietarios en términos de la primera hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria

De negociación con propietarios de predios alternativos en términos de la segunda hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma

Agraria

El Procedimiento Administrativo de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo

El Procedimiento Administrativo de pago de las indemnizaciones de tierras por afectaciones agrarias

Otros Procedimientos Administrativos de Regularización de Predios

El relativo al Cumplimiento de Acuerdos Agrarios

El relativo al Cumplimiento de Acuerdo Nacional para el Campo

### **CAPITULO 3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS**

Del Procedimiento Administrativo para la Compra de Predios Rústicos

Ley Federal de Reforma Agraria

Decreto de Reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año

Ley Agraria vigente, promulgada el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año

Del procedimiento administrativo de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo

Ley de Amparo

Decreto de 29 de diciembre de 1979

Decreto de 29 de diciembre de 1983

Código Federal de Procedimientos Civiles

Reglamento Interior de La Secretaría de la Reforma Agraria

Programa Sectorial Agrario 2001-2006

Del procedimiento administrativo de pago de indemnizaciones de tierras por afectación agraria

Decreto de 6 de enero de 1915

Artículo 27 de la Constitución General de la República promulgada el 5 de febrero de 1917

Ley de Ejidos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1921

Ley de Deuda Pública Agraria, de 10 de enero de 1920, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1920

Reglamento de los Bonos de la Deuda Agraria, expedido el 31 de diciembre de 1925

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, de 23 de abril de 1927, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 1927

Ley que reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de Constitución, de 23 de de abril de 1927, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de agosto de 1927

Decreto por el cual se modifica la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 19 de enero de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1931

Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 9 de abril de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de julio de 1934

Decreto que aprueba las notas cambiadas entre los Gobiernos de México y los Estados Unidos de Norteamérica, para resolver las reclamaciones por afectaciones de tierras con fines agrarios, de 29 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de marzo de 1939

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de octubre de 1940

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de octubre de 1943

Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971

Decreto de Reformas al artículo 27 de la constitución General de la República de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año

Ley Agraria vigente, promulgada el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de del mismo mes y año

De otros Procedimientos Administrativos de Regularización de Predios

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Programa Sectorial Agrario, 2001-2006

Acuerdo Agrario firmado en forma individual con cada una de las organizaciones agrarias

Acuerdo Nacional para el Campo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 2003

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria

**CAPITULO 4. INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES ANTE LAS QUE SE SUBSTANCIAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS**

Autoridades administrativas

Secretaría de la Reforma Agraria  
Dirección General de Asuntos Jurídicos  
Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones  
Unidad Técnica Operativa  
Representaciones Regionales, Especiales y Estatales  
El Registro Agrario Nacional  
El Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Entidad  
Federativa correspondiente  
La Procuraduría Agraria  
El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Autoridades Judiciales

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Los Tribunales Colegiados de Circuito  
Los Juzgados de Distrito  
Tribunal Superior Agrario  
Los Tribunales Unitarios Agrarios

**CAPITULO 5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS**

Requisitos de procedencia y fases del procedimiento administrativo para la compra de predios rústicos  
Solicitud de los interesados y/o recepción de la sentencia del Tribunal Superior Agrario  
Copia certificada de la publicación del Mandamiento del Gobernador  
Copia certificada del acta de posesión y deslinde provisional  
Título o escritura de propiedad  
Historia registral del predio  
Certificado de Libertad de Gravamen  
Investigación Jurídica y Material del predio  
Levantamiento Topográfico  
Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales  
Pago del predio y traslado de dominio

Requisitos de procedencia y fases del procedimiento administrativo de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo

Solicitud de interesados y/o requerimientos de los jueces de amparo y/o resolución del Incidente de Daños y Perjuicios

Título o escritura de propiedad

Historia registral del predio

Certificado de Libertad de Gravamen

Investigación Jurídica y Material del predio

Levantamiento Topográfico

Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Pago del predio y traslado de dominio

Requisitos de procedencia y fases del procedimiento administrativo de pago de indemnizaciones de tierras por afectaciones agrarias

Solicitud de los interesados

Resolución Presidencial y/o sentencia del Tribunal Superior Agrario afectatorias

Título o escritura de propiedad

Historia registral del predio

Acuerdo de procedencia o improcedencia

Levantamiento Topográfico

Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Pago de la Indemnización

Requisitos de procedencia y fases de otros Procedimientos

Administrativos de Regularización de Predios

Solicitud de los interesados

Firma del Acuerdo Agrario o Acuerdo Nacional para el Campo

Título o Escritura de Propiedad

Historia registral del predio

Certificado de Libertad de Gravamen

Investigación Jurídica y Material del predio

Levantamiento Topográfico

Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Pago del Predio y Traslado de Dominio

## **CAPITULO 6. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS Y PROPUESTAS**

Necesidad de la Regulación Legal de los Procedimientos

Administrativos motivo de análisis, que establezca

La Unidad Administrativa encargada de su tramitación y substanciación  
Su tramitación y Substanciación  
Los plazos y términos breves para su tramitación y resolución  
Liberación oportuna de los recursos financieros

#### Propuestas

Que los procedimientos administrativos motivo de análisis, se contemplen en la Ley Agraria y/o en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural

Que la unidad administrativa encargada de su tramitación y substanciación de los procedimientos administrativos motivo de análisis, continúe formando parte de la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Que la Unidad Administrativa que se propone, se denomine Unidad para la Regularización de Predios e Indemnizaciones

Que los procedimientos administrativos motivo de análisis, los contemple el Manual de Organización y de Procedimientos de la Secretaría de la Reforma Agraria

#### **CONCLUSIONES**

#### **BIBLIOGRAFIA**

## **INTRODUCCIÓN.**

México a través de su historia ha tenido un problema significativo en la seguridad de la tenencia de la tierra, existiendo en consecuencia grandes conflictos, mismos que para evitarlos en diferentes épocas, se han expedido Leyes, sin embargo, por la falta de conocimiento de las mismas, o en su caso debido a la falta de presupuesto, no es posible su aplicación, a veces porque fenecen los términos o plazos, en otras ocasiones por la existencia de intereses particulares, no obstante que la regulación en la tenencia de la tierra en México, fue legislada en la Carta Magna para otorgar asistencia general y obtener por lo tanto un beneficio colectivo.

Nuestro estudio va encaminado al análisis jurídico en detalle de la actividad de las autoridades administrativas agrarias que intervienen en los Procedimientos Administrativos para la Regularización de Predios rústicos y el de Indemnizaciones agrarias, a través de la fijación de las reglas de dichos procedimientos administrativos agrarios, considerándolos como los instrumentos procedimentales que forman parte de nuestro Actual Derecho Procesal Agrario; pues a través de éstas, se garantizará la protección de la esfera jurídica de los sujetos agrarios que en ellos intervienen.

En consecuencia, nuestro objetivo principal, después de determinar las definiciones de los doctrinarios de los conceptos centrales de nuestro estudio, tales como procedimiento administrativo, procedimiento administrativo agrario, conceptos de regularización e indemnización; será el de fijar los lineamientos de cada uno de los procedimientos motivo de estudio, señalar cada una de sus fases procesales, con lo que quedará evidente la necesidad de fijación de las reglas de cada uno de estos procedimientos y expresamente, su regulación específica.

De igual manera, abordamos las características que hoy en día la autoridad administrativa les otorga, basándose en la legislación que retroactivamente aplica, haciendo notar sus deficiencias.

Decididamente, como ya se expresó entramos al estudio de cada uno de los procedimientos administrativos en materia agraria, que lleva a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria, para regularizar predios, a través de su compra, en el que incluimos el relativo a la indemnización por afectación agraria, y por último, previa exposición de la problemática que observamos en los mismos, realizamos una serie de propuestas, fundamentalmente dirigidas en su aspecto legal, para que sean contemplados en la leyes agrarias, reglamentos, manuales de organización, así como en los manuales de procedimientos que debe observar la Secretaría de la Reforma Agraria, en sus funciones y atribuciones, para que con esto quede mejor apoyada nuestra idea de tesis.

De otra forma, con la exposición de nuestro trabajo, nos encaminamos a dejar bien clara la necesidad práctica de la regulación de cada una de sus fases procedimentales, para el ejercicio legal de la función administrativa, de las autoridades administrativas agrarias, que los substancian y tramitan.

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO, EL LICENCIADO ANTONIO SALEME JALILI, BAJO LA ASESORÍA DE LA LICENCIADA CARINA CARMEN GONZÁLEZ RAMOS.

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, PARA LA REGULARIZACIÓN DE PREDIOS E INDEMNIZACIONES.**

## **CAPITULO 1**

### **CONCEPTOS GENERALES.**

En este primer capítulo comprenderemos las definiciones que algunos doctrinarios han expuesto sobre los conceptos centrales motivo de estudio del presente trabajo de tesis; tales como: procedimiento administrativo, procedimiento administrativo agrario, conceptos de regularización e indemnización; a fin de que nos sirvan de marco referencial a lo largo de nuestra investigación.

Previamente a dar la definición de los citados conceptos y debido a la influencia que ha ejercido el procedimiento de tipo jurisdiccional sobre el procedimiento administrativo el cual prácticamente, le ha servido de modelo; atenderemos en primer término, el sentido de las palabras proceso y procedimiento.

Estos términos, en la doctrina del derecho procesal, tienen una clara delimitación, sin embargo, en la práctica y en la legislación, se confunden frecuentemente y llegan hasta utilizarse como sinónimos, pero no lo son.

La palabra “proceso” en su aceptación más general, significa “conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos, que se suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **PALLARES, Eduardo.** “Proceso” Diccionario de Derecho Procesal Civil. 18ª ed., México, Porrúa, 1988 p. 640

Por “proceso” se entiende “la sucesión de las diferentes fases o etapas de un fenómeno o actividad; también, con esta voz se alude al conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado”.<sup>2</sup>

En el diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, en su 24ª. Edición, paginas 1184 y 1185, se entiende por proceso: la acción de ir hacia delante.

De estos amplios conceptos, se deduce la existencia de procesos químicos, físicos, jurídicos, etcétera. Dentro de los procesos jurídicos encontramos el legislativo, administrativo, y el jurisdiccional. Sin embargo, entre los procesos jurídicos tiene gran importancia el jurisdiccional, al extremo que se le considera el proceso por antonomasia. Por proceso jurisdiccional se entiende el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, o sea, los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades.<sup>3</sup>

En la doctrina procesal tenemos un sin número de definiciones de proceso jurisdiccional, sin embargo, para efectos de nuestro estudio, citamos los siguientes:

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el derecho procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.<sup>4</sup>

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, “proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tiene unidad entre sí y buscan

---

<sup>2</sup> **MARQUEZ GOMEZ, Daniel.** Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medio de control en la Administración Pública. 2ª.ed., Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM 2003 p. 31

<sup>3</sup> **PALLARES, Eduardo.** op. cit., p. 640.

<sup>4</sup> Citado por **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa 10ª. Ed. México 1991. P. 686.

una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o de resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia”<sup>5</sup>

Carlos Arellano García define al proceso jurisdiccional como “el cúmulo de actos, regulados normativamente de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas a la solución de las controversia o controversias planteadas”<sup>6</sup>

Siguiendo esta definición “Proceso Agrario”, sería el conjunto de actos realizados por los sujetos agrarios y por los tribunales agrarios, quienes tienen facultades jurisdiccionales para aplicar las leyes agrarias en la solución de las controversias que les sean sometidas a su conocimiento.

En relación a la naturaleza del proceso, existen un sin número de teorías y la más acertada es la que plantea que en el proceso se establecen relaciones jurídicas entre sujetos. La relación jurídica es definida como “relación entre seres humanos sujeta a la norma jurídica o que está reglamentada”<sup>7</sup>

La relación jurídica procesal se establece entre las partes (actora y demandada) y el juez, en el momento de la notificación de la demanda. Pero no sólo se establece ese vínculo jurídico entre las partes y el juez, sino también entre el juez y los testigos, entre el secretario y el juez, entre el tercero y el juez. En tal virtud, en el proceso hay tantas relaciones jurídicas como derechos y obligaciones recíprocas se establecen entre sujetos que intervienen en el proceso.<sup>8</sup>

Con las nociones expuestas, se puede identificar más claramente las diferencias con el procedimiento.

---

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p.687.

<sup>6</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos, Teoría General del Proceso 7ª. Ed., México, Porrúa, 1998, p 6

<sup>7</sup> PALLARES, Eduardo, op cit., p. 702

<sup>8</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos, op. cit., p. 10

Con la palabra procedimiento se alude a la acción y efecto de proceder, también se dice que es el método o sistema que se sigue para hacer algo y que es el conjunto de normas o trámites que se siguen para la actuación ante organismos civiles, administrativos, laborales, etcétera.<sup>9</sup>

En el diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, páginas 1184 y 1185, se entiende por procedimiento, la acción de proceder. Y por proceder (procedere) ir en realidad o figuradamente algunas personas o cosas unas tras otras guardando cierto orden.

Procedimiento en general es un conjunto de actos relacionados entre sí que tienden a la realización de un fin.<sup>10</sup>

Para el constitucionalista Ignacio Burgoa, el procedimiento equivale a una serie de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les otorga unidad<sup>11</sup>

Daniel Márquez Gómez, hace la siguiente reflexión: ¿Cuál es la diferencia entre “ir hacia delante” y “proceder o ir en realidad o figuradamente unas cosas tras otras guardando cierto orden” En el supuesto de existir alguna diferencia, es evidente que ésta sería muy relativa, quizá enmarcada en el sentido dinámico del primer vocablo, que puede darse o no en el segundo, aunque en el verbo proceder o ir ya se indica cierta dinámica. Esta conformidad lingüística nos permite entender qué tan emparentados se encuentran los conceptos de proceso y procedimiento; tan es así que su delimitación resulta ardua para la doctrina.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> **MARQUEZ GÓMEZ, Daniel**, op cit., pp 31-32

<sup>10</sup> **DORANTES TAMAYO, Luis**, Elementos de teoría general del proceso 4ª ed, México, Porrúa, 1993 p. 226

<sup>11</sup> **BURGOA, Ignacio**, Las garantías individuales, 24ª ed., México. Porrúa, 1992 p. 549

<sup>12</sup> op cit., p.32

El doctor Niceto Alcalá Zamora nos explica que “los términos proceso y procedimiento (y aún algunos otros, como litigio, pleito causa y juicio), se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o el de una frase o fragmento suyo. Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, como luego veremos, tipos distintos de proceso se pueden sustanciar en un mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos –constituyan o no relación jurídica– que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la sustanciación del litigio”<sup>13</sup>

El Maestro Miguel Acosta Romero, señala que por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Consistiendo entonces que la diferencia es que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro como ya se dijo es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan una solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> **ALCALA ZAMORA Niceto.** Proceso, autocomposición y defensa. Textos Universitarios. U.N.A.M., México 1970. P.P. 115 y 116.

<sup>14</sup> **ACOSTA ROMERO Miguel,** op cit., p. 687

Al establecer la diferencia entre proceso y procedimiento, el Maestro Cipriano Gómez Lara considera que el proceso se caracteriza por su finalidad de tipo jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento, que para él puede manifestarse fuera del campo de lo procesal, es una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por el efecto jurídico final que puede ser un proceso o el de una fase o fragmento suyo, lo que lo lleva a caracterizar al proceso como un conjunto de procedimientos<sup>15</sup> .

Para este procesalista: “El proceso, como forma jurídica, es uno solo. La diversidad se encuentra en los contenidos del proceso y no en el proceso mismo. El proceso es uno solo, mientras que el litigio puede ser civil, penal, administrativo, laboral, etcétera”<sup>16</sup>

Daniel Márquez Gómez, refiere la postura de la doctrina tradicional en materia de proceso y procedimiento, citada por el Maestro Francisco González Navarro, en su libro Derecho Administrativo Español, que sostiene: “a) el proceso es el instrumento mediante el cual se lleva a cabo la función judicial, el procedimiento es común a todas las especies de función pública; b) el proceso tiende a una cuestión específica, esto es, a la actuación del derecho objetivo, del derecho subjetivo o de pretensiones, mientras que el procedimiento no; el proceso es tridimensional, existe un juez imparcial supraordinado a las partes contendientes, mientras el procedimiento es lineal, y c) hay una distinción tajante entre proceso y procedimiento, no puede hablarse de proceso ante órganos administrativos puesto que el procedimiento es un presupuesto de la impugnación procesal.”<sup>17</sup>

Asimismo, este autor, nos resume la teoría revisionista que dicho procesalista español siguiendo las ideas del administrativista español Manuel

---

<sup>15</sup> **GOMEZ LARA, Cipriano**, Teoría General del Proceso, 8ª ed, México, Harla 1991 p. 290 y 291

<sup>16</sup> **ALCALA ZAMORA, Niceto**. Proceso, autocomposición y defensa. Textos Universitarios. U.N.A.M., México 1970. p. 38

<sup>17</sup> Cfr. **MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel**, op cit. p. 33

Ballbé Pruné, aporta, basada en la esencia del proceso, o sea en la esencia de los actos que se denominan procesales y concilia estos dos conceptos con la teoría de los actos jurídicos de naturaleza material, donde son las notas intrínsecas del acto jurídico concreto las que permiten su clasificación como acto administrativo, legislativo o jurisdiccional.<sup>18</sup> exponiendo en los siguientes términos: “....parte de un concepto de función pública como el poder público en movimiento hacia un resultado concreto, “llámesele ley, sentencia, liquidación tributaria, licencia urbanística o sanción administrativa”, afirma que el procedimiento es la manifestación de esa función, esto es, “la historia de la transformación del poder en acto”. Sostiene que toda la teoría del proceso bajo cuya directriz nos movemos se ha construido desde la convicción de que proceso y función judicial son conceptos, sino idénticos, correlativos. Conciérne a que este viejo paradigma ha cumplido su destino histórico, por lo que tendrá que ser arrumbado para dar paso a uno nuevo, e intenta acreditar que el proceso puede ser un instrumento de cualquier especie de función pública, sea ésta legislativa, judicial, administrativa o política. Objeto a la doctrina tradicional el hecho de que no se haya molestado en demostrar que el proceso es instrumento de la jurisdicción judicial; por lo que tendrán que demostrar porqué una misma estructura ontológica tiene esencia diversa, según tendrá al ejercicio de la función judicial (en cuyo caso estamos frente a un proceso) o el ejercicio de la función administrativa (en este sentido estaremos ante un procedimiento ). Y sostiene que el proceso como institución jurídica aparece como una serie de actos con una estructura específica, y que ésta es la misma si la función a realizar es judicial como si es administrativa o cualquiera otra función pública. Para él, es la estructura la que determina la tendencia de aquellos actos y no la dirección como afirma la doctrina tradicional<sup>19</sup>

Continúa explicando este autor: “Para Francisco González Navarro en los verdaderos procesos se encuentran siempre estos elementos: 1) un sujeto activo, que es el titular de la función judicial; 2) un sujeto pasivo, que es el destinatario de

---

<sup>18</sup> Ibid, p. 34

<sup>19</sup> Ibid. p. 34

la función judicial; 3) un objeto, que lo constituyen los datos fácticos y jurídicos sobre los que debe pronunciarse el órgano judicial; 4) un contenido, que es la fijación de los datos que constituyen el objeto del proceso. De lo anterior, deduce que los universales del proceso son: un órgano titular de la función judicial, unos datos que hay que fijar para ejercer esa función y un destinatario de la misma, el cual puede intervenir o no den la fijación de esos datos. Afirma que: “no hay razón alguna que impida el que los que he llamado universales del proceso judicial puedan darse también en cualquier manifestación de función pública”. Por lo cual concluye que la diferencia entre el proceso y el procedimiento consisten en que hay casos en los que el sujeto pasivo tiene derecho a intervenir, y hay otros en que ese derecho no se da. Para él, ahí se halla la verdadera esencia del proceso.<sup>20</sup>

Por último en opinión de Daniel Márquez Gómez, cabe una tercera categoría conceptual: la de “trámite administrativo” para aquellos actos de naturaleza técnica que se relacionan con la operación cotidiana de la administración que carezcan de las características señaladas para el proceso y el procedimiento<sup>21</sup>

## **1. Concepto de Procedimiento Administrativo.**

Por lo que respecta al procedimiento administrativo, Según Rafael I. Martínez. Morales, existe una tendencia en la doctrina a considerar como proceso administrativo única y exclusivamente al que se verifica ante los tribunales contencioso administrativos.<sup>22</sup>

En la doctrina, un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 35

<sup>21</sup> Ibid, p. 36

<sup>22</sup> **MARTINEZ MORALES, Rafael**, I. Derecho administrativo, 1er y 2º cursos, 3ª ed, México, Harla, 1998, p. 223

administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.<sup>23</sup>

Para Daniel Márquez Gómez, “lo que la doctrina considera como procedimientos son verdaderos procesos administrativos, puesto que a través de ellos se desenvuelve la función administrativa; además, contienen los elementos propios de los llamados “universales del proceso”, ya que permiten la intervención del sujeto pasivo. Entendido así, existe una verdadera identidad entre los conceptos procedimiento y proceso administrativo.<sup>24</sup>

Por otra parte, la palabra administración, hace mención a la acción y efecto de administrar; a la dirección; a la dirección de una entidad con técnicas específicas para el logro de fines concretos. La administración, así entendida, se puede realizar tanto en los entes públicos como en los privados. Las técnicas aplicadas, ya sea en la administración pública como en la privada, son las mismas, lo único que varía es el fin, puesto que las entidades públicas buscan el interés general y las privadas, en términos generales, el lucro.<sup>25</sup>

Para el Maestro Acosta Romero: “procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”.

El procedimiento interno, nos explica, se presenta en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en el ámbito de su gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o una resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

---

<sup>23</sup> Cfr. **MÁRQUEZ GÓMEZ**, Daniel, op. cit. p. 33

<sup>24</sup> Idem. pp. 37-38

<sup>25</sup> Idem, p. 40

En tanto que el procedimiento externo nos dice que será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado, también denominado como gestión de la administración.<sup>26</sup>

Para el Maestro Gabino Fraga, procedimiento administrativo es el “conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”<sup>27</sup>

Para el Maestro Rafael I. Martínez Morales, Procedimiento Administrativo es la “serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo”<sup>28</sup>

Así mismo, el Diccionario Jurídico Mexicano, define: “Procedimiento administrativo, es el medio o vía legal de realización de los actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración...”<sup>29</sup>

Aunando a los conceptos que hemos referido, debemos recordar los dos criterios que existen para diferenciar los actos que emiten las diversas funciones en las que se divide el poder público: el criterio formal y el material. El criterio formal, subjetivo u orgánico atribuye al acto jurídico, la naturaleza del órgano del cual emana, sin considerar sus notas características; así, al órgano parlamentario le corresponde elaborar las leyes, o sea, genera actos legislativos; al ejecutivo se le atribuye la potestad de ejecutar las leyes, aplicándolas en la esfera administrativa, y a los de jurisdicción se les asigna el dirimir las controversias que surjan, especificando el derecho en el caso concreto. Por su parte, el criterio material también llamado intrínseco o esencial, consistente en un análisis profundo del acto jurídico para desentrañar las notas esenciales que lo conforman

---

<sup>26</sup> **ACOSTA ROMERO, Miguel.** op cit., p.p. 687-688.

<sup>27</sup> **FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Porrúa. 44ª. Ed. México 2005. P.P. 255.

<sup>28</sup> **MARTÍNEZ Morales, Rafael I.,** Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. Oxford University Press, Ed. 2ª, México, 2000. P.P. 203.

<sup>29</sup> **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Porrúa. 14ª. Ed. México 2000. P.P. 2558.

asignándole una clasificación entre los actos administrativos, legislativo o jurisdiccionales.

En la actualidad se considera que los órganos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales realizan actos materialmente administrativos, legislativos o de jurisdicción. Lo anterior rompe con el rígido modelo conceptual en el cual se encasillaba a las actividades del poder público a partir de la enunciación de la teoría de la división de poderes.

De las diferenciaciones que hemos expuesto, de los conceptos de proceso y procedimiento, tenemos que mencionar también la diferencia entre acto administrativo y acto jurisdiccional.

Para este efecto invocaremos, como lo hacen la mayoría de los autores al hablar de este problema, la tesis del Maestro Cipriano Gómez Lara, quien refiere las siguientes diferencias:

a) La función jurisdiccional debe ser provocada o excitada, mientras que la función administrativa no necesita de esa provocación o excitación y se desenvuelve por sí misma.

b) La jurisdicción implica necesariamente una relación de estructura triangular, entre el estado, por una parte y los dos contendientes, por la otra. Por el contrario, en la función administrativa, esa relación, por regla general, es simplemente lineal, entre el Estado y el gobernado [...], y

c) La jurisdicción siempre recae sobre una controversia o litigio; la administración no siempre recae sobre una controversia o litigio.<sup>30</sup>

Sin embargo, sabemos que esta tesis no puede ser tomada como verdad total, pues no aclara que:

---

<sup>30</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, op cit., p. 121

- a) algunas ocasiones la administración debe ser excitada para ejercer sus atribuciones.
- b) Existen actos administrativos no lineales por que en algunos casos la administración publica debe actuar de forma supraordinada a las partes en una controversia, y se da una relación triangular.
- c) En determinados casos, la administración pública, actúa como juez, al resolver controversias entre partes contendientes (lo que la teoría revisionista llama verdaderos procesos para convertirse en actos materialmente jurisdiccionales).
- d) Cuando se emite un acto administrativo materialmente jurisdiccional, la administración publica se encuentra frente al mandato legal y realiza pronunciamiento que adquiere fuerza de verdad legal.

Por su parte, el Maestro Hector Fix Zamudio, afirma: “Pero ocurre que las autoridades administrativas y no sólo los tribunales administrativos o judiciales, pronuncian verdaderas resoluciones procesales, aun cuando formalmente también posean el carácter de los actos administrativos”<sup>31</sup>

En consecuencia, las circunstancias mencionadas, hacen que las diferencias ya no sean tan evidentes.

Una vez que hemos expuesto la conceptualización de nuestros temas centrales, debemos recordar, respecto del Procedimiento Administrativo, en nuestro país, por mucho tiempo existió una gran anarquía en la legislación federal, pues éste, era regulado por multiplicidad de leyes especializadas que regulaban situaciones procedimentales y actos administrativos de la misma naturaleza en forma diversa, por lo que a fin de unificar la tramitación de los procedimientos

---

<sup>31</sup> Citado por **MARQUEZ GOMEZ, Daniel**, ob cit., p.54

administrativos seguidos ante la administración pública federal, se proponía la elaboración de leyes o códigos de procedimientos y fue hasta 1995, con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de ese año, la que vino a expedir las reglas básicas a observar en todo procedimiento administrativo, seguido ante la administración federal.

A pesar de su denominación, el ámbito de aplicación de esta ley no es general, pues no se aplica en algunas materias, como la fiscal, financiera, competencia económica, justicia laboral **y agraria**, entre otras.

Consecuentemente, ante esta restricción, para la tramitación y substanciación, de los procedimientos administrativos que en materia agraria existen, se aplicará la Ley Agraria y/o el Reglamento de la Ley Agraria, en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el planteamiento que expresamos en este trabajo de tesis, consiste en que los Procedimientos Administrativos para la Regularización de Predios y de Indemnizaciones, que tratamos, por formar parte de los instrumentos procedimentales que conforman nuestro actual Derecho Procesal Agrario, junto con el Proceso Ordinario Agrario, la Conciliación y el Arbitraje Agrarios; deberán regirse y regularse por la Legislación Agraria referida.

### **1.1. Características del Procedimiento Administrativo.**

La esencia o naturaleza de un procedimiento administrativo se expresa a través de las peculiaridades y características que lo rigen.

Como observamos, las definiciones transcritas, prácticamente, parten de la libertad o predominio de la actividad de las partes y de la autoridad administrativa y que en materia procesal, se refiere a los principios inquisitivo y dispositivo.

El principio inquisitivo, es aquel en el que el juez ejerce el poder sin ninguna limitación, es decir, el juzgador investiga con amplios poderes.<sup>32</sup> En cambio, en el principio dispositivo la actividad probatoria y procesal es conferida predominantemente a las partes, el proceso se debe iniciar a petición de parte.

El principio inquisitivo es característico del proceso penal y administrativo, mientras que el principio dispositivo, es característico del proceso civil y mercantil.

A la clasificación anterior se le agrega el “principio de justicia social”, el cual procura la protección jurídica de los seres económicamente débiles, para tratar de lograr el equilibrio efectivo de los diferentes grupos o clases sociales.<sup>33</sup> Este principio rige en el proceso agrario y el laboral.

En los procedimientos administrativos agrarios, para la regularización de predios, que estudiamos se aplica el principio inquisitivo, pues al actuar, la autoridad administrativa en cumplimiento de una resolución jurisdiccional o en cumplimiento de obligaciones que la ley le ha asignado, desempeña un papel muy activo durante estos procedimientos, pues investiga todo aquello que sea necesario para culminar estos procedimientos e implícitamente y procura un criterio de protección jurídica para la clase campesina ejidal y comunal, conforme se describirá en el capítulo 2, de este trabajo.

Así mismo, cuando se inician los procedimientos que tratamos, a petición de parte, sigue rigiendo el principio inquisitivo, pues la autoridad administrativa agraria, continúa manteniendo el impulso del procedimiento.

En los que designamos como “otros procedimientos administrativos”, que relacionamos con el cumplimiento de actos agrarios llevados a cabo por las

---

<sup>32</sup> **FIX ZAMUDIO, Hector**, “Principios procesales”, Diccionario jurídico mexicano, op cit., p 2543

<sup>33</sup> **OVALLE FAVELA, José**, Derecho procesal civil, 2ª ed. México, Harla, 1985, p.9

autoridades agraria de la administración pública, con organizaciones campesinas para beneficio de grupos campesinos y grupos agrarios, prácticamente, los rige un principio de justicia social, combinado con el inquisitivo, dada la preponderancia de la intervención de la autoridad administrativa agraria.

En relación a las características del procedimiento administrativo, el Maestro Gabino Fraga, menciona que al existir un vacío en nuestro país, por cuanto la exigencia de un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado señala los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo, “en primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento que las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria. En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de administración activa, lo cual significa que la ley debe regular el procedimiento que se denomina procedimiento administrativo simplemente, o procedimiento de la administración activa y el procedimiento llamado procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa. En tercer término, la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones

disciplinarias cuando se omiten algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su formación no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares.”<sup>34</sup>

También, merece nuestra atención, la clasificación que de estas características, hace el Maestro Miguel Acosta Romero, respecto al procedimiento interno y el externo, haciendo una separación de éstos, para su aplicación, la cual considero, es importante seguir, pues señala que el procedimiento administrativo, “debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en sus resoluciones.”<sup>35</sup>

Características que pasamos a explicar:

### **1.1.1. Actuación de oficio.**

El Diccionario Jurídico Mexicano, define actuación, como: la acción y efecto de actuar, de realizar un acto. De oficio, por decisión unilateral de la autoridad que lo ejerce (inquisitivo), por manifestación expresa de la Ley. Consideramos en consecuencia, que es la realización de un acto administrativo por decisión unilateral de la autoridad que lo ejerce, por manifestación expresa de la Ley que lo regula, en su caso, por mandato de una resolución jurisdiccional.

---

<sup>34</sup> **FRAGA Gabino.** op cit., p. 258 y 259.

<sup>35</sup> **ACOSTA ROMERO, Miguel.** op cit. p. 689

El Maestro Miguel Acosta Romero, dice que “será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones”<sup>36</sup> y a petición de parte “aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto”<sup>37</sup>

El Maestro Gabino Fraga, establece que “cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben de acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación”<sup>38</sup>

### **1.1.2. Respeto del principio de legalidad.**

El principio de legalidad se expresa en la observancia de las normas procedimentales que establece la ley. Es decir, el procedimiento debe estar previsto en la ley, dentro de la competencia del órgano administrativo.

El proceso y los restantes actos del régimen procesal se hallan gobernados por la ley, no por la voluntad del juzgador o de las partes, salvo que la misma ley autorice la función integradora de los órganos jurisdiccionales<sup>39</sup>

Señala el Maestro Miguel Acosta Romero, que el derecho a la legalidad de los actos de administración que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos que para mayor comprensión me permito enumerar:

1. El derecho a la competencia.
2. El derecho a la forma.

---

<sup>36</sup> **Ibid**, p. 688.

<sup>37</sup> **Ibid**, p.p. 688 y 689.

<sup>38</sup> **FRAGA, Gabino** op cit., p. p. 258 y 259.

<sup>39</sup> **GARCIA RAMIREZ, Sergio**, Elementos de Derecho Procesal Agrario, México, Porrúa, 1993, p. 403

3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Los cuales menciona derivan de los principios establecidos en el artículo 16 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>40</sup>

En efecto el Diccionario Jurídico Mexicano, establece lo siguiente:

“...El procedimiento administrativo y la garantía de audiencia. El mejor vehículo legal por las autoridades administrativas con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución, es el procedimiento administrativo. En el la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales... ”.<sup>41</sup>

El procedimiento administrativo, debe ser motivado y fundamentado, que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para ello; por los motivos previstos por la Ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.

El Maestro Gabino Fraga, establece que “siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deben recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguirse obligatoriamente.”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> **ACOSTA ROMERO, Miguel.** op cit., p.p. 690 y 691

<sup>41</sup> **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** op. cit. p.p. 2559.

<sup>42</sup> **FRAGA Gabino.** Op cit., p. 259.

Lo anterior significa que los procedimientos administrativos motivo de este estudio, deben estar gobernados por lo que la Ley Agraria, que autorice a las autoridades agrarias, respetando las garantías constitucionales que otorgan los artículos 13, 14, 16, 17 y demás de la Constitución, los cuales consagran los principios de generalidad de la ley, legalidad procesal, formalidades esenciales del procedimiento, resoluciones fundadas y motivadas, prohibición de autojusticia, expeditéz en la impartición de la misma e imparcialidad, respectivamente.

### **1.1.3. Forma escrita.**

El procedimiento administrativo, en su tramitación cumple la formalidad de ser escrito, pues es necesaria la constancia escrita de la sustanciación de cada fase procedimental, para el control de las resoluciones administrativa, por tanto no se puede prescindir de la escritura, en los procedimientos administrativos.

Nuestra Constitución Política establece como una garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer o emitir un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada también por escrito, de manera pacífica y respetuosa y de hacer conocer dicho acuerdo o respuesta en breve término al peticionario, en consecuencia, apoyado en ese precepto Constitucional el procedimiento administrativo debe llevarse a cabo en forma escrita, a partir de la solicitud de algún derecho u obligación que constriña a la autoridad administrativa competente su atención.

En congruencia con lo anterior, en la tramitación de los procedimientos administrativos agrarios que tratamos, prepondera el sistema escrito y para cada procedimiento, se formará un expediente, con los documentos relativos a él, con las diligencias y constancias que se realicen tanto los interesados como la autoridad, por escrito y contendrá la resolución final, suficientemente razonada y fundada, así como las constancias de su ejecución, en su caso.

Por otra parte, para fines administrativos y de control, se llevan registros por escrito, de los expedientes que se integran, en los que quedan anotados, las fases procedimentales, el estado procesal, y en su caso el acuerdo que recaiga al mismo.

#### **1.1.4. El procedimiento y sus técnicas ágiles.**

Para el Maestro Gabino Fraga, el procedimiento adquiere una importancia grande cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares, adoptándose tres posiciones a saber: “la primera posición, o sea la falta de regulación de procedimiento, es un fenómeno muy explicable dentro del derecho administrativo, pues en él ha ocurrido que, a diferencia de otras ramas del Derecho tan bien elaboradas ya como la del derecho civil, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente, tanto por imprecisión que todavía existe en las nociones del derecho administrativo, como por la circunstancia de que, en nuestro régimen legal, los principios constitucionales predominantemente liberales que rigieron la Constitución de 1857, reducían las intervenciones del Estado en la vida de los particulares a un grado en que no era muy sensible la falta de reglas de procedimiento administrativo. La segunda posición, o sea la del procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, constituye una clara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial...Finalmente, la última posición adoptada por nuestro régimen legal consiste, como hemos dicho, en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario. Esta posición ha obedecido como se acaba de decir, a las necesidades que ella tiene que satisfacer, reconociendo así que el

procedimiento para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.”<sup>43</sup>

Concluyendo, el procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez, al reunir los requisitos mínimos que señale la Ley o el Reglamento, para que pueda realizarse el acto.

Al respecto, es conveniente decir que aún y cuando en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos o fases procedimentales, marchan con lentitud, todas las propuestas de reforma tienden a su reglamentación para darle celeridad y rapidez.

El Maestro Miguel Acosta Romero, en su obra intitulada Teoría General del Derecho Administrativo, expresa que diversos autores (de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por el Maestro Gabino Fraga), estiman que debiera permitirse al particular, lo que a continuación enumero:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le dé la oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y

---

<sup>43</sup> **FRAGA Gabino.** op cit., p.p. 255, 256 y 257.

7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.<sup>44</sup>

La conclusión del procedimiento administrativo, mediante el acto o resolución expresa de la autoridad respectiva, que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto, la cual de acuerdo a su naturaleza debe procederse a su notificación y ejecución voluntaria o forzada o bien finalmente para la revisión del mismo cuando habiendo adquirido definitividad en el orden administrativo, el particular lo pueda impugnar por la interposición de algún recurso legal.

En relación a este principio en el desarrollo de la sustanciación de cada uno de los procedimientos a estudio, en el capítulo cinco hacemos énfasis en la preponderancia y necesidad de la regulación precisa de cada fase procedimental, para evitar su actual lentitud.

#### **1.1.5. Flexibilidad.**

Se considera que el procedimiento administrativo debe ser flexible, por cuanto a su naturaleza, es decir, ajustarse a cada materia, dada las diferencias que con antelación se ha hecho alusión, así como por sus particularidades, al considerarse que en algunos casos hasta puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos (de gestión), que no se reflejan en los intereses de los particulares, se ajusten al principio de legalidad.

Por esa razón el Maestro Miguel Acosta Romero, concluye que “cuando la Ley no señala procedimiento, la Suprema Corte de Justicia algunas veces ha estimado que, cuando no hay procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento; en cambio, cuando la

---

<sup>44</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, op cit., p. 690.

ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes”<sup>45</sup>

La flexibilidad no debemos entenderla como la ausencia del respeto de formalidades esenciales, sino que si bien, éstas debieran ser mínimas, lo que es imprescindible, es que se encuentren contempladas en los ordenamientos legales de la materia que rijan, como en el caso de los procedimientos de materia agraria, los ordenamientos agrarios, deben contener ese mínimo de normatividad para su sustanciación, en la que no se omita requisitos esenciales, para evitar su sanción, como pudiera ser su nulidad.

A este respecto, Daniel Márquez Gómez, nos cita, la doctrina ha considerado que estos elementos o requisitos, son: a) ser expedido por el órgano competente con las formalidades de ley o decreto para emitirlo; b) tener objeto determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto en la ley; c) cumplir con la finalidad de interés público; d) constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida; estar fundado y motivado; f) sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la ley; g) que se expida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; h) expedirse sin que medie dolo o violencia en su emisión, e i) mencionar el órgano del cual emana.<sup>46</sup>

En el desarrollo de la sustanciación de cada uno de los procedimientos motivo de esta tesis, capítulo cinco mencionaremos que su flexibilidad se encuentra relajada, ante la ausencia de una regulación específica, por lo que la autoridad agraria tiene que ajustarse a las particularidades de cada procedimiento y actuar casi implementando en el acto determinada formalidad, justificables, a veces en el caso concreto, si le agregamos que al procurar la protección jurídica

---

<sup>45</sup> **Ibid.**, p. 692.

<sup>46</sup> **MARQUEZ GOMEZ, Daniel**, op cit., p. 61-62

de una clase económicamente desprotegida como la campesina, el principio de justicia social, es imperante, en resumen, su juicio o resolución, o estimación, deberá atenerse a las circunstancias reales a calificar.

#### **1.1.6. Ausencia de controversia.**

A diferencia del proceso judicial, donde se da la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia judicial, siendo las partes en conflicto las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa (procedimiento administrativo), el conflicto de derecho puede darse hasta que se dicta la resolución o acto administrativo, es decir, después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.

Como expresamos con antelación, la característica del procedimiento administrativo, de que a través de él, no se busca solucionar un conflicto, no es determinante, y como ejemplo de ello, en materia agraria, tenemos, los procedimientos redistributivos de tierras, que existieron durante la etapa de la Reforma Agraria 1915-1991, en la actualidad indebidamente caracterizados como administrativos, por haber sido encomendados a las autoridades administrativas agrarias, sin analizar, que mediante ellos se resolvieron verdaderas controversias, entre los grandes propietarios que quisieron evitar a toda costa la afectación agraria y los solicitantes de tierra.

Por lo que hace, a los procedimientos administrativos que tratamos, son verdaderos procedimientos administrativos y la circunstancia eventual de que al tratar de cumplirse la resolución administrativa, pueda generarse una controversia entre las partes y éstas acudan a los medios de impugnación que marcan las disposiciones agrarias, no afecta la naturaleza de estos procedimientos.

### **1.1.7. Finalidad.**

Dada la trascendencia de la actividad administrativa, los procedimientos administrativos, tienen como marco referencial a la sociedad y al igual que en el proceso jurisdiccional, la sociedad, está interesada en el cumplimiento de las sentencias que resuelven las controversias, en los procedimientos administrativos agrarios, las resoluciones con las que culminan, también las mueve un interés público ya que el dar certidumbre y seguridad a la tenencia de la tierra rural, nos revela su finalidad política-jurídica y su pretensión de asegurar el desarrollo de los sujetos del medio rural, nos indica una finalidad social.

### **1.1.8. Rapidez en sus resoluciones.**

Según se ha dicho el procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez, y en tal virtud el Maestro Gabino Fraga, señala que es indispensable que la ley establezca las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento, esas medidas tiene que ser la fijación de plazos breves y obligatorios para las autoridades y para los particulares, la forma de computarlos, la responsabilidad de funcionarios, empleados que no cumplan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes.<sup>47</sup>

Asimismo, expresa que: “Sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo...”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> **FRAGA, Gabino** op cit., p.260

<sup>48</sup> **Idem**

Prácticamente, nos estamos refiriendo al respeto del principio de celeridad, velocidad, presteza y prontitud y al principio de eventualidad que debe regir los procedimientos administrativos agrarios.

El fundamento de este principio se encuentra en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que señala que “el Estado, dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria [...]”.

El principio de celeridad se realiza con el cumplimiento de los términos y plazos que la Ley Agraria establece.

La rapidez del proceso agrario, la tenemos garantizada en las diversas disposiciones adjetivas de la Ley Agraria, tales como los artículos 188, 191, 193, 197, 199 y 200 y con ellos terminó la incertidumbre jurídica que existió antes de 1992, en los mal llamados “procedimientos administrativos” redistributivos de tierras que tardaron décadas en resolverse.

Por lo que hace a los procedimientos administrativos que tratamos, deben identificarse con estos principios además de culminarse en los términos que establecen las disposiciones agrarias que se aplican.

## **1.2. Concepto de Regularización.**

El Diccionario Usual de la Real Academia Española, establece que regularización significa “acción y efecto de regularizar”.

Por consiguiente, regularizar proviene de regular (ajustar o poner en orden), que significa “legalizar, adecuar a derecho una situación de hecho o irregular.”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> **DICCIONARIO USUAL.** Real Academia Española.

Y a través de los procedimientos administrativos agrarios objeto de nuestro estudio que tienden a la regularización de predios rústicos en nuestro país, cuya situación irregular es su presupuesto, afirmamos, sin temor a equívocos, que son los instrumentos de los que a la fecha se vale la autoridad administrativa agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, para cumplir con su misión de mantener el orden jurídico agrario que le da origen.

Por tanto, independientemente de la finalidad política que conlleva el proceso agrario, a través de los Tribunales Agrarios, en la impartición de justicia y definitividad agraria, coexisten los procedimientos administrativos que tratamos, con la misma finalidad política de propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra, en todas sus modalidades, social (ejidal y comunal), pequeña propiedad, colonias agrícolas y ganaderas y la propiedad pública que comprende los terrenos nacionales; mediante la regularización de propiedades rústicas a través de la sustanciación de estos procedimientos.

## **1.2. Concepto de indemnización.**

Por razón de método, en principio, debemos conocer el concepto de Expropiación.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española, “La expropiación es una acción y efecto de expropiar”

Expropiar. Desposeer de una cosa a su propietario, dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública”<sup>50</sup>

La Nueva Enciclopedia Jurídica, dice Etimológicamente la palabra ‘expropiación’ viene a significar privación de propiedad.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Ibidem

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, la expropiación por causa de utilidad pública es un acto de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública, que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia. Es un acto de Derecho Público, derivado de la soberanía del Estado, la compensación puede ser previa, concomitante o posterior.<sup>52</sup>

El fundamento Constitucional de la expropiación, la encontramos en el artículo 27, párrafo segundo de nuestra Constitución General, al establecer: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Y en su fracción VI, párrafo segundo del citado artículo, establece que corresponde a las leyes de la federación y a las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; por tanto la ley de expropiación puede ser federal o local de cada uno de los Estados y de acuerdo con estas leyes la autoridad administrativa federal, estatal y local, hará la declaración correspondiente.

Interpretando este texto Constitucional, muchos autores, aceptan que no solo regula la propiedad territorial sino toda la propiedad privada que se expropia, cualquiera que sea ésta, trátase de bienes muebles e inmuebles o derechos y en el caso de la expropiación, nadie discute que pueda comprender estas clases de bienes muebles e inmuebles o derechos, aunque no lo diga el texto constitucional,

---

<sup>51</sup> **Nueva Enciclopedia Jurídica**, Tomo XI, España, 1958 Editorial Francisco Seix, S. A. P. 321.

<sup>52</sup> **ACOSTA ROMERO, Miguel.-** Derecho Administrativo Especial, Ed. Porrúa, México, 2001. p. 598.

El destacado Maestro que consultamos, señala: “Nuestra Constitución de 1917, introdujo el término “mediante”, pero en realidad, “mediante” no significa después, a futuro, como comúnmente se cree. Mediante quiere decir por medio de, que debe mediar indemnización entre la pretensión de privación y la resolución de privación, esto es, primero la indemnización y luego la privación...”<sup>53</sup>

Para el Maestro Acosta Romero,<sup>54</sup> los elementos de la expropiación, son:

- 1.- El fin que determina la expropiación que se identifica con la utilidad pública;
- 2.- Los sujetos, expropiante o expropiado;
- 3.- El bien objeto de la expropiación;
- 4.- la Indemnización a pagar, y
- 5.- El procedimiento expropiatorio.

Por efectos de nuestro estudio, solo nos avocaremos a la conceptualización de Indemnización.

En la doctrina se llama justo precio a la indemnización.

La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal

Sobre la forma de fijar la indemnización, este precepto constitucional, señala: El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el

---

<sup>53</sup> Ibidem. p. 609

<sup>54</sup> Ibidem. p. 601

propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

Se toma en cuenta este valor fiscal, ya que el particular paga impuestos sobre esa base, determinando así el valor del inmueble o mueble expropiado y solo cuando un bien no tenga fijado un valor en las oficinas rentísticas, quedara sujeto a juicio pericial.

El Maestro Acosta Romero,<sup>55</sup> a la interrogante qué debe contemplar una indemnización, responde:

- El valor objetivo del bien;
- Los daños como consecuencia de la expropiación;
- No se tomará en cuenta las circunstancias de carácter personal, valores efectivos ni ganancias hipotéticas;
- No se pagará el lucro cesante, y
- En materia de inmuebles, tampoco se considerará el valor panorámico o el derivado de hechos de carácter histórico.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, expone las siguientes ideas: Indemnización “junto con la utilidad pública es el eje de la expropiación. ....La Constitución Política Mexicana de 1857 regulaba la expropiación estableciendo que procedería por causas de utilidad pública y previa indemnización. Dada la precaria situación financiera del estado, al establecerse el requisito de previo pago, se limitó de manera considerable la utilización de este medio de adquisición; en ocasiones se actuó al margen del texto constitucional y la indemnización no fue cubierta previamente a la ocupación de la propiedad privada. El art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 considera que la expropiación procederá por causas de utilidad pública y mediante indemnización. El cambio del término previa por el de mediante, ha sido interpretado por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina mexicanas como un claro deseo del

---

<sup>55</sup> Ibidem. P. 610

poder constituyente de permitir el pago del importe de la indemnización de forma previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio. No obstante esta interpretación casi unánime, en ocasiones, el particular afectado insiste en que cualquier disposición legal o interpretación judicial para efectuar pagos posteriores al desposeimiento son anticonstitucionales...En la práctica, opera la comisión de avalúos de bienes nacionales, la que, auxiliándose de instituciones bancarias, determina el monto o las bases para fijar el monto de la indemnización, usualmente muy superior al valor catastral de que habla la ley suprema; al presente la ley fija el valor comercial como el que debe tomarse en cuenta para el pago correspondiente. En cuanto al plazo para pagar, si bien ha quedado señalado que la ley permite un año, en realidad dicho pago suele ocurrir en un plazo menor. En efecto, la indemnización, debido a razones presupuestales, se cubre dentro del ejercicio financiero en el cual se efectuó la expropiación, ya que durante el mismo debe ejercitarse la partida presupuestaria de pago de indemnizaciones. Curiosamente, es por negligencia o por fallas de los particulares en demostrar su derecho, que la Secretaría de estado correspondiente no paga de manera oportuna la indemnización.”<sup>56</sup>

Sin embargo, es muy distinto el caso de la expropiación por causa de utilidad pública que venimos señalando, a las expropiaciones o afectaciones agrarias, que señaló el texto original del artículo 27 de nuestra Constitución Política, a través de los procedimientos redistributivos de tierras, a través de la disolución de los latifundios y/o a través de las nulidades de actos jurídicos que consignó; mismos que desarrollaremos en el curso del presente trabajo, por lo que en este apartado, invocaremos únicamente, los siguientes conceptos de indemnización por afectación agraria.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se señala que “INDEMNIZACIONES AGRARIAS. I. Es la suma de dinero que paga el Gobierno, por concepto de la

---

<sup>56</sup> **MARTÍNEZ Morales Rafael I.**, Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. Oxford University Press, Ed. 2ª, México, 2000. P.P. 136 y 137.

expropiación de tierras, en el curso de los procedimientos de los repartos agrarios. Es a lo único que verdaderamente tiene derecho el propietario o titular de una propiedad afectada como consecuencia de tales repartimientos. Representa un simple paso en el curso del procedimiento, el cual, sin embargo, podría constituirse en base suficiente para enervar la acción de reparto mediante el curso al juicio de amparo, en aquellos supuestos en que tal indemnización no se efectuó conforme a las previsiones constitucionales. II. La indemnización se nos presenta como una compensación por el bien expropiado. La expropiación, pues, es la legítima el derecho de la indemnización y esta procede siempre que hay tal expropiación. La indemnización procede cuando el gobierno, local o federal, expropia bienes que, por no haber sido fraccionados por el propio dueño, son afectados por el gobierno en cumplimiento de los programas del reparto agrario, ya se trate de dotación de tierras o de la creación de nuevos centros de población agrícola. Se suele subrayar que la indemnización por expropiaciones de terrenos para la formación y desarrollo de nuevos centros de población agrícola debe practicarse como acto previo a la expropiación (previa la indemnización), mientras que en los demás supuestos es sólo mediante la indemnización, la cual será pagada, dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda del tres por ciento anual. También se señala que los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Se entiende en todo caso, que la suma pagada por concepto de indemnización es el precio justo del valor de los bienes expropiados para efectos de repartimientos agrarios pese a que no se hace hincapié sobre este extremo, que resulta de gran importancia tratándose de las acciones restitutorias de las tierras que han podido pertenecer a las rancharías, congregaciones, poblaciones y comunidades y que fueron enajenadas como consecuencia de las leyes desamortizadas, declaradas nulas por el propio artículo 27 constitucional, y respecto de las cuales no se expresa de manera particular el derecho a dicha indemnización. III. El plazo para ejercer el derecho que se les reconoce de indemnización a los propietarios afectados por dotaciones es el de un año a contar

desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial y pasado este término ninguna reclamación será admitida, dice la fracción XIV del artículo 27 constitucional. La reclamación en cuestión deberá presentarse ante el gobierno federal.”<sup>57</sup>

Y el glosario de términos jurídico-agrarios 2006, nos da un concepto bastante restringido al señalar: Entendemos por “Indemnización por afectación agraria: En términos de la Legislación anterior es el derecho que tenía el propietario a recibir un pago por sus terrenos afectados, con motivo de una resolución presidencial dotatoria de tierras. Este derecho debía ejercitarse dentro del término de un año contado a partir de la publicación del fallo presidencial en el Diario Oficial de la Federación. Con motivo de la reforma al artículo 27 Constitucional del año 1992, se derogó la fracción correspondiente al darse por concluido el reparto agrario; por lo que sólo en los asuntos de rezago agrario podrían, en su caso los propietarios afectados por la sentencia del Tribunal Superior Agrario solicitar esta indemnización.”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Porrúa. 14<sup>a</sup>. Ed. México 2000. P.P. 1680.

<sup>58</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 80.



## **CAPITULO 2**

### **PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, PARA LA REGULARIZACIÓN DE PREDIOS E INDEMNIZACIONES.**

#### **2. Procedimientos en Materia Agraria, a través de los cuales se Regularizan Predios Rústicos.**

Antes de que analicemos, cada uno, de los procedimientos administrativos, motivo de este trabajo de tesis, debemos hacer referencia a las actividades administrativas, que la Secretaría de la Reforma Agraria, en diversas épocas, ha emprendido, disponiendo de recursos financieros, para la adquisición de predios rústicos y previa su regularización, los ha destinado a satisfacer necesidades agrarias de grupos campesinos. Estas adquisiciones también se han realizado a través de los gobiernos locales, con recursos transferidos por la Federación.

En etapas posteriores, los apremiantes requerimientos de tierra, por parte de campesinos, propició la celebración de convenios ante esta Secretaría de Estado y así tomaban posesión de las tierras, incluyendo estas facultades en su Reglamento Interior, el que en su artículo 12, señaló:

“Artículo 12.- La Dirección General de Ordenamiento y Regularización tendrá las siguientes atribuciones. ....

Fracción XXIV.- “...Promover la regularización de los predios adquiridos por cualquier título, propiedad de los núcleos agrarios ....”(sic)<sup>1</sup>

Y fue hasta el año de 1999 donde atendiendo el Decreto expropiatorio de 5 de abril de 1999, cuando implementó un programa de Regularización de Predios, a través de un procedimiento jurídico y administrativo, que comprendió un total de

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.

783 predios que sumaron una superficie de 82,120-64-20 has adquiridos a favor de 228 grupos campesinos, culminando esta actividad administrativa el 30 de noviembre de 2000.

Independientemente del cumplimiento del referido decreto, por parte de dicha Autoridad Agraria y debido a diversas problemáticas que resultaron con motivo de la tramitación y resolución final de los procedimientos redistributivos de tierras, entre ellas, el de que al no serles favorables la resolución presidencial definitiva que los concluía, pues les negaba la dotación definitiva de tierras y habiendo obtenido una posesión provisional de las tierras, mediante el mandamiento del gobernador, había necesidad, de devolver estas tierras; ó en el caso de particulares, que obtuvieron el amparo y protección, contra la afectación agraria, se les tenía que restituir las tierras y desalojar a los núcleos agrarios; existió el imperativo de implementar los mecanismos jurídicos para que en apoyo a los núcleos de población y a fin de no hacer nugatoria la protección constitucional obtenida por los propietarios particulares, generalmente, pequeños propietarios y con la finalidad esencial de regularizar y perfeccionar la propiedad de esas tierras rústicas, fue así como paulatinamente, las autoridades agrarias iniciaron Procedimientos Administrativos de Regularización de la Propiedad Rústica, cuya sustanciación y tramitación, se comprende en el capítulo cinco de este trabajo, incluyendo el Procedimiento de Indemnización por afectaciones agrarias

Debido a la importancia que han representado y que a la fecha, representan para la administración de la justicia agraria, por formar parte de los instrumentos procedimentales administrativos, que conforman nuestro actual Derecho Procesal Agrario, junto con el Proceso Ordinario Agrario, la Conciliación y el Arbitraje Agrarios; elegimos avocarnos al análisis técnico-legal de estos procedimientos regularizadores de predios rústicos, a saber:

- El Procedimiento para la Compra de Predios Rústicos

- El Procedimiento Administrativo de Cumplimiento Sustituto de las Sentencias de Amparo.
- Otros Procedimientos Administrativos de regularización de predios.
- El Procedimiento Administrativo de Pago de las Indemnizaciones de Tierras por Afectaciones Agrarias.

Decidimos incluir el estudio de este último procedimiento, no obstante, que éste no conlleva más que la regularización de una situación inconclusa, y que mediante él, no se regularizan propiedades rusticas, debido a que su substanciación, se realiza ante las mismas unidades administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria, que tramitan los demás, como se explicará en el capítulo cuatro de este trabajo de tesis.

## **2.1.- El Procedimiento administrativo para la Compra de Predios Rústicos:**

Este procedimiento es de carácter administrativo y de forma conciliatoria, surge como una innovación de la Ley Federal de Reforma Agraria, que fue el Ordenamiento Jurídico que sucedió al Código Agrario de 1942, precisamente en su artículo 309, se estableció que cuando el núcleo solicitante de tierras se encontrara en posesión provisional de las tierras concedidas por Mandamiento Gubernamental y por Resolución Presidencial se modificara esta situación, el entonces Departamento de Asuntos agrarios y Colonización hoy la Secretaría de la Reforma Agraria, en primer término, quedaba obligado a negociar con los propietarios de él o los predios, la compra de la superficie ocupada por los campesinos y en caso de no conseguirlo, debía localizar en su favor, con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad.

El texto de este artículo es del tenor siguiente.

“Art. 309.- Cuando el núcleo solicitante se encuentre en posesión provisional de las tierras concedidas por mandamiento del Gobernador, y la Resolución Presidencial lo modifique, la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios de el o los predios, la compra a favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando, de no conseguirlo, a localizar en su favor, con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad, y dentro de un plazo que no exceda a los establecidos en el párrafo siguiente.

“Siempre que la ejecución de una resolución presidencial o el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada implique la desocupación de terrenos que los campesinos tengan, en virtud de una posesión provisional o definitiva, los plazos a los que se refieren los artículos 302 y 303 se duplicaran a favor de los ejidatarios”<sup>2</sup>

En su tiempo y a la fecha ha resultado laudable esta medida pues con ella se han obtenido soluciones efectivas ante las dificultades de recuperación de sus tierras, que tienen que afrontar los propietarios respetados en forma definitiva por la autoridad agraria, actualmente por el Tribunal Superior Agrario, en los asuntos del rezago agrario.

Al reglamentar oficiosamente este procedimiento, la autoridad agraria prácticamente estaba reconociendo el respeto de los efectos jurídicos derivados de la posesión provisional a favor de los núcleos solicitantes de tierras que ella misma realizó.

---

<sup>2</sup> **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Expedida el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.

Y a partir de 1992 al darse la reforma Constitucional del artículo 27, que derogó todos estos procedimientos y a la fecha, en los procedimientos dotatorios de tierras que se encontraban y/o se encuentren en trámite, llamados del “Rezago Agrario” por interpretación legal que se hace del artículo 3º. Transitorio de este Decreto; así como del 3º Transitorio de la Ley Agraria y del 4º Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; se ha considerado que se otorga competencia transitoria y especial a los Tribunales Agrarios para conocerlos y resolverlos en definitiva, lógicamente, aplicando retroactivamente la Ley Federal de Reforma Agraria, por tanto, los que se resuelven en forma negativa, negando la dotación de tierras, bosques y aguas a los núcleos solicitantes, en aplicación retroactiva de la Ley Federal de Reforma, las propias Sentencias Agrarias, contienen un considerando y/o un resolutivo, en el que comunican a la Secretaría de la Reforma Agraria, el inicio oficioso de este procedimiento.

Por su parte la autoridad administrativa agraria, Secretaria de la Reforma Agraria, interpretando en el mismo sentido, el Decreto de Reforma del mencionado precepto constitucional y aplicando retroactivamente la Ley Federal de Reforma Agraria, en beneficio de los núcleos agrarios, ha continuado instrumentando este Procedimiento Administrativo para la Compra de Predios que se encuentren en las hipótesis que señalaba el artículo 309 de la citada ley, atendiendo además, al caso de excepción del principio de no retroactividad de la ley esta Autoridad Agraria aplica este Ordenamiento Legal, para resolver situaciones creadas con anterioridad y bajo su vigencia como lo son las consecuencias de decretar la improcedencia de los procedimientos redistributivos de tierras sobre determinados predios en posesión provisional de los solicitantes de tierras, otorgada por la propia autoridad agraria y sin que ello implique la violación de garantía individual alguna.

En consecuencia la actual autoridad administrativa, Secretaria de la Reforma Agraria procede a iniciar este Procedimiento para la Compra de Predios Rústicos no únicamente a petición de parte interesada, sino

oficiosamente y/o en cumplimiento de atribuciones, (con fundamento en el 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en aplicación retroactiva), ó cuando el Tribunal Superior Agrario, le hace de su conocimiento una sentencia negativa de tierras que ordena el respeto de pequeñas propiedades, que se habían entregado provisionalmente a núcleos de población y expresamente le ordena, en el respectivo resolutivo de su sentencia, proceder a instaurar este procedimiento de compra de predios en los términos señalados por el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Reiteramos, de este precepto se desprende que cuando un núcleo solicitante de tierras por mandato gubernamental tiene la posesión provisional de éstas, la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, en caso de que el citado mandato sea modificado, y ya no ordene su afectación, esta obligada a instaurar el Procedimiento de Compra de Predios Rústicos, que tratamos, implementando las siguientes actuaciones:

- A negociar con los propietarios de él o de los predios, la compra en favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando, y
- En caso de no conseguir lo anterior, a localizar en su favor, con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad.

De las hipótesis planteadas con antelación se colige que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene la obligación, de restituir en sus derechos, al o los pequeños propietarios, mediante dos acciones; una, al promover la compraventa del predio en cuestión, con el pago del predio y, otra, en el caso de que esto no ocurra, con el restablecimiento de la posesión del predio una vez que al núcleo solicitante le localice con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladarlos; en

consecuencia estas acciones las instrumentará a través de sendos procedimientos administrativos:

- El de negociación con propietarios en términos de la primera hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- El de negociación con propietarios de predios alternativos en términos de la segunda hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

### **2.1.1. El de negociación con propietarios en términos de la primera hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.**

Los requisitos de procedencia de este procedimiento administrativo tendiente a la regularización de predios, en posesión precaria de los núcleos solicitantes de tierras, son:

Primero, como ya se dijo debe existir una posesión provisional de tierras del grupo solicitante, derivada de la ejecución de un Mandamiento Gubernamental.

Segundo, que el mismo haya sido modificado por la Resolución definitiva, y

Tercero, que el propietario o propietarios de esas tierras que le fueron concedidas provisionalmente a determinado grupo de campesinos, se encuentre en la mejor disposición de llevar a cabo su venta para que la Secretaría de la Reforma Agraria, proceda a su adquisición.

Cuarto, mediante el pago del monto de dinero que fije para tal efecto el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Este Procedimiento administrativo, se inicia con carácter obligatorio para la propia autoridad agraria que modificó con su resolución definitiva una situación preexistente creada por ella misma y que con el transcurso del tiempo ha adquirido una sistematización concerniente a un interés público que reclama el cumplimiento de la Ley Federal de Reforma Agraria, por parte de la autoridad

administrativa federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria y cuya sustanciación, en forma pormenorizada se explicará en el capítulo cinco de este trabajo.

Así, cuando una resolución presidencial o una sentencia del Tribunal Superior agrario niegue en definitiva, la dotación concedida por el Gobernador del Estado en forma provisional, o cuando un fallo de la autoridad judicial obligue a la devolución de una tierra indebidamente afectada, la Secretaría de la Reforma Agraria, procederá a la realización de esta actividad administrativa, bien por su decisión unilateral de autoridad, que la ejerce por disposición de la ley (artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria), o por mandato de una resolución jurisdiccional y deberá instaurar este procedimiento, haciendo las gestiones con los propietarios para la compra de sus tierras y si ésta se logra, deberá incorporarse al régimen ejidal, anteriormente mediante una resolución del Tribunal Superior Agrario que resuelva dicha incorporación de tierras, dotándolos de ellas; y actualmente mediante el traslado de dominio al grupo ejidal afectado, a través de Escritura Pública..

Esta actividad implica el respeto al principio de legalidad; el respeto de determinadas formalidades; el respeto de la garantía de audiencia de los interesados, teniendo implícita la finalidad que persigue la propia autoridad Agraria, basada en la Ley Agraria, como lo es la regularización de la propiedad irregular para culminarlo con una Escritura de Propiedad con estipulación a favor de terceros, debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y Registro Agrario Nacional.

Por tanto la tramitación de este Procedimiento Administrativo, debe cumplir determinadas formalidades y seguir una secuela procedimental determinada, por parte de la autoridad agraria, además de cumplir con el respeto de las garantías Constitucionales correspondientes y resolver en definitiva, atendiendo las circunstancias reales a decidir.

Por lo expuesto, brevemente describiremos la actividad procedimental que la autoridad agraria en cumplimiento de la Ley Federal de Reforma Agraria, aplicada retroactivamente y en cumplimiento de sus atribuciones, procede a desarrollar una vez que recibe la solicitud u orden correspondientes:

- 1.- Análisis de los requisitos de procedencia
- 2.- Instauración del procedimiento
- 3.- Notificación a las partes
- 4.- Investigación de la situación real y jurídica del predio, allegándose los antecedentes necesarios, así como la integración documental que se requiera
- 5.- Practica del avalúo
- 6.- Emisión de la resolución definitiva que aprueba la adquisición del predio
- 7.- Formalización del traslado de dominio ante fedatario público

#### **2.1.2. El de negociación con propietarios de predios alternativos en términos de la segunda hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria**

Este procedimiento administrativo es de carácter oficioso para la autoridad agraria, que lo instaurará al no darse la primera hipótesis que indica el citado precepto legal, pues procederá a iniciar sus actividades administrativas tendientes a la localización de otras tierras en la entidad federativa que corresponda preferentemente.

Esta actividad procedimental a partir de que se agote sin éxito el procedimiento de la primera hipótesis, constará de:

- 1.- Inicio oficioso del procedimiento
- 2.- Análisis de los requisitos de procedencia

- 3.- Notificación a las partes
- 4.- Propuestas de investigación
- 5.- Investigación sobre la situación jurídica y material del predio, allegándose de antecedentes registrales y documentales necesarios incluyendo el levantamiento topográfico
- 6.-Practica del avalúo
- 7.- Previa aceptación del propietario se emitirá la resolución que apruebe la adquisición del predio.
- 8.- Formalización del traslado de dominio ante fedatario público

## **2.2. El Procedimiento Administrativo de Cumplimiento Sustituto de las Sentencias de Amparo.**

Definitivamente este procedimiento, para la autoridad administrativa agraria, en su carácter de autoridad responsable, es estrictamente obligatorio, pues el darle cumplimiento a la resolución jurisdiccional de amparo, por los efectos restitutorios que le señala el artículo 80 de la Ley de amparo, implica que deberá reponer en el goce la garantía violada al quejoso, que generalmente en tratándose del amparo de pequeños propietarios resulta ser la garantía de propiedad y posesión de predios rústicos.

Y la problemática de tipo social que se genera cuando la autoridad agraria intenta restituir en el goce de estas garantías de propiedad y posesión a propietarios particulares, mediante el desalojo a campesinos en posesión provisional o definitiva de tierras, resulta difícil y hasta humanamente imposible la ejecución de tales sentencias de amparo, generando la afectación grave del interés social o colectivo, en proporción con el beneficio que recibirá el quejoso.

Esta problemática agraria en su tiempo ( como se explicará en el capítulo número 3 de antecedentes de este procedimiento), consistió en llegar al poder legislativo dando origen a la reforma y adición primero del artículo 106 y

posteriormente del artículo 105 de la Ley de Amparo, quedando del tenor siguiente.

El párrafo último del artículo 105 de la Ley de Amparo, establece textualmente:

**“Artículo 105.-** ...El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El Juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución...”<sup>3</sup>

El glosario de términos jurídico-agrarios 2006, señala que **“Cumplimiento sustituto**. Figura jurídica establecida en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional, a efecto de que cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; igualmente éste podrá solicitar ante el órgano que corresponda dicho cumplimiento cuando la naturaleza del acto lo permita. En el juicio de amparo en materia agraria, esta figura ha representado una alternativa para las autoridades responsables en el cumplimiento de las sentencias de amparo, cuya exacta ejecución afectaría gravemente el interés colectivo o social en mayor proporción que el que obtendría el quejoso. En términos de la Ley agraria, los tribunales agrarios se encuentran facultados para interrogar a las partes acerca de la forma que propongan para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento, hipótesis en al que se pudiera presentar un cumplimiento sustituto, cuando el propio tribunal determine la existencia de alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia, principalmente si se trata de la cumplimentación sobre tierras de un núcleo, que

---

<sup>3</sup> **LEY DE AMPARO**. Expedida el 10 de mayo de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

afecte gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener la parte quien benefició la sentencia.<sup>4</sup>

Por tanto, este es un procedimiento sucedáneo (vía incidental), que se implementó al reformar la Ley de Amparo y crear el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo a través de la vía incidental “el Incidente de Daños y Perjuicios”, sin embargo, la autoridad administrativa agraria, guiada por ese criterio de justicia social que procura la protección jurídica de la clase campesina, a su vez generó otra vía de un cumplimiento sustituto de la sentencia concesoria de amparo, instaurando un procedimiento administrativo de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, autónomo e independiente, ante esa propia autoridad responsable, acepta y acata, al mismo tiempo, el cumplimiento sustituto vía incidental judicial que prevé la ley de Amparo.

Consecuentemente a la fecha conjuga el cumplimiento sustituto de sentencias de amparo a través de dos formas:

1.- Instaurando el procedimiento administrativo de cumplimiento sustituto de sentencias de amparo basándose en un criterio de justicia social y desde el punto de vista jurídico, se puede afirmar que hace una interpretación *latu sensu* del artículo 105 de la ley de amparo y ,

2.- Implementa una tramitación administrativa para acatar el cumplimiento sustituto de la sentencia de Amparo ordenado por la autoridad judicial, prevista por el artículo 105 de la ley de amparo.

Por lo anterior, en el primer caso, esta actividad administrativa procedimental, comprende las siguientes fases:

---

<sup>4</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 53 Y 54.

- 1.- Análisis de la procedencia del procedimiento señalado en primer término
- 2.- Inicio del procedimiento a petición de parte y de oficio
- 3.- Intervención de las partes.
- 4.- Recava la documentación necesaria y ordena la investigación sobre la situación jurídica y material del predio.
- 5.- Practica del avalúo del predio
- 6.- Elaboración de la ficha que contiene la propuesta de pago respectiva
- 7.- Aprobación del pago.
- 8.- Información a la autoridad judicial.

Por lo que se refiere al segundo caso, solamente se realizan las gestiones necesarias para cubrir el monto de una condena dictada por el Poder Judicial en un Incidente de Pago de Daños y Perjuicios, en cumplimiento a una ejecutoria dictada en un Juicio de Amparo.

Substanciación que es motivo de estudio en el capítulo cinco de este trabajo.

### **2.3. El Procedimiento Administrativo de Pago de las Indemnizaciones de Tierras por Afectaciones Agrarias.**

Este Procedimiento Administrativo de Pago de Indemnización de Tierras rústicas, deriva de las expropiaciones o afectaciones agrarias, que señaló el texto original del artículo 27 de nuestra Constitución Política, en 1917, a través de los procedimientos redistributivos de tierras que conformaron la primera etapa de nuestra Reforma Agraria; a través de la disolución de los inconcebibles latifundios que entonces existieron y/o a través de las nulidades de los actos jurídicos que este precepto Constitucional consignó; mismos que consideramos oportuno explicar brevemente, para entender la subsistencia y problemática actual de cubrir la Indemnización mediante el procedimiento que tratamos en el presente trabajo.

Los referidos procedimientos redistributivos de tierras, conformaron lo que la Dra. Martha Chávez, con gran acierto, denominó, nuestro Proceso Social Agrario y que se tramitaron con base en los lineamientos que estableció el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 y cuyos procedimientos originales, fueron retomados de nuestra famosa Primera Ley Agraria, formulada por el entonces Encargado del Poder Ejecutivo al triunfo de la Revolución, Venustiano Carranza y que se conoce con el nombre de la fecha en que se formuló Del 6 de enero de 1915, Ley que a su vez, retoma la esencia del Plan de Ayala de nuestro gran prócer Agrario, Emiliano Zapata; procedimientos de los que únicamente mencionaremos los principales, no sin antes aclarar que éstos procedimientos llevaron el nombre de la acción agraria que instauraban los solicitantes de tierras y que se instituyeron desde la citada primera Ley Agraria, a saber:

Acciones agrarias y sus procedimientos agrarios:

a) La acción restitutoria de tierras y aguas y su correspondiente procedimiento de restitución.- Para devolver o reivindicar las tierras y aguas despojadas a los poblados que eran sus titulares, por habérselas otorgado el gobierno colonial y despojados con el pretexto de cumplir la ley del 25 de junio de 1856. Desde la exposición de motivos de la primera Ley Agraria, se reconoció “la necesidad de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres.....”<sup>5</sup>

Desde las Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927 y 1929, se aclaró que si se iniciaba el procedimiento por esta vía, al mismo tiempo se seguía el de dotatorio, para el caso de que resultara improcedente.

---

<sup>5</sup> FABILA, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria. P. 229.

b) La acción dotatoria de tierras, bosques y aguas y su correspondiente procedimiento de dotación.- Para adjudicar tierras o aguas a los núcleos de población que no las tuvieran o dotación complementaria, cuando fueran insuficientes. Esta fue la acción clásica y su procedimiento, para conceder tierras, bosques y aguas, y como se afirmó desde la primera Ley, para aminorar el malestar y descontento de las poblaciones agrícolas del país y promover su bienestar general. A través de ella, se resolvió cerca del noventa por ciento de la tierra repartida en el país.

c) La acción ampliatoria de tierras, bosques y aguas y su correspondiente procedimiento de ampliación.- Para aumentar las tierras de los ejidos ya existentes. Al grado que, promovían, primera, segunda, tercera, ampliación, etc., habiendo llegado a instaurarla la autoridad agraria de oficio.

d).- La acción de creación de nuevos centros de población ejidales de tierras y su correspondiente procedimiento de creación de nuevos centros de población ejidales.- Tuvo su origen desde el texto original del artículo 27 Constitucional. Se instauraba, cuando ya no era posible conceder dotaciones y ampliaciones, en el radio legal establecido por las leyes agrarias. Su único requisito de procedencia fue que los solicitantes de tierras, dieran su aceptación en trasladarse al lugar, o al estado donde hubiera.

e) La acción de reconocimiento y titulación de bienes comunales y su correspondiente procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales.- Para titular o reconocer las propiedades que explotaban en forma comunal los pueblos, de hecho o de derecho, también se reconocían las superficies que los comuneros poseían en lo individual. Con estos procedimientos, no se expropiaban o afectaban bienes.

Los cuatro primeros citados, culminaban con resolución presidencial, que invariablemente en uno de sus resolutivos, se consignaba el derecho de los particulares afectados, a solicitar la indemnización correspondiente, que señalaba la Ley Agraria o el Código Agrario, bajo el cual se resolvieron dichos

procedimientos y en éstos ordenamientos agrarios, siempre existió una disposición legal que consignaba tal derecho de INDEMNIZACIÓN, conforme se explica ampliamente, en el capítulo tres de antecedentes legislativos de estos procedimientos, de este trabajo.

En consecuencia con lo expuesto, el procedimiento Indemnizatorio, prácticamente lo instaura la autoridad agraria en cumplimiento de una obligación legal afectatoria agraria y aunque con él no se regulariza ningún predio, lo incluimos en el presente trabajo de tesis, debido a que se tramita ante las mismas unidades administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria, y con él, si se regulariza la omisión de la administración federal con un administrado o con un particular que ha sufrido una afectación agraria del excedente de sus propiedades, regulariza una situación generada por la falta de pago de una deuda y que el caso, esta deuda, forma parte de la deuda interna del país.

Este procedimiento administrativo de pago de Indemnización es el ejemplo más significativo de un tratamiento político que conllevaron siempre los criterios para resolver el pago de las indemnizaciones por afectaciones agrarias y de la disposición de recursos financieros para cubrirlas durante la llamada primera etapa de la reforma agraria en nuestro país “del reparto de tierras” y también en la actual etapa que pretende basarse en el desarrollo de la producción en el campo; pero será en el capítulo de antecedentes legislativos, donde describiremos la historia del tratamiento legal y político del Procedimiento del pago de estas Indemnizaciones por afectaciones agrarias y en este apartado sólo merece nuestra atención el precedente constitucional y legal mediatos, que a continuación referimos, a través de los cuales a la fecha la autoridad agraria sustenta este Procedimiento Administrativo del Pago de Indemnización por Afectaciones Agrarias.

La derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 219, estableció textualmente:

“**Artículo 219.-** Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, bosques y aguas que se hubieren dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Los interesados deberán ejercer este derecho dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial” de la Federación. Cumplido este término, ninguna reclamación será admitida...”

Asimismo en su artículo transitorio sexto prescribía: “artículo 6º .- las indemnizaciones a que se refiere el artículo 219, se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan”. Disposiciones que nunca se emitieron.<sup>6</sup>

De acuerdo al texto actual del artículo 27 Constitucional reformado por Decreto del 6 de enero de 1992, ya no se contempla esta obligación de la Administración Pública Federal Agraria pues se derogaron los procedimientos redistributivos de tierras citados, basados en la afectación de las propiedades particulares y por otra parte dio lugar al nacimiento de la actual Ley Agraria, la que a su vez, en su artículo transitorio segundo deroga la citada Ley reglamentaria, la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Sin embargo, la Ley Agraria actualmente en vigor, en su Transitorio Artículo Tercero prevé: “Artículo tercero.- La ley Federal de Reforma agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se

---

<sup>6</sup> **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Expedida el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.

encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales ...[...] así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en lo futuro se dicten.....[.....].”<sup>7</sup>

A este respecto, invocamos el comentario realizado por Armando López Nogales y Rafael López Nogales, en la Ley Agraria comentada, al analizar su referido Tercero Transitorio: “Del contenido de esta disposición y del artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se deduce que los casos excepcionales en que continuará aplicándose la Ley Federal de Reforma Agraria, son los siguientes:

- a) Ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales,
- b) Materias no especificadas, o sea, aquellos asuntos de naturaleza agraria diversos a los anteriores.

En ambas hipótesis se requiere que se trate de asuntos que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas al artículo 27 constitucional, y sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva. El concepto resolución definitiva se refiere por supuesto a aquella que pone fin al procedimiento o expediente agrario de que se trate, como es el caso de la Resolución Presidencial que resuelve una acción agraria determinada”<sup>8</sup>

Así mismo, al ser esencial que bajo la vigencia de la entonces Ley Federal de Reforma Agraria, se lesionaron los derechos de indemnización protegidos Constitucionalmente, a los propietarios afectados, por no haberles cubierto dicho pago indemnizatorio, hecho valer con oportunidad legal, encontramos correcta la interpretación que de dichas disposiciones indemnizatorias hace la actual Autoridad Agraria y su consiguiente postura de culminar la tramitación y

---

<sup>7</sup> **LEY AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de febrero de 1992.

<sup>8</sup> **Ley Agraria Comentada,** Séptima Ed, México, Porrúa. 2001. p.443

sustanciación de este Procedimiento Administrativo Indemnizatorio, realizando el pago correspondiente en el caso de afectaciones realizadas por la entonces primera autoridad Agraria, el Presidente de la República, así como el pago de Indemnizaciones en las afectaciones posteriores a 1992 hechas a través de sentencias de los Tribunales Agrarios, en los asuntos del Rezago Agrario, en acatamiento al Transitorio Tercero Constitucional, Tercero Transitorio de la Ley agraria y Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, aplicando analógicamente el mismo criterio.

Sin embargo, desde su inicio de las afectaciones agrarias, al cubrir estas Indemnizaciones, las autoridades por diversas causas, complicaron su pago y a la fecha, con mayor razón tiene el tratamiento de todo un procedimiento, pues la autoridad agraria, realiza un conjunto de actos administrativos concatenados, para poder determinar la procedencia del pago a los actuales derechosos, dado el tiempo transcurrido y dada también la controversial posesión de las tierras por parte de los campesinos beneficiados y lo que bien pudo ser un mero “trámite administrativo de pago”, hoy la Autoridad Agraria, realiza todo este Procedimiento Administrativo de Pago de Indemnización por afectaciones Agrarias y lo ha conformado de las siguientes etapas:

1. Instaure el procedimiento a petición de parte
2. Analiza sus requisitos de procedencia emitiendo el acuerdo correspondiente, negativo o positivo.
3. Se recavan las documentales necesarias
4. Para el caso de declarar su procedencia se realizan los trabajos topográficos correspondientes
5. Se practica el avalúo de los predios
6. Previa aceptación del propietario se elabora la ficha respectiva que contiene la propuesta de pago
7. Aprobación del pago

Fases que conforman su sustanciación, misma que desglosamos en el capítulo cinco de este trabajo de tesis.

## **2.4. Otros Procedimientos Administrativos de Regularización de Predios.**

A través de su actividad administrativa de la autoridad agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, ha decidido continuar utilizando los mecanismos jurídicos de adquisición de predios, disponiendo de manera eficaz y transparente de recursos financieros con la finalidad esencial de destinarlos a satisfacer necesidades agrarias de grupos campesinos.

A la fecha, tiene instrumentados, los siguientes procedimientos:

El relativo al cumplimiento de Acuerdos Agrarios.

El relativo al cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo.

### **2.4.1. El relativo al cumplimiento de Acuerdos Agrarios.**

El Glosario de términos jurídico-agrarios 2006, define los Acuerdos Agrarios, como los: “Convenios suscritos entre la Secretaría de la Reforma Agraria y las Organizaciones Campesinas, que tenían como objetivo, con motivo del rezago agrario jurídico o administrativo, establecer vías alternas de solución a los núcleos afectados por dichos rezagos, mediante apoyos para proyectos productivos, compra de tierras, compensaciones económicas, expropiación de terrenos, regularización de posesiones precarias, etc., actualmente, son atendidos los planteamientos de las referidas organizaciones por dicha autoridad, en el marco del Acuerdo Nacional para el Campo de abril de 2003, formalizado por la centrales campesinas, productores rurales y el Gobierno Federal”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 16.

Su objetivo primordial es el atender de forma inmediata los asuntos previamente enlistados por las organizaciones campesinas (definición y atención de asuntos agrarios), teniendo originalmente su apoyo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que establecía como una de las estrategias para fortalecer la política agraria del país, redefinir con la participación de campesinos y de sus organizaciones, las instituciones políticas y programas de apoyo al campo, a fin de concluir el rezago agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad.

Que en el marco del mencionado Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se integró una Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, en cuyo seno se constituyó una mesa de trabajo, relativa a “Regulación Agraria”, integrada por la Secretaría de la Reforma Agraria, el Congreso Agrario Permanente y otras organizaciones campesinas, para definir como ya se dijo con cada organización participante, una agenda de trabajo que permitiera avanzar en la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de grupos campesinos y núcleos agrarios.

En forma consecuente, el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, se estableció como parte fundamental en la política agraria, el otorgar prioridad a la conclusión del rezago agrario, así como dotar de certeza jurídica a la propiedad del sector social.<sup>10</sup>

#### **2.4.2. El relativo al Cumplimiento de Acuerdo Nacional para el Campo.**

El Glosario de términos jurídico-agrarios 2006, define el Acuerdo Nacional para el Campo, como: “El instrumento formalizado el 28 de abril de 2003, entre el Ejecutivo Federal y las Organizaciones Campesinas y de Productores de México por virtud del cual se establecen diversos compromisos y las condiciones para que la soberanía y seguridad alimentarias, y el desarrollo de la sociedad rural, sean

---

<sup>10</sup> **ACUERDO AGRARIO.** Celebrado el día 12 de marzo de 1997, con la Central Campesina Independiente.

alcanzados mediante una política de Estado. Dicho Acuerdo contiene 30 considerandos, 16 principios rectores y 282 compromisos...”<sup>11</sup>

En la parte introductoria del Acuerdo Nacional para el Campo, entre otras cosas se establece lo siguiente: “El Acuerdo Nacional para el Campo reconoce el amplio proceso social, la postura claramente establecida por las organizaciones campesinas y de productores que participaron en el dialogo de que, ante el rezago histórico del sector rural, la apertura comercial y los ajustes estructurales a los que se ha visto sujeto el sector en las últimas dos décadas, la única vía para la reactivación del campo es la aplicación de reformas estructurales de fondo y con visión estratégica nacional a largo plazo. Para alcanzar las reformas estructurales antes mencionadas, este Acuerdo Nacional para el Campo reconoce que el Estado Mexicano, tiene el mandato constitucional para promover, concertar e instrumentar una Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable, las cuales serán operadas institucionalmente de manera concurrente y diseñadas con instrumentos puntuales de política pública que privilegien el respeto a las personas y la aptitud de la tierra; el fomento productivo a lo largo de las cadenas agroalimentarias; el desarrollo rural; y el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, todo esto dentro de un contexto global, un sentido nacionalista y un enfoque regional. Este principio es el que rige y sustenta el Acuerdo Nacional para el Campo, mismo que se reflejar en reformas estructurales, con propuestas de inmediato, corto, mediano y largo plazos, que incorporan el proceso de consulta de las mesas de dialogo, y permitirían materializar las mismas, con un enfoque de país y región, para fortalecer un modelo incluyente de desarrollo económico, social y ambiental, que deberá ser implementado mediante una reingeniería institucional, acuerdos específicos y propuesto cuando así corresponda al Poder Legislativo”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICOS AGRARIOS 2006**, op. cit., p.16.

<sup>12</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006**. op. cit., p. 16.

El numeral 262 del referido Acuerdo determina lo que a continuación se transcribe: “262. El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social; para el efecto se proveerán en la esfera de su competencia los recursos públicos que se autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Las Organizaciones agrarias y de Productores presentaran al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000.”<sup>13</sup>

Los grupos beneficiados, serán los grupos de solicitantes de tierra, poseionarios, avecindados, núcleos ejidales o comunales, colonias agrícolas y/o ganaderas que enfrenten algún tipo de conflicto derivado de la tenencia de la tierra, entre sí o con terceros, a los cuales es necesario encontrar solución por la vía de la concertación.<sup>14</sup>

La Comisión de Elegibilidad, esta integrada por el Procurador Agrario, el Director General de la Unidad de Concertación Agraria dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, como Secretario Técnico, un representante del Subsecretario de Política Sectorial de esta propia Secretaría, como Vocal y como vocales cuatro representantes de las Organizaciones Campesinas, con derecho a voz y Voto.

La Comisión de Elegibilidad, será la encargada de concentrar, analizar y validar que cada uno de los asuntos que presenten las organizaciones campesinas y la Secretaría cumplan con los requisitos de elegibilidad estipulados en estos lineamientos. Para lo cual deberá instruir a las representaciones agrarias

---

<sup>13</sup> **Idem**

<sup>14</sup> **LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DE LA CONCILIACIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS EN EL MARCO DEL ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO.** Suscrito el 24 de julio de 2003 (Autoridades Agrarias y Organizaciones Campesinas)

para que integren la ficha técnico-jurídica y social además de verificar la posesión o en su caso el origen y la naturaleza del conflicto.

Por último la relación de expedientes o asuntos de conflictos agrarios que presenten las organizaciones derivados de la problemática de tenencia de la tierra anteriores a diciembre del 2000, por posesiones irregulares, acuerdos de inejecutabilidad, ejecutorias de amparo, conflictos por límites, inejecución de mandamientos gubernamentales, etc. Tal relación se atenderá de acuerdo al orden de prioridad que establezca la organización conforme a los recursos aprobados.

La autoridad Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, a través de las Unidades Administrativas, mencionadas, conjuntamente con las Representaciones Agrarias, actuando oficiosamente, sustancia estos Procedimientos de Compra de Predios para finalmente acceder a su regularización de la siguiente forma:

1. Actúa sobre los asuntos previamente elegidos, identificados y de acuerdo a las prioridades acordadas, por la Comisión de Elegibilidad y conforme a los recursos aprobados.
2. Actúa sobre los asuntos previamente documentados y/o en su caso, recaba los documentos necesarios
3. Para el caso de declarar su procedencia, integra la ficha técnico-jurídica y social, verificando la posesión y en su caso realizando los trabajos topográficos correspondientes
4. Se practica el avalúo de los predios
5. Previa aceptación del propietario se elabora la ficha respectiva que contiene la propuesta de pago
- 6 . Aprobación del pago

Fases que se detallarán en el capítulo cinco de este trabajo de tesis.

Una vez expuestos, los requisitos y las fases de los Procedimientos administrativos, motivo de este trabajo, hemos observado, que en todos ellos se desarrolla la función pública administrativa, se manifiestan en el orden administrativo, ante la autoridad agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, entre sus órganos, entre sus Unidades Administrativas, se realizan conforme a ciertas normas establecidas o no y conforman un conjunto de actos que tienen unidad entre sí, guardan cierto orden y buscan la realización de un fin determinado, que les otorga dicha unidad, como lo es, la Regularización de Predios Rústicos sobre todo en beneficio de núcleos agrarios y buscan la realización de determinado acto, como en el caso del Procedimiento de Indemnización por afectaciones agrarias.

Asimismo, en tratándose de los que mencionamos como “Otros procedimientos administrativos de regularización de predios” llega un momento en que los percibimos como “Trámites Administrativos”, como acertadamente, designa Daniel Márquez Gómez, a aquellos actos de naturaleza técnica que forman parte de la actuación cotidiana de la administración, pero que finalmente, conforman todo un Procedimiento Administrativo, que tiende a la Regularización de Predios Rústicos, porque la autoridad administrativa agraria, desarrolla una serie coordinada de medidas tendientes a dicho fin.

En general los Procedimientos de Compra de Tierras, a lo largo del tiempo, han demostrado un carácter dinámico y que ha cumplido un destino histórico, adaptándose a la conflictiva agraria, que ha presentado la tenencia de la tierra rústica y buscan el interés general de protección jurídica para la propiedad rústica de la clase campesina ejidal y comunal.

Del desarrollo de las fases expuestas de cada procedimiento, queda evidente, que aplican el principio inquisitivo, dado que su impulso lo mantiene la autoridad administrativa agraria, ésta investiga con amplios poderes, cumplen un mínimo de formalidades procedimentales, contempladas o no en los Ordenamientos Agrarios, como se detallará en el capítulo cinco de este trabajo,

respetar las garantías debidas a los administrados, en su caso, se apegar a la ley, respetar la formalidad escrita, a pesar de su flexibilidad, han sido señalados de lentitud y finalmente los rige el principio de justicia social, pues los grupos beneficiados, son los solicitantes de tierra, posesionarios, vecindados, núcleos ejidales o comunales, colonias agrícolas y/o ganaderas que enfrenten algún tipo de conflicto derivado de la tenencia de la tierra, entre sí o con terceros.



## **CAPITULO 3**

### **ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS.**

Una vez que hemos referido la conceptualización de los temas centrales de nuestro estudio y después de haber expuesto en forma sistematizada los requisitos y las fases procedimentales de los procedimientos que tratamos, pasamos al análisis de su tratamiento en el tiempo, es decir, de cómo ha sido su nacimiento, su evolución en su sustanciación y tramitación, en el ámbito de nuestra legislación federal agraria, en cada uno de estos procedimientos.

#### **3.1. Del Procedimiento Administrativo para la Compra de Predios Rústicos.**

El primer antecedente legislativo de este procedimiento, lo encontramos en la Ley Federal de Reforma Agraria, establecido expresamente en su numeral 309, el cual fue expuesto, como una de las innovaciones que en su tiempo presentó esta Ley, en relación al Código Agrario de 1942, determinando que cuando un núcleo solicitante de tierras por mandato gubernamental tuviera la posesión provisional de éstas, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hoy la Secretaría de la Reforma Agraria, en caso de que el citado mandato fuera modificado, estaba obligada a negociar con los propietarios de el o los predios la compra en favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando, y en caso de no conseguir lo anterior, a localizar en su favor, con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad.

### 3.1. 1. Ley Federal de Reforma Agraria.

Sobre este Ordenamiento Agrario, la Maestra Martha Chávez Padrón, en su obra intitulada “El Derecho Agrario en México”, menciona: los temas básicos de la Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de abril de 1971, son siete y señala que coinciden con los libros de que se compone, a saber: Autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agraria; y responsabilidades.<sup>1</sup>

El texto original, original del numeral 309, fue el siguiente:

“Artículo 309.- Cuando la resolución presidencial fuese negativa al núcleo agrario solicitante y éste, en virtud de mandamiento del Gobernador de la entidad, se encontrara en posesión provisional de las tierras, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización estará obligado, en primer término, a negociar con los propietarios del o los predios la compra a favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando en posesión provisional; de no conseguirlo, a localizar a su favor, con prelación a los demás núcleos y grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad, y dentro de un plazo que no exceda a los establecidos en el párrafo siguiente.

Siempre que la ejecución de una resolución presidencial negativo o el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada implique la desocupación de terrenos que los campesinos tengan en virtud de una posesión provisional o definitiva, los plazos a que se refieren los artículos 302 y 303 se duplicarán a favor de los ejidatarios”.<sup>2</sup>

Esta norma dio origen a que la entonces autoridad agraria, “Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización”, procediera a instaurar este procedimiento

---

<sup>1</sup> **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Derecho Agrario en México, Porrúa, Octava Edición actualizada, México 1985, p. 339.

<sup>2</sup> **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Porrúa, México, Decimasexta Ed. 1977.

administrativo que nos ocupa, con la finalidad esencial de regularización de la tenencia de la tierra, que había quedado en posesión precaria de los solicitantes de tierras, al no confirmarles la primera autoridad agraria, en la segunda instancia de sus procedimientos administrativo-jurisdiccionales de dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; la afectación del mandamiento del gobernador, dictado en la primera instancia, sobre determinados predios.

Quedo inmersa esta norma dentro de libro Quinto, denominado "Procedimientos Administrativos" y precisamente en el capítulo IV, denominado "Segunda Instancia para dotación de tierras, la contempla como la solución para evitar desalojos de campesinos a pesar de que en esa época de la Reforma Agraria en el país, las autoridades agrarias rehusaban expedir resoluciones que trajeran como consecuencia el levantamiento parcial o total de posesiones provisionales.

Aunque esta norma, no incluyó esta solución para el caso de dictar resoluciones presidenciales negativas, ni para el caso de resoluciones presidenciales que incluían menos superficie de la entregada en posesión provisional, en la realidad, por analogía se llegó a aplicar esta disposición.

Así mismo, este precepto, fue acorde a otras normas que de carácter social y sentido proteccionista contemplaba la Ley Federal de Reforma Agraria, puesto que al devolverse las tierras al propietario, tenía que cubrir a los campesinos, las mejoras de todo tipo hecha al predio en su calidad de poseedores de buena fe.

Efectivamente, uno de los efectos jurídicos de la posesión provisional es el de convertir al poblado beneficiado –y a los campesinos adjudicatarios de parcelas-- en poseedores de buena fe con derecho, por lo tanto, a ser mantenidos en la posesión mientras no se dicte resolución presidencial, a hacer suyos los frutos de los bienes entregados y a retirar las mejoras voluntarias en caso de que se levantara la posesión.

Además, les reconoce el derecho a disfrutar las garantías económicas y sociales comprendidas en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulos II, III, V y VI Y en el Libro Tercero de la propia Ley Federal de Reforma Agraria, según disponía el artículo 300, expresamente: “artículo 300.- A partir de la diligencia de posesión provisional, se tendrá al núcleo de población ejidal, para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidos por el mandamiento, y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que esta Ley establece, así como para contratar el crédito de avío respectivo”.<sup>3</sup>

Esta facultad para contratar créditos de avío, prevista en el numeral 163 de la propia Ley, no es más que el reconocimiento u otorgamiento de la personalidad jurídica al ejido provisional, así como el reconocimiento del derecho a contratar los créditos prendarios que refería el artículo 114 de la ley General de Crédito Rural, por citar algunos de muchos otros derechos adquiridos a partir de esta posesión provisional.

Así mismo, esta posesión provisional suspende los efectos jurídicos que señalaba el artículo 217 de esta ley agraria, a saber: “artículo 217.- Durante el tiempo que medie entre la posesión ordenada por el Ejecutivo Local y la publicación de la resolución presidencial, quedarán en suspenso los gravámenes, las limitaciones de dominio y, en general, todos los actos jurídicos que afecten a los bienes concedidos al núcleo de población”.<sup>4</sup>

Como se aprecia, todas estas disposiciones agrarias, denotan la importancia del otorgamiento provisional de las tierras concedidas, pues, no obstante su carácter revisable y revocable, a partir de ella, el poblado beneficiado, gozaba de las tierras sin limitación alguna, por tanto, el innovador

---

<sup>3</sup> **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Expedida el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.

<sup>4</sup> **Idem.**

precepto 309, solo vino a ser una norma protectora más, que reafirmaba el carácter social de las normas agrarias, para estos entes agrarios.

Este texto original cambió al modificarse la Ley Federal de Reforma Agraria el 30 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984, pues el Presidente dejó de ser la primera autoridad agraria para resolver los procedimientos de privaciones y nuevas adjudicaciones y para la expedición de certificados de inafectabilidad, así como para las resoluciones negativas de tierras (dotaciones, ampliaciones, nuevos centros de población ejidales), para quedar como sigue:

“Art. 309.- Cuando el núcleo solicitante se encuentre en posesión provisional de las tierras concedidas por mandamiento del Gobernador, y la Resolución Presidencial lo modifique, la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios de el o los predios, la compra a favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando, de no conseguirlo, a localizar en su favor, con prelación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad, y dentro de un plazo que no exceda a los establecidos en el párrafo siguiente.

“Siempre que la ejecución de una resolución presidencial o el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada implique la desocupación de terrenos que los campesinos tengan, en virtud de una posesión provisional o definitiva, los plazos a los que se refieren los artículos 302 y 303 se duplicaran a favor de los ejidatarios”<sup>5</sup>

A pesar de esta modificación, si se aplicó para el caso las resoluciones negativas y el de las resoluciones que concedían menos superficie de la entrada en posesión provisional.

---

<sup>5</sup> **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Porrúa, Edición 34, 1999.

En resumen, este es el antecedente legislativo del actual procedimiento administrativo de Compra de Predios Rústicos y este precepto es el fundamento legal que obligó y obliga a la autoridad agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, a instaurarlo, mediante dos vías o procedimientos administrativos:

- El de negociación con propietarios en términos de la primera hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- El de negociación con propietarios de predios alternativos en términos de la segunda hipótesis del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

### **3.1.2 Decreto de Reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año.**

Para efectos de nuestro estudio, debemos mencionar que el texto actual del artículo 27 de la Constitución General de la República, deviene de este Decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 del mismo mes y año,<sup>6</sup> por lo que debemos comentar las modificaciones que a nuestro trabajo interesan:

Se modificaron el párrafo tercero, y del párrafo noveno las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII Y XIX; y se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV Y XVI del propio párrafo noveno.

Párrafo tercero: Se suprime la última parte de este párrafo, que establecía el derecho de los núcleos de población para que se les dotara de tierras, bosques y aguas. Es decir, el reparto agrario terminó. Con ello se suprimen de la legislación las acciones y procedimientos de restitución, dotación, ampliación de tierras, creación de nuevos centros de población ejidales, dotaciones

---

<sup>6</sup> **Diario Oficial de la Federación** de fecha 6 de enero de 1992.

complementarias, de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, localización de pequeñas propiedades inafectables, expedición y cancelación de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera.

Párrafo noveno, fracción IV: Se determina que las sociedades comerciales por acciones -a contrario de lo que señalaba la citada fracción- podían adquirir, poseer o administrar terrenos rústicos con fines agrícolas, siempre y cuando no excedan del equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad.

Párrafo noveno, fracción VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, la libertad para asociarse entre sí o con terceros, transmitir sus derechos parcelarios o de uso común, libertad para enajenar las parcelas y adoptar el dominio pleno sobre ellas. Se reconoce además a la asamblea general de ejidatarios y comuneros como órgano supremo.

Párrafo noveno, fracción XV.- Se suprime el primer párrafo de esta fracción que refería las autoridades agrarias que conocían de los procedimientos dotatorios que se derogan.

Párrafo noveno, fracción XVII.- Se simplifica el procedimiento para enajenación de excedentes de tierras cuando la pequeña propiedad rebase los límites permitidos por la ley.

Párrafo noveno, se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

La fracción X señalaba el derecho de los núcleos de población que carecían de tierras o que no podían lograr la restitución para recibirlas en dotación.

La fracción XI señalaba cuáles eran las autoridades y órganos agrarios, sus facultades e integración.

La fracción XII señalaba el procedimiento para dotación o restitución de tierras o aguas.

La fracción XIII indicaba el procedimiento para rectificar, modificar o aprobar los dictámenes de las comisiones agrarias mixtas.

La fracción XIV señalaba que los propietarios afectados con resoluciones presidenciales dotatorias tenían derecho a la indemnización, correspondiente, a excepción de las que tuvieran certificado de inafectabilidad, en cuyo caso, sí podían promover el juicio de amparo.

La fracción XVI señalaba que al ejecutarse la resolución presidencial se debían fraccionar las tierras y adjudicarlas a los ejidatarios.

Al cancelarse las acciones agrarias de reparto de tierras, con esta reforma de 1992, se suprimieron en consecuencias los respectivos procedimientos que llevaban el mismo nombre y por tanto, desaparecieron las autoridades agrarias que establecía la ley.

En el lugar de las citadas fracciones derogadas, en la fracción XIX, se señala que: "Con base en esta Constitución el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, estableciendo Tribunales Agrarios y apoyará la asesoría legal de los campesinos, a través de la Procuraduría Agraria.

Con esta disposición se origina, el establecimiento de un nuevo proceso agrario, en el que los Tribunales Agrarios, tienen plena autonomía y jurisdicción, nuevas acciones y a la par de este proceso ordinario agrario, subsisten procedimientos administrativos ante las autoridades agrarias como en el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, tales como el procedimiento expropiatorio de

bienes ejidales y comunales, el de reversión y los Procedimientos de Regularización de Predios Rústicos, entre ellos, los que son materia de este trabajo de investigación.

Por otra parte, en los artículos transitorios del mencionado Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución General de la República específicamente en su numeral Tercero se prevé:

“La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuaran desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto. Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnaran a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior. Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva”

Es decir, los procedimientos dotatorios de tierras que se encontraban pendientes de resolver en el momento de la reforma y/o a la fecha se encuentren en trámite, llamados del “Rezago Agrario”, por aplicación del artículo 3º. Transitorio de este Decreto de reformas; así como del 3º Transitorio de la Ley Agraria y del 4º Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; fueron

turnados a los Tribunales Agrarios para conocerlos y resolverlos en definitiva, aplicando retroactivamente la Ley Federal de Reforma Agraria,

Así, a partir de 1992 al darse la reforma Constitucional del artículo 27, que derogó todos los procedimientos redistributivos de tierras, mencionados, para resolver estas situaciones creadas con anterioridad y bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria y que decretaron la improcedencia de los procedimientos redistributivos de tierras sobre determinados predios en posesión provisional de los solicitantes de tierras, otorgada por la propia autoridad agraria; la autoridad administrativa agraria, Secretaria de la Reforma Agraria, interpretando el Decreto de Reforma del mencionado precepto constitucional y aplicando retroactivamente la Ley Federal de Reforma Agraria, en beneficio de los núcleos agrarios, ha continuado instrumentando este Procedimiento Administrativo para la Compra de Predios que se encuentren en las hipótesis que señalaba el artículo 309 de la citada ley, atendiendo además, al caso de excepción del principio de no retroactividad de la ley esta Autoridad Agraria aplica este Ordenamiento Legal y a la fecha, hace extensiva la aplicación de esta norma, para los actuales asuntos del "Rezago Agrario", que al resolverlos, originan esta misma situación.

En consecuencia la actual autoridad administrativa, Secretaria de la Reforma Agraria procede a iniciar este Procedimiento para la Compra de Predios Rústicos, tanto para los asuntos generados antes de 1992, como para los actuales, denominados del "Rezago Agrario", y no únicamente a petición de parte interesada, sino oficiosamente y/o en cumplimiento de atribuciones, con fundamento en el 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en aplicación retroactiva y cuando el Tribunal Superior Agrario, le hace de su conocimiento una sentencia negativa de tierras y que ordena el respeto de pequeñas propiedades, que se habían entregado provisionalmente a núcleos de población y expresamente le ordena, en el respectivo resolutivo de su sentencia, proceder a instaurar este procedimiento de compra de predios en los términos señalados por

el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en aplicación retroactiva de la ésta, las propias Sentencias Agrarias, contienen un considerando, en el comunican a la Secretaría de la Reforma Agraria, el inicio oficioso de este procedimiento, de derecho, ya obligatorio para esta autoridad agraria, conforme se desprende de su texto, en su parte conducente: “.....la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios de el o los predios, la compra a favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando,.....”<sup>7</sup>

### **3.1.3. Ley Agraria vigente, promulgada el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año.**

Como consecuencia de la citada Reforma al artículo 27 de nuestra Constitución General, se expidió una nueva ley reglamentaria de este precepto, en su aspecto agrario, que se denominó “Ley Agraria”, promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año. Reformada por Decreto de del 30 de junio de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio del mismo año.

El Dr. Carlos Humberto Duran Alcántara, al esbozar, el análisis de los preceptos que concibe como medulares en la nueva concepción agraria del estado, contenidos en la vigente Ley Agraria, cita: “En el primer título de la Ley Agraria (LA), sin mayores ataduras, el legislador previene el vínculo de la materia agraria con las materias civil y mercantil, que al decir del artículo segundo se aplicará de manera supletoria. Circunstancia que permite advertir la línea eminentemente privatizadora del nuevo ordenamiento. Desde luego resulta interesante reflexionar acerca de la convalidación de un nuevo sistema agrario cuya organización se ordena negando viabilidad al ejido —otrora ligado a los fines del Estado—y en cuyo caso los límites jurídicos en que se desenvolverán prácticamente los relativos a los de una propiedad privada, .....” Continúa

---

<sup>7</sup> LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Porrúa, edición 34, 1999.

opinando: “La adecuación de este sistema desde luego tiene que ver que la nueva Ley Agraria “desaparezca” de sus contenidos a los organismos agrarios, como lo son la Secretaría de la Reforma Agraria, El Cuerpo Consultivo Agrario de la Nación, Las Comisiones Agrarias Mixtas –entre otros—y que sin lugar a dudas al cerrarse el reparto agrario, sus funciones de consideran prácticamente nulas. Aquí lo cuestionable no significa que estas estructuras burocráticas, “se esfumen”, sino más bien ubicar los nuevos límites –sociales- que deberá de recuperar la teoría y la práctica del derecho agrario, como un derecho socialmente justo, que cuente con una estructura que vele por los intereses de los explotados.”<sup>8</sup>

Así mismo, el Maestro Carlos de Pablo, consideró: Con las reformas al artículo 27 Constitucional y a la ley Agraria de 1992 se abandonó la idea de que las disposiciones agrarias deben ser necesariamente especiales y públicas, y se incorporaron al derecho agrario instituciones del derecho común y privado. Algunas Instituciones, por su encuadramiento en el derecho agrario, evidencian una aproximación o reunión en el derecho común y se alejan del derecho agrario.<sup>9</sup>

La polémica que generó estas reformas, aun no concluye y continúan las opiniones de avances y retrocesos tanto en el ámbito sustantivo como adjetivo de la Ley Agraria, sin embargo, coincidimos y confiamos, junto con el investigador Carlos Humberto Durand Alcántara, que la teoría y la práctica agrarias diarias, nos están demostrando, tanto el sentido social de las normas sustantivas agrarias y la imposibilidad de aplicación del estricto derecho en el desarrollo del proceso Agrario, en el que esa práctica cotidiana nos está demostrando, que impera la aplicación de principios de justicia social.

---

<sup>8</sup> **DURÁND ALCÁNTARA, Carlos Humberto**, El derecho Agrario y el Problema Agrario de México, Ed. Porrúa, México, 2002, 1ª Ed. p. 420.

<sup>9</sup> **“LA APROXIMACIÓN DEL DERECHO AGRARIO AL DERECHO COMÚN POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY AGRARIA DEL AÑO DE 1992”**, México, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 23, 1994, pp. 243 y 247.

Y consecuentemente, sobra decir, de lo expuesto hasta este momento, que estos principios de justicia social, son una característica esencial de los procedimientos administrativos que tratamos,

Por su parte, su artículo segundo transitorio, derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, La Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como las demás disposiciones que se le opusieran y también determinó que “en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada de la presente ley”.

Su artículo tercero transitorio de la Ley Agraria en vigor<sup>10</sup>, estableció lo siguiente:

“La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. Los demás asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el cuerpo Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquellos entren en funciones. La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la

---

<sup>10</sup>**LEY AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda”.

Como acertadamente lo menciona el Dr. Sergio García Ramírez, algunas salvedades de notable importancia a la decisión derogatoria mencionada, se refieren al rezago agrario, a los certificados de inafectabilidad y al régimen de Colonias agrícolas y ganaderas.<sup>11</sup>

Ante estas disposiciones, es decir, los artículos terceros transitorios tanto de la Ley Agraria, como del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que establecen que las Autoridades Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria, con apoyo en la aplicación de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, entre otros, continuaran desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, estableciendo en consecuencia, que los expedientes de los asuntos mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnaran a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales de la propia Ley Federal de Reforma Agraria, hasta su extinción y por consiguiente, siguiendo este criterio de excepción al principio de no retroactividad de la ley, las autoridades agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria, han continuado conociendo y substanciando los Procedimientos generados con motivo de diversas disposiciones de la citada Ley derogada, bien por que quedaron pendientes de resolver, o bien, por que se generaron con motivo de los asuntos de rezago agrario, entre ellos, los Procedimiento Administrativos para la Compra de Predios Rústicos, derivado de la aplicación de las situaciones previstas por el artículo 309 del precitado Ordenamiento Jurídico.

---

<sup>11</sup> **GARCIA RAMÍREZ, Sergio.** Elementos de Derecho Procesal Agrario. Porrúa, México, 2000 3ª. Ed.

Por tanto, estos ordenamientos legales y constitucional, expuestos, constituyen los antecedentes legislativos y fundamento del actual Procedimiento Administrativo para la Compra de Predios, que subsistió a la referida reforma Constitucional y las dependencias administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria, los sustancian y tramitan bajo los dos supuestos que prevé este numeral, en las fases que se detallan en el capítulo cinco de este trabajo de tesis, implementando una normatividad con su práctica consuetudinaria, pues no se encuentran reglamentado y éste no podrá suspenderse hasta que concluya el último de los asuntos que esté en el supuesto legal derogado, lo cual justifica la urgencia del establecimiento de su reglamentación, en un Ordenamiento Legal Vigente.

### **3.2 Del Procedimiento Administrativo de Cumplimiento Sustituto de las Sentencias de Amparo.**

Para referir el antecedente legislativo de este procedimiento, consideramos pertinente, empezar por hacer alusión a nuestra grandiosa Institución del Amparo, como instrumento de control de la Constitución, como medio de control de legalidad y como protectora y tuteladora de los derechos fundamentales de las personas reconocidas en el texto de la Constitución, en contra de todo acto de autoridad sea ésta, administrativa, jurisdiccional o legislativa.

Así, según el texto del artículo 14 y 16 Constitucionales, para que la autoridad pueda privar a un individuo de sus derechos, de sus bienes o de su libertad, es necesario que se lleve un proceso previo ante los tribunales competentes, cuya tramitación deberá observar las formalidades esenciales del procedimiento. Además nadie podrá ser afectado en su persona, su familia, su domicilio o sus bienes, sino en virtud de una orden escrita de la autoridad competente, en la cual se deberá fundar y motivar la causa legal de dicho procedimiento.

El juicio de amparo en nuestro país, constituye en la actualidad la última instancia impugnativa en la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal directa de los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.<sup>12</sup>

El Maestro Ignacio Burgoa, define el Amparo, como

Un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.<sup>13</sup>

También para efectos de nuestro estudio, tenemos que mencionar que actualmente, la doctrina distingue, de entre las ramas o sectores del amparo administrativo, al amparo que funciona como sustituto del Contencioso Administrativo y al Amparo Agrario como Institución protección contra las violaciones a la legislación agraria.

En relación al Juicio de Amparo Agrario, conforme a la legislación existente, deducimos sus dos grandes rubros, desde el punto de vista de los sujetos que suelen afectarse por actos de autoridad de diversa índole:

El del Amparo Agrario Ejidal o Comunal, llamado por la propia ley de Amparo en su libro Segundo, "El Amparo en Materia Agraria", y

---

<sup>12</sup> **FIX ZAMUDIO, Hector**, "Amparo", Diccionario jurídico mexicano, pag. 157.

<sup>13</sup> **BURGOA, Ignacio**, El juicio de amparo, 3ª. ed., México, Porrúa, 1994, p. 177.

El Amparo de la Propiedad Agraria Privada o de la pequeña propiedad o poseedores rurales.

En cuanto al amparo agrario ejidal y comunal, protege las garantías sociales de ejidos y comunidades, contenidas en el artículo 27 Constitucional, desde su texto original de 1917, en sus párrafos tercero y noveno fracciones VII y en el 107, fracción II.

Este juicio de amparo ejidal y comunal, tiene sus propios principios y reglas: constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinarias, en términos de la fracción II del artículo 107 Constitucional y del Libro Segundo de la Ley de Amparo, al grado de constituir, según la opinión de muchos constitucionalistas, a la fecha toda una ordenación autónoma. Destacando dentro de ésta, la suplencia de la deficiencia de la defensa y de la queja.

El carácter social, de nuestro juicio de amparo en materia agraria deriva del perfil social de nuestro juicio de amparo, puesto que si el amparo tutela todo el régimen jurídico de México, por igual y sin discriminación tutelaré las tradiciones llamadas garantías individuales y las garantías sociales que este régimen consigna.

La última reforma al artículo 27 constitucional, realizada en 1992 y la creación de los Tribunales Agrarios, no implican la improcedencia del juicio de garantías en materia agraria, sino que se agrega a la fecha, la procedencia del amparo directo.

A la fecha existe una corriente de opiniones generalizada, que apoya la necesidad de complementar el Libro Segundo de la Ley de Amparo con las normas genéricas contenidas en el propio ordenamiento y otra corriente se inclina por que el Libro Segundo, debe subsistir en los términos en que se encuentra

actualmente, debido a la tutela constitucional de las garantías sociales e individuales en materia agraria.

El Dr. Jorge J. Gómez de Silva Cano, expresa que sobre el contenido y alcances del precepto anterior, La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analiza la circunstancia de que en el amparo en materia agraria deban aplicarse las disposiciones del libro segundo de la Ley de Amparo y que las del libro primero sean aplicables en aspectos no contemplados en aquella parte especial de la Ley de la materia, señalando además los casos en que deba recurrirse a la codificación procesal adjetiva.

Lo anterior, señala que se desprende en la Tesis siguiente:

**“CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, APLICACIÓN SUPLETORIA EN AMPARO DEL.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º. De la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, EL Juicio de Amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el Libro Primero, ajustándose en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el Libro Segundo de la aludida Ley. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles en los Juicios de Amparo debe entenderse con la limitación que prescribe el precepto antes transcrito; es decir, solo cuando en la Ley de Amparo no exista disposición expresa respecto de aquellas instituciones establecidas por dicho ordenamiento, no reglamentadas o reglamentadas deficientemente, en tal forma que no permita su aplicación adecuada, a condición de que las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil invocada no pugnen con las de la citada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> **GOMEZ DE SILVA CANO, J. Jorge.** Tratado de la Justicia Agraria en México. Porrúa. 1ª. Ed. México 2002. P.P. 852.

El ex - magistrado Marcos Arturo Nazar Sevilla,<sup>15</sup> sostiene que: El juicio de amparo indirecto en Materia Agraria, continúa debidamente reglamentado por el legislador en beneficio de la clase campesina y subsiste:

--cuando los núcleos de población ejidales y comunales y sus integrantes, ejidatarios o comuneros comparecen al amparo como terceros extraños;

--cuando reclaman actos después de concluido el juicio:

--cuando impugnan determinaciones de autoridades administrativas por violación directa a sus garantías constitucionales.

--cuando controvierten actos prejudiciales,

--se agrega a la fecha, la procedencia del amparo directo.

Con la reforma al artículo 27 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se inician una serie de cambios que permiten el nacimiento del juicio de amparo directo en materia agraria y en las resoluciones que lo resuelven y en los criterios jurisprudenciales actuales, se observa que expresa ó implícitamente, se le están aplicando las disposiciones del libro Segundo de la Ley de Amparo, que reglamente el amparo indirecto.

Por su parte, el juicio de amparo referente a la pequeña propiedad, se rige bajo los principios y reglas: constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinarias del amparo administrativo, distinguiéndose, la aplicación del principio de estricto derecho.

Por efectos del presente trabajo de tesis, debemos referir a grandes rasgos, las disposiciones relacionadas con las sentencias de amparo y su ejecución, contenidas en las diversas legislaciones de Amparo que precedieron a la actual, con la intención de precisar las normas que las han regido y aclarar la ausencia de un sucedáneo o un cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, en dichos Ordenamientos Legales.

---

<sup>15</sup> **NAZAR SEVILLA, Marcos Arturo**, El juicio de Amparo en Materia Agraria, Ed. Porrúa, México, 1999 1ª. Ed.

Así, desde la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, de fecha 30 de noviembre de 1861, en la que se trataba al juicio de amparo, con un procedimiento sencillo, y en sus numerales del 13 al 19 inclusive, se normaba la sentencia y su cumplimiento.<sup>16</sup>

Ya en su numeral 14, se preveía la conducta a seguir en caso de incumplimiento: “el Juez de Distrito cuidará de la ejecución de su fallo, requiriendo formalmente a nombre de la Unión al superior de la autoridad responsable, siempre que éste al tercer día de haberlo requerido no hubiere dado cumplimiento por su parte.

Y el artículo 15, lo complementaba: “Si a pesar de este requisito el fallo no hubiese sido ejecutado, el Juez dará aviso al gobierno supremo, para que dicte la providencia que convenga”.

Y en el artículo 31, se establecía el principio de relatividad de la sentencia de amparo, expresamente: “Las sentencias que se pronuncien en los juicios de esta naturaleza, solo favorecen a los que litiguen. En consecuencia, nunca podrá alegarse por otros, como ejecutorias, para dejar de cumplir las leyes que las motivaron”.

Para no nulificarse el espíritu protector de estos fallos y a manera de completar los artículos 14 y 15, se expidió en 1968, la circular no. 8, que preconizó el respeto a los fallos de amparo, por parte de todas las autoridades.<sup>17</sup>

En la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, expedida el 20 de enero de 1869, que derogó la de 1861, contuvo en su capítulo IV, el tema de “Sentencia en última instancia y su ejecución”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> **DUBLAN y LOZANO**.- Legislación Mexicana, Tomo IX, Ed. Oficial, México, 1878. p. 320

<sup>17</sup> **Ibidem**, p. 528

<sup>18</sup> **Ibidem**, Tomo X, p. 253.

Estableció en su artículo 13, la revisión forzosa de las sentencias, a través del recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia, actuando en Pleno.

Las reglas para la lograr el cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo, se perfeccionan y recrudescen conteniéndose en los numerales 15 a 23, pues pronunciada la resolución de la Suprema Corte, se mandaba al mismo tiempo al Tribunal de Circuito para formar causa al Juez de Distrito, para suspenderlo o separarlo, si hubiese infringido esta ley, se encomendaba al Juez de Distrito, el cuidado de la ejecución de la sentencias, quien otorgaba el termino de 24 horas a la autoridad, so pena de requerir a su Superior inmediato, para cumplir con la sentencia, y para el caso de incumplimiento, dentro de 6 días se daría aviso al Ejecutivo de la Unión, para cumplir con la obligación que le imponía la fracción XIII del artículo 85 de la Constitución y para el caso de que se consumara el acto reclamado, serían encausados, la autoridad que lo hubiere ejecutado y su superior. En su numeral 23, se determinó: El efecto de una sentencia que concede el amparo es: Que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución.

Por su parte, la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, expedida el 14 de diciembre de 1982, en cuanto al fondo del amparo, mantiene su misma tramitación, introduce la figura del sobreseimiento, (reitera el principio de relatividad y los efectos de las sentencias, en su capítulo VIII, denominado de la “ejecución de las sentencias”, autoriza al Juez de Amparo a pedir por conducto del Ministerio de Justicia, el auxilio de la Fuerza Pública (artículo 50) y en los casos de resistencia por parte de las responsables, el Juez de Distrito, la procesaba.

En su capítulo X, “De la responsabilidad en los juicios de amparo”, el artículo 72, previno: “la inejecución de las sentencias de la Corte, se castigará con la suspensión de empleo al Juez, de un o a seis meses, quedando además, éste,

obligado a pagar a las partes el perjuicio que les haya causado, conservando éstos su derecho para hacer que la sentencia se ejecute".<sup>19</sup>

Como se observa, el pago del perjuicio de que habla esta disposición, no se refiere a una cumplimentación sustituta de la sentencia de amparo, sino una compensación por el retardo en su cumplimiento, aparte de que el quejoso, conservaba su derecho a exigir la ejecución.

Por lo que se refiere al Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897, que contuvo las disposiciones del Juicio de Amparo, porque la intención de sus autores, fue la existencia de un solo cuerpo legal que contuviera los ordenamientos de índole adjetiva federal, mantuvo las mismas características del amparo y de la ejecución de sus sentencias.<sup>20</sup>

En cuanto al Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, que comprendió la regulación del juicio de amparo, fue más específico en la ejecución de las sentencias, reiterando las disposiciones anteriores y resulta novedosa la disposición contenida en su numeral 781, al prever la imposibilidad de que un expediente de amparo pudiera mandarse a archivar antes de que la sentencia quede enteramente cumplida, cuando se trate de actos contra la vida, contra la libertad individual o por algunos de los prohibidos por la constitución.

Por lo que hace a la Ley de Amparo de 18 octubre de 1919, ya como ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917, mantiene y reitera los principios de la sentencias contenidos en las leyes anteriores.

De la breve referencia de las legislaciones expuestas que precedieron a la actual Ley de Amparo, sobre las disposiciones relativas a las sentencias de

---

<sup>19</sup> **Ibidem**, Tomo X, p. 394.

<sup>20</sup> **Ibidem**, Tomo XXVII.

amparo y su ejecución, hacemos notar, la ausencia de un sucedáneo o un cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

### **3.2.1 Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La vigente ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, fue expedida el 30 de diciembre de 1935, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, su importancia es innegable, pues contiene la procedencia de nuestra majestuosa institución del Juicio de Amparo, cuyos méritos de ser el instrumento de control de la Constitución, el medio de control de legalidad y su calidad protectora y tuteladora de los derechos fundamentales de todos los gobernados del país, ya hemos preconizado al principio de este capítulo.

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela señaló que, “atendiendo al artículo 103 Constitucional (101 de la Constitución de 1857), que fija la procedencia general del juicio de amparo, la extensión de la protección jurídica de éste abarca únicamente parte de la Ley Fundamental, o sea, aquella que se refiere a las garantías individuales, comprendidas en los veintinueve primeros artículos Constitucionales, y a la que atañe a todas aquellas disposiciones que establecen la competencia federal y local. Consiguientemente, en nuestro régimen Constitucional, procede el amparo en los tres casos previstos en las sendas fracciones que integran el artículo 103 Constitucional, esto es, contra las leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales (fracción I), por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados (fracción II), y, por último por leyes o actos de las autoridades de esto, que invadan la esfera de la autoridad federal (fracción III), declaraciones semejantes a las contenidas en el artículo primero de la Ley de Amparo.”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** *Op. Cit.* p. 250

Concretamente, en lo que interesa en el presente trabajo, de esta Ley Reglamentaria, es su capítulo “De la ejecución de las sentencias” y los artículos que lo integraron originalmente, reiteraban las disposiciones de la Ley anterior, por tanto, en esta época, no se contemplaba, ningún sucedáneo o un cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

A la fecha estos preceptos, ya han sido adicionados o modificados, en las reformas que tuvo la Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 19 de febrero de 1951, 4 de febrero de 1963, 30 de abril de 1968, 29 de junio de 1976, 7 de enero de 1980, 16 de enero de 1984 y 5 de enero de 1988, 1º de febrero de 1988, por lo que actualmente, a esta Ley de Amparo, vigente, le corresponde el mérito de contener, por primera vez, en la existencia del amparo, una alternativa para el quejoso y para las autoridades responsables, en el cumplimiento de las sentencias de amparo, de tener un sucedáneo, es decir, de sustituir un bien por otro, como lo es el sucedáneo del PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS siempre y cuando su exacta ejecución afecte gravemente el interés colectivo o social en mayor proporción que el que obtendrá el quejoso; conocido como “CUMPLIMIENTO SUBSIDIARIO O SUBSTITUTO” a través del procedimiento motivo de estudio en la presente tesis, en la materia agraria y precisamente las reformas que lo originaron son las publicadas en los Diarios Oficiales del 7 de enero de 1980, 16 de enero de 1984, que estudiamos en los siguientes apartados.

### **3.2.2 Decreto de 29 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1980.**

Mediante este Decreto, se adiciona el artículo 106, con un párrafo final, estableciendo:

“artículo 106.....  
.....  
.....

El quejoso podrá solicitar que se de por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido, el juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución, señalando un plazo final para el debido acatamiento de la ejecutoria”.<sup>22</sup>

Con esta disposición, como afirmamos en el apartado anterior, por primera vez, se reglamenta y se admite un sucedáneo, en el cumplimiento de las sentencias de amparo, pero adoleció del defecto de que únicamente se refería a amparos directos.

### **3.2.3 Decreto de 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1984**

Este decreto reformó, adicionó y/o derogó 86 artículos de la Ley de Amparo, y en relación con nuestro tema, se reformó el artículo 95 en su fracción X y el 105, que se adiciona con un último párrafo,

En relación al recurso de queja, establecido por el artículo 95, se agregaron dos casos de procedencia de este recurso, contra el auto inicial del incidente de suspensión y contra la interlocutoria que se dicte en el incidente de daños y perjuicios cuando el quejoso opte por promoverlo ante el Juez de Distrito en lugar de exigir el cumplimiento forzoso del fallo constitucional, por lo que la fracción X quedó como sigue:

“Artículo 95.- El recurso de queja es procedente: .....(.....)

“X.- Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito, en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento”.

Y con el fin de corregir el error que citamos, en la reforma anterior, se suprimió la mencionada adición al artículo 106 y se adiciona al artículo 105, ya

---

<sup>22</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 7 de enero de 1980.

que este artículo se refiere tanto a amparos directos como a amparos Indirectos, para quedar como sigue:

“artículo 105.- .....

.....

.....

El quejoso podrá solicitar que se de por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma la forma y cuantía de la restitución”.<sup>23</sup>

Como mencionamos, había sido erróneo incluir esta modificación en el numeral 106, puesto que se circunscribía esta cumplimentación sustituta para los amparos directos, entonces improcedentes, en materia agraria, lo cual vino a constituir la razón de ubicar esta media en este número 105, haciéndolo aplicable tanto al amparo directo como indirecto.

Como se mencionó con antelación, este precepto se encuentra incluido en el Capítulo XII, de la Ley de Amparo, intitulado “De la ejecución de las sentencias” y por primera vez se acepta la conversión de la obligación de cumplir rigurosamente con la sentencia de amparo por una obligación secundaria de pagar daños y perjuicios, cumpliéndose con la ejecutoria en forma subsidiaria o sustituta, porque el cumplimiento principal se substituye, mediante el pago de daños y perjuicios. En la práctica judicial y administrativa, se ha optado por esta denominación “cumplimiento sustituto”.

Previo al análisis de esta nueva institución, debemos hacer referencia forzosa al motivo y razón que originó su propuesta al poder legislativo y afirmamos sin lugar a dudas, que lo fue la problemática que representaban cientos

---

<sup>23</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 16 de enero de 1984.

y cientos de ejecutorias de la materia agraria, pendientes de ejecutar, en las que se había concedido el Amparo y Protección federal, a propietarios particulares y por el efecto restitutorio de las sentencias de amparo de acuerdo con lo señalado por el artículo 80, tenía de restituirseles en el goce de las garantías violadas, que generalmente, lo eran las de propiedad y posesión, lo cual implicaba la desocupación de tierras por parte de campesinos y evitar el problema social que se generaría, fue determinante para no dudar en aceptarse.

Como prueba de lo anterior, nos la da el principal precedente, donde se expuso y se planteó la necesidad imperante de la existencia de esta problemática y su solución a través de este o cualquier sucedáneo en el cumplimiento de las sentencias de amparo, como lo fue la ponencia presentada por el Doctor en Derecho Roberto Garza Cabello García, en el Congreso Mexicano de Derecho Procesal, realizado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A. C. en la ciudad de Xalapa, Veracruz, en el año de 1979, titulada “Propuesta de adición a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en la cual se proponía la modificación de estos ordenamientos legales, en el sentido de que las partes en la controversia constitucional, plantearan al Juez, sustituir la ejecución material precisada en la ejecutoria de amparo, por otros actos que se tradujesen en la compensación de la afectación del acto ilícito considerado en la ejecutoria, basándose principalmente en los impedimentos de carácter material y social que en materia agraria existían para el cumplimiento de las sentencias de amparo.<sup>24</sup>

Ya en esa época, se había reconocido y era indiscutible, el perfil del amparo como institución social, que imparte su protección o tutela a entidades socio-económicas denominadas ejidos, comunidades, sindicatos, que gozan de garantías sociales y que integran un régimen de seguridad jurídica de contenido eminentemente social, constitucionalmente reconocidos; así como la innegable

---

<sup>24</sup> **VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Memorias**, Garza Cabello García, Roberto: “Propuesta de adición a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” Xalapa, Veracruz, del 12 al 16 de noviembre de 1979.

realidad social agraria, en la que se encontraban un porcentaje estimativo de fallos pronunciados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en amparos promovidos por pequeños propietarios o poseedores que habían sido ilegalmente afectados por resoluciones presidenciales o indebidamente incluidas sus propiedades en los planos proyectos de localización o de ejecución de dichos fallos o por los propios ejidos y comunidades en las que debido al transcurso del tiempo, desde la fecha en que se otorgó la protección federal a la en que sus promoventes pretenden su ejecución, ya resulta de hecho imposible la restitución de las garantías individuales violadas, de propiedad y posesión, toda vez que atendiendo al interés social, las autoridades responsables agrarias, se ven impedidas a restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías.

#### **3.2.4 Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Esta medida subsidiaria, se efectuará a través de una vía incidental, es decir, a través de un INCIDENTE, que se realizará después de dictada la sentencia de amparo, se sustanciará ante el propio juez de Distrito y en esta adición al artículo 105 de la Ley de Amparo y en general en la propia Ley, faltan las disposiciones que regulen en forma sistemática el procedimiento para la sustanciación del incidente de pago de daños y perjuicios para el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

Por tanto, si la ley de Amparo no establece el procedimiento que ha de seguirse en los casos en que se plantea un incidente que requiera sustanciación, como lo es el DAÑOS Y PERJUICIOS que estudiamos, tendrá que acudir a la supletoriedad que fija la propia Ley de Amparo.

Así, el artículo 2 de la Ley de Amparo, establece que “El Juicio de Amparo se sustanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente libro, ajustándose, en materia agraria, a las

prevenciones específicas a que se refiere el libro segundo de esta ley. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles ”<sup>25</sup>

Con apoyo, en esta remisión directa de supletoriedad, que hace la ley suplida, para la sustanciación del citado incidente, estaremos a lo establecido por el 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, claro, adaptándose a las medidas afines que se puedan aplicar, en razón de tratarse de un incidente extraprocesal y este Ordenamiento, solo contempla los incidentes intra-procesales. Así como esta circunstancia, existen otras más que nos obligan a opinar, aunque nos es nuestro tema, que es precisa una reglamentación especial de este incidente, en la ley de amparo. En el capítulo cinco de este trabajo, nos avocaremos al análisis general de este incidente judicial y del propio procedimiento de cumplimiento sustituto que tramita la propia autoridad agraria.

### **3.2.5 Reglamento Interior de La Secretaría de la Reforma Agraria.**

A partir de que se creó el sucedáneo en el cumplimiento de las sentencias de amparo que nos ocupa, en los Reglamentos Interiores de la Secretaría de la Reforma Agraria, se contempló expresamente la facultad de su titular y de su Unidad Administrativa, Dirección General de Asuntos Jurídicos, de intervención en estas controversias de carácter judicial.

Así, en el Reglamento Interior de esta Secretaría de Estado, autoridad administrativa agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1985, en su numeral 5º fracción VI, contemplaba:

“artículo 5º --El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:.....( ...) fracción VI—Representar al Presidente de la República

---

<sup>25</sup> **LEY DE AMPARO.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.

en los juicios constitucionales, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo y 14 párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”,

Y en su artículo 13, fracción XIV, señalaba como atribución de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la siguiente: “...fracción XIV.- Estudiar y emitir opinión jurídica sobre expedientes relativos a indemnización por afectación agraria, de compraventa por ocupación indebida o de cumplimiento subsidiario de ejecutorias de amparo, autorizados por el Comité Técnico para el pago de compra de predios e indemnizaciones en Plano Nacional”.<sup>26</sup>

Disposiciones que reiteró el posterior Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1989, que abrogó al de 1985, en sus disposiciones correlativas, artículo 5º fracción VI y 10 fracción XIV, respectivamente.

Sin embargo, en el actual Reglamento Interior de la autoridad agraria, Secretaría de la Reforma Agraria vigente, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de julio de 1995, y reformado por Decreto publicado el 30 de marzo de 1998, (que abroga el del 7 de abril de 1989), conserva estas mismas facultades el Secretario de la Reforma Agraria en sus artículos 4º, 5º fracción VI, XXIII y XXVI, solo que en el artículo 11º fracciones VI y XXI, que establece las facultades de su Unidad Administrativa, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, entre las que se señalan su competencia para la intervención en la tramitación de los juicios de amparo, y su atención, así como para el cumplimiento de la sentencias de amparo que concedan la protección constitucional, estableciendo expresamente:

“Artículo 11.—La Dirección General de Asuntos Jurídicos estará adscrita al Titular de la Dependencia y tendrá las siguientes atribuciones: .....(.....)

---

<sup>26</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 27 de agosto de 1985

Fracción VI. Elaborar los informes previos y justificados que en materia de amparo, por razón de competencia, deban rendir el Secretario y el Presidente de la República, así como los demás servidores públicos que sean señalados como autoridades responsables. También intervendrá en los juicios, en que, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo, el titular de la Secretaría tenga la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Fracción XXI. Opinar en los juicios de amparo sobre el alcance y cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial Federal, e informar del cumplimiento que las autoridades responsables den a las mismas”<sup>27</sup>

Lo anterior, significa que actualmente, solo en términos generales, se establece en el Reglamento Interior de la Autoridad Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, sus facultades de intervención en el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, ya no específicamente como en los anteriores reglamentos.

### **3.2.6 Programa Sectorial Agrario 2001-2006.**

El mencionado Programa, establecía que la materia “Cumplir las ejecutorias del Poder Judicial de la Federación”, se había dispuesto una estrecha coordinación entre la Unidad Técnica Operativa, La Dirección Ejecutiva para la Regularización de Predios e Indemnizaciones (Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones), La Dirección General de Ordenamiento y Regularización y las Representaciones Agrarias en los Estados, autoridades responsables ordenadoras o ejecutoras en los juicios de amparo, para realizar de manera conjunta las acciones indispensables que permitan acreditar el total cumplimiento de las ejecutorías que se dicten en los juicios de amparo, evitando que se generen Incidentes de Inejecución y, para el supuesto de que ello suceda, proveer lo necesario para que los mismos sean declarados sin materia y

---

<sup>27</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 11 de julio de 1995

no se apliquen las sanciones previstas por la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.<sup>28</sup>

### **3.3 Del Procedimiento Administrativo de Pago de Indemnización de tierras por Afectación Agraria.**

El referir los antecedentes histórico-legislativos del pago indemnizatorio como tal, no resulta tan meritorio, puesto que desde la primera ley Agraria del 6 de enero 1915 y las posteriores legislaciones agrarias, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, contemplaron este derecho de Indemnización de los afectados con los procedimientos dotatorios agrarios y hasta la fecha, donde por aplicación retroactiva estas legislaciones, procede realizarlas; pues lo complicado es explicar la problemática que tuvo desde su inicio, reiteramos que desde las primeras afectaciones agrarias, el cubrir estas Indemnizaciones, por parte de las autoridades agrarias, fue casi menos que imposible, ante la escasez de los fondos del erario, para hacer frente a este problema, sin embargo, la presión de dar solución al problema agrario, era más apremiante, por tanto, acudir a la expropiación con la promesa de indemnización, fue la solución sin solución y el tratamiento político que se le dio y que le alcanza la fecha, no es justificable, pero necesario. por tanto, complicar o hacer complejo, dicho procedimiento por la autoridad agraria, quien realiza todo un conjunto de actos administrativos, concatenados o no, para poder determinar la procedencia del pago a los actuales derechos, es la realidad, al fin que las normas para tramitarlo, no existen, por lo que el retardar este procedimiento, violará el derecho de petición del administrado, quien puede acudir a los tribunales y subsanarse, pero el Estado, logrará el objetivo de retardar el pago, aunque finalmente, lo entienda con primeras y segundas generaciones de herederos y lo que en otro tipo de expropiaciones, bien puede ser un mero “trámite administrativo de pago” en tratándose de la Indemnización Agraria, es obligado, realizar todo este

---

<sup>28</sup> **Diario Oficial De La Federación** del 4 de febrero de 2002.

Procedimiento Administrativo de Pago de Indemnización por afectaciones Agrarias.

Para conocer su tratamiento en el tiempo, en nuestra legislación agraria pasamos a exponer sus antecedentes, al igual que en nuestra la Constitución, empezando por la primera Ley Agraria, conocida con el nombre de la fecha de su formulación.

**3.3.1 Decreto de 6 de enero de 1915, declarando nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 23 de junio de 1856.**

Ante su ya de por sí, indiscutible trascendencia social, política y jurídica, que representa este decreto-ley, para la solución del problema agrario en nuestro país y por representar el nacimiento de nuestro Derecho Agrario Contemporáneo, acudimos a la referencia ponderable, que de ella hace, uno de nuestros ius-agraristas más destacados, como lo es el Maestro Raúl Lemus García, en su obra Derecho Agrario Mexicano, no menos reconocida, al expresar: “La ley del 6 de enero de 1915, tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa Constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado. Esta ley trascendental para el desarrollo posterior del país, expedida en el H. Puerto de Veracruz, por don Venustiano Carranza, tiene como antecedente inmediato el decreto de 12 de diciembre de 1914, aprobado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, por el que éste se obligó a dictar “leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueran

injustamente privados, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz, legislación para mejorar la situación del peón rural, del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias”.<sup>29</sup>

Como es bien sabido, no pudo aplicarse extensamente, debido a la situación de guerra civil que había aún en el país, pero según información que proporciona el Dr. Humberto E. Ricord,<sup>30</sup> durante los primeros años de gobierno del señor Carranza, es decir, entre 1915 y 1917, e incluso hasta 1920, dicha Ley sirvió de base jurídica para la distribución total de 132,639 hectáreas de tierra, entre 59,848 beneficiados”.

Una vez destacada la importancia de nuestra primera Ley Agraria, vamos a referirnos al tratamiento que dio a la expropiación y a la indemnización agrarias.

En el penúltimo párrafo de la exposición de motivos previó: “Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar ( imposibilidad de restituir sus tierras y la angustiosa situación económica de los pueblos) no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, EFECTUANDO LAS EXPROPIACIONES que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas.....”<sup>31</sup>

Y en su artículo 3º Los pueblos que necesitando, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades su población, EXPROPIÁNDOSE por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, DEL QUE SE ENCUENTRE INMEDIATAMENTE COLINDANTE CON LOS PUEBLOS INTERESADOS.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> **LEMUS GARCIA , Raul.** Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, 1996, Octava Ed. Actualizada. P. 191

<sup>30</sup> **RICORD, HUMBERTO E.** Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana, 1972, p.87

<sup>31</sup> **FABILA MONTES DE OCA, Manuel,** op. Cit. P 271-272

<sup>32</sup> **Ibidem.**

Fue acorde la exposición de motivos, con la solución que propone ya en el texto, en su artículo 3º, es decir, ante la necesidad expuesta, se propone el que, el como y donde y con quien, o sea:

- dotar de tierras privadas,
- por la vía de la expropiación,
- tomándolas de las inmediatamente colindantes
- ante las autoridades agrarias que crea.

Y en su artículo 10, expresó: “Artículo 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la Resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en el que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente. **En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.**”<sup>33</sup>

Realmente, proporcionó la vía opcional que podían asumir los propietarios expropiados, bien:

- acudir al medio de defensa legal para impugnar la resolución presidencial y si obtenía resolución a su favor, sólo se le reconocía el derecho a la Indemnización y/o

---

<sup>33</sup> **Idem.** P. 274

- Hacer uso del derecho de reclamar las indemnizaciones que debían pagárseles.

En su artículo 1º declara la nulidad de las operaciones por la que las autoridades y los latifundistas, habían despojado a los pueblos, en el 4º crea las primeras autoridades agrarias y en los 6º, 7º, 8º y 9º delinea la estructura y las fases de los procedimientos de dotación y restitución de tierras. Y llamó ejidos a la tierra dotada.

Por decreto de 19 de septiembre de 1916, sus artículos 7, 8 y 9, fueron reformados.

Por decreto de 30 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1932, el Congreso de la Unión reformó el artículo 10 y como acertadamente afirma el Dr. Humberto E. Ricord, “con todos los procedimientos de una modificación a la Carta Magna, lo que no pocos autores consideraron como la primera reforma al artículo 27, porque éste había ordenado la continuidad de vigencia de aquel Decreto de 1915, “como ley constitucional”.....”<sup>34</sup> para quedar como sigue, en la parte que nos interesa: “Artículo 10.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo. Los Afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal PARA QUE LES SEA PAGADA LA INDEMNIZACIÓN correspondiente. Este derecho deberán de ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva, en el “Diario Oficial” de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida....”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> op.cit. p. 142.;

<sup>35</sup> **FABILA MONTES DE OCA, Manuel.** op. Cit. p 541.

Como se observa, con esta reforma, elimina la opción de defensa legal, y de promover el juicio de amparo, debido al abuso que de él hicieron los propietarios, contra las resoluciones del presidente, pero subsiste, su derecho para ejercitar el pago de la INDEMNIZACION en el lapso de un año, ya no a partir de la expedición de las resoluciones dotatorias, sino a partir de su publicación.

Después de cumplir por mucho su gran cometido, al reformarse el artículo 27 Constitucional por decreto de 9 de enero de 1934, se abroga esta primera ley Agraria, pero sienta la base general para el pago de las INDEMNIZACIONES AGRARIAS.

### **3.3.2 Artículo 27 de la Constitución General de la República promulgada el 5 de febrero de 1917.**

Los primeros años de acción legislativa y administrativa agrarias, a partir de la primera Ley del 6 de enero de 1915, demostraron la imposibilidad de atacar directamente el problema agrario, sin hacer reformas importantes a la Constitución de 1857, por lo que, como lo señala el Dr. Gómez de Silva Cano, en su obra "Tratado de la Justicia Agraria en México"<sup>36</sup>: que: "la Iniciativa presentada por Venustiano Carranza, contemplada en el artículo 27 del proyecto de Constitución, se concretaba a proponer que en relación con la facultad para ocupar la propiedad privada por causa de utilidad pública y previa indemnización, que ya establecía la Constitución de 1857, la causa de utilidad fuera declarada por la autoridad administrativa correspondiente, dejando a los órganos judiciales la facultad de intervenir para determinar el valor del bien para fines indemnizatorios".

Protegía de lleno la propiedad privada plena, concebida como garantía individual, por lo que fue rechazado, sin más por los Constituyentes, quienes en

---

<sup>36</sup> **GOMEZ DE SILVA CANO, J. Jorge.** Tratado de la Justicia Agraria en México. Porrúa. 1ª. Ed. México 2002. P.P. 76.

grupo de trabajo, encabezados por el Ing. Pastor Rouaix, entonces Ministro de Fomento, formularon un nuevo proyecto, que finalmente se aprobó, con la consiguiente importancia de todos reconocida, al sentar los principios claves de nuestra Reforma Agraria.

Encauzaremos su explicación, en lo que corresponde al tema de la INDEMNIZACIÓN AGRARIA que tratamos, exponiendo los criterios de nuestra gran pilar ius-agrarista la Dra. Martha Chavez y del panameño, Dr. Humberto E. Ricord, investigador acucioso, que abordó con todo acierto y desde el punto de vista legal, el estudio de nuestra Reforma Agraria, de la siguiente manera:

La Dra. Martha Chávez Padrón, explica en su Libro El Derecho Agrario en México<sup>37</sup>, que:

“Hay varias fracciones del artículo 27 Constitucional, que mencionan la expropiación.

El párrafo segundo dice que las “las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

El párrafo dieciséis, congruente con el segundo ya citado, dice que “Las Leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente”....

Mas adelante el precepto constitucional continúa estableciendo en la fracción X, como si al hacerlo en párrafos diferentes tratara de establecer otra figura distinta, o una modalidad en la expropiación para la materia agraria, que “los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr sus restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenado, serán dotados

---

<sup>37</sup> **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Derecho Agrario en México. Porrúa. 8ª. Ed. México 1985. P.P. 289 a 291.

con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de cederles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a es fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados”.

En la fracción XIV se dice que “los afectados con dotación tendrán derecho solamente de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente”. Obsérvese para todos los efectos legales subsecuentes que la fracción XV utiliza la palabra afectar, en lugar de expropiar, al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las afectaciones agrarias.”

Finalmente concluye que:

“Resulta así que, en realidad, el interés máximo es el nacional y que éste implica a todos los demás; que el interés Público, se refiere a la expropiación en materia administrativa fundándose en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional; y que el interés social, siendo diferente del anterior se funda en los párrafos X y XIV del 27 constitucional, y crea con ello otra figura jurídica, la afectación, muy parecida a la expropiación , pero diferente en su elemento esencial y formal, supuesto que a un latifundista se le substituye su bien jurídico (su latifundio), por causa de un interés social, y se le substituye dicho bien, con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa. A mayor abundamiento , cuando en la expropiación los bienes expropiados “no fueren destinados al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate”, mientras que en materia agraria los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, pues aún en caso de desaparecer el ejido... el elemento formal de la expropiación lo es la indemnización y el que lo distingue de la

confiscación...aún en el elemento formal, sufren diferenciaciones, la expropiación y la afectación, pues en esta última la indemnización no es “**mediante**” sino posterior...y aunque el bien afectado pase a manos de ejidatarios, éstos no pagan el importe de la indemnización”

Con lo anterior, se llega a la conclusión de que las figuras descritas, es decir, la expropiación y afectación tienen supuestos parecidos pero no iguales, como se desprende de las fracciones antes señaladas del mencionado artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte el Dr. Humberto E. Ricord,<sup>38</sup> expone:

“Hubo en el artículo 27 una norma tradicional que, con otros factores, perturbó el criterio del Constituyente. Nos referimos al parte segundo, que trata de la expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización. El instituto jurídico mencionado es la única limitación al sagrado derecho de propiedad privada, es la única limitación al sagrado derecho de propiedad privada, que admitió el constitucionalismo finisecular del siglo XVIII, y que el liberalismo del siglo pasado defendió a todo lo largo de su vigencia ideológica. Cuando el Estado se ve constreñido por la necesidad pública a hacer uso de una propiedad particular, la expropia, y paga su valor al dueño. Es decir, que reemplaza un bien por otro; queda el propietario con valor económico igual”

“Al concluir el aparte tercero del artículo 27, luego de autorizar que para las dotaciones se tomaran tierras de las propiedades inmediatas, se declaró que “la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública”. Ya sabemos que conforme al inciso segundo del mismo artículo, la “utilidad pública” es la base de la expropiación, y que ésta obliga a indemnizar. Por ello, cuando la oración final del aparte tercera declara de “utilidad pública” la adquisición de propiedades, crea un

---

<sup>38</sup> **RICORD, Humberto E.** Op. Cit. Pp.133 a 136

factor de incertidumbre alrededor del carácter confiscatorio de la dotación de tierras a favor de los pueblos, autorizada por el mismo inciso tercero”.

Continúa exponiendo: “En el aparte que sigue a la Fracción VII, el artículo 27 dice: “Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que se a de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”. Aquí vuelve a asociarse, aunque la fórmula no tenga una redacción muy precisa, la utilidad pública con la indemnización por expropiación”.

“Una tercera pauta de interés en el aspecto examinado es la de que en los repartimientos hechos por virtud de la Ley de 1856, el excedente de 50 has. debería ser devuelto a la comunidad, “indemnizando su valor al propietario”, según lo pertinente del artículo 27. Es un caso especial de restitución a una comunidad, pero que obligaba a indemnizar, en tanto que las restituciones por despojos no causaban indemnización”

“Estas tres disposiciones del artículo 27, últimamente comentadas, predispusieron el ánimo del Constituyente a tratar el fraccionamiento de los latifundios como un caso de expropiación, sujeto al pago de indemnizaciones, apartándose de la norma adoptada en cuanto a dotaciones y restituciones a los pueblos, que por regla general, y como aplicación del principio de las modalidades que afectarían a la propiedad privada, no obligaban a cubrir indemnización alguna. La afectación de las grandes propiedades, para las dotaciones previstas constitucionalmente, no se traducía en indemnización, porque era necesario dotar a los pueblos de las tierras y aguas que necesitaran. La restitución en caso de despojos, que el artículo 27 declaraba nulos, tampoco exigía la indemnización, como se advierte de la fracción constitucional relativa a las nulidades.....(.....)”.

“Sin embargo, en materia de fraccionamiento de latifundios por vía general (distinto al de las dotaciones de tierras inmediatas a los pueblos), que las leyes locales iban a reglamentar, el Constituyente optó, como lo repetimos por el sistema de venta directa hecha por los propietarios y, en caso de negativa de éstos, por la expropiación, para que se vendieran fracciones , mediante pagos anuales por lapso de veinte años, al 5% de interés máximo. El literal e) del aparte a que nos estamos refiriendo, obligaba al propietario “a recibir bonos de la deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada”. Esta claro que si los adquirentes pagarían por anualidades, los bonos estatales solo representaban una garantía, una obligación subsidiaria del Estado”.

“La solución económica pues, del fraccionamiento de latifundios, fue la de que los nuevos propietarios de extensiones pequeñas pagaran, a largo plazo, su valor a los latifundistas, con la garantía del Estado.....”.

“Pero la ausencia de criterio uniforme de las normas constitucionales, en cuanto a expropiación o confiscación de los latifundios, reflejo de las indecisiones que había sobre el particular en las fuerzas constitucionalistas, propiciaría durante años una serie de accidentadas contradicciones en lo relativo a la indemnización por las afectaciones de la gran propiedad”.

Estos dos criterios expuestos, de voces autorizadas, nos demuestran como desde su inicio y hasta la fecha, existen diversidad de opiniones y criterios, para determinar la procedencia de las Indemnizaciones Agrarias, pero, a la fecha, lo cierto es que si un afectado, demuestra la oportunidad de su solicitud de indemnización, a la autoridad agraria, ésta no opondrá objeción alguna en integrar el expediente respectivo para la iniciación del procedimiento de pago correspondiente.

### **3.3.3 Ley de Ejidos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1921.**

Constituida de 42 artículos y 9 transitorios, fue expedida bajo el régimen de Gobierno del Presidente Álvaro Obregón, que recoge las experiencias derivadas de las circulares emitidas desde marzo de 1916 hasta octubre de 1920, las ordena y sistematiza para dar pie a un cuerpo jurídico, que establece lineamientos importantes sobre cuestiones fundamentales para el proceso de reforma agraria, tales como la capacidad agraria, concepto de ejido, la superficie mínima para el reparto de tierra, requisitos para la procedencia de acciones agrarias (dotación y restitución), y reglamentación de procedimientos, designación de autoridades agrarias (se suprime la facultad de los jefes militares par efectuar repartos de tierras).

Conforme al tema que nos ocupa, la presente Ley en su capítulo V, denominado Indemnizaciones, establece en sus artículos 35, 36, 37 y 38 textualmente lo siguiente:

“CAPITULO V. Indemnizaciones. ARTICULO 35.- Es de utilidad pública la dotación de tierras suficientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades que prueben la necesidad o la conveniencia de obtener terrenos para su subsistencia. ARTÍCULO 36.- Toda dotación de tierras da derecho al legítimo propietario de ellas a la indemnización correspondiente.

ARTÍCULO 37.- Todas las reclamaciones por indemnización, a que diere lugar la aplicación de esta Ley, serán contra el Gobierno Federal y se resolverán conforme a las siguientes: I.- El monto de la indemnización por las tierras afectadas a consecuencia de una dotación será el proporcional a la parte afectada del predio, según el valor catastral tácito o expresamente reconocido por el propietario, incluyendo acueductos, edificios y cualquier género de construcciones, si los hubiere, y más un diez por ciento. II.- El

exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, debiendo nombrarse dos peritos, uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado, y en caso de inconformidad de éste o de la Comisión Nacional Agraria con el juicio pericial, el avalúo de las mejoras deberá someterse a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo mejoras deberá someterse a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

ARTICULO 38.- En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procede la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente. En el mismo término de un año podrán ocurrir a la autoridad judicial los propietarios de terrenos expropiados reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles, prescribiendo su derecho en caso contrario”.<sup>39</sup>

Como se aprecia, esta Ley reglamentaria, continuó contemplando los Procedimientos, para el pago indemnizatorio, por afectaciones agrarias.

### **3.3.4 Ley de Deuda Pública Agraria, de 10 de enero de 1920, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1920.**

La Dra. Martha Chávez Padrón, explica en su Libro El Derecho Agrario en México<sup>40</sup>, que:

---

<sup>39</sup> **Diario Oficial de la Federación**, el 8 de enero de 1921.

<sup>40</sup> **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Derecho Agrario en México. Porrúa. 8ª. Ed. México 1985. P.P. 292.

“Con fundamento en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, el propio Venustiano Carranza, decretó la creación de un sistema específico para la indemnización en materia agraria; en efecto, con la Ley del 10 de enero de 1920 se creó “La deuda Pública Agraria”, para pagar en bonos, amortizables en un plazo de veinte años, a “los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos ... e igualmente indemnizará a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyeran a los pueblos”.

Se ordenó la emisión de bonos”hasta por la cantidad de cincuenta millones de pesos oro nacional”, redimibles en 20 años, para cubrir tales indemnizaciones (artículo 2º )

### **3.3.5 Reglamento de los Bonos de la Deuda Agraria, expedido el 31 de diciembre de 1925.**

Los decretos reglamentarios de la Ley de Deuda Pública Agraria, se dictaron en 1922 y 1925, y se emitieron varias series de bonos, los cuales pudieron ser canjeados por bonos de la deuda pública interior de cuarenta años, a partir de 1938, canje que se hizo obligatorio por decreto de 1951.

El Reglamento de los bonos de la deuda agraria, expedido el 31 de diciembre de 1925, se refiere en detalle a las fechas en que los propietarios afectados tenían que presentar sus solicitudes de indemnización, a la forma en que se fija el monto de indemnización, se emiten y entregan los bonos y deberá hacerse su amortización y pago de intereses.

Con base en estas disposiciones, el acuerdo de 21 de diciembre de 1925 autoriza a la Secretaría de Hacienda, para emitir la primera serie de bonos de la Deuda Agraria con valor total de diez millones de pesos. Era motivo de preocupación seguir por este camino de endeudamiento, sobre

todo cuando la fuente de pago de los bonos, originalmente a cargo de los campesinos que recibían parcela a través de las dotaciones agrarias, se había segado por completo al decidirse en definitiva que la entrega de tierras, para cumplir en verdad con su función social, sería en todo caso gratuita.

El Dr. Humberto E. Ricord,<sup>41</sup> proporciona la siguiente información: “Para pagar reclamaciones por afectación de tierras, se emitió un total de 24 millones de pesos en bonos, cuyo rescate se hizo en el mercado pagando del 5 al 16% de su valor nominal. También hubo algunos propietarios influyentes que fueron pagados en efecto o con tierras rurales o urbanas. La mayor parte de las tierras dotadas llegaron a confiscarse de hecho, pues no se pagó indemnización alguna por ellas. Y a los campesinos dotados o restituidos, en definitiva no se les pudo exigir pago de las tierras”.

“A causa de fuertes presiones diplomáticas de los Estados Unidos del Norte, por las expropiaciones de tierras hechas a nacionales de este país, el Gobierno mexicano pagó 12 millones de dólares, entre 1938 y 1955”.

Puede calcularse que de cerca de 40 millones de hectáreas expropiadas hasta 1960, sólo se indemnizó una ínfima parte; algo más de 2 millones de hectáreas, pero muchos años después de las afectaciones hechas y en la forma de que dan idea los párrafos anteriores”.

### **3.3.6 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, de 23 de abril de 1927, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 1927.**

Compuesta de 196 artículos y 2 transitorios, fue expedida por el Presidente Plutarco Elías Calles, también conocida como la Ley BASSOLS, la cual buscó

---

<sup>41</sup> RICORD, Humberto E. op. Cit. P 137.

perfeccionar los procedimientos de reparto llevados a cabo, y por sobre todas las cosas el corregir las deficiencias observadas en los ordenamientos anteriores, que dieron lugar a una gran cantidad de interposiciones de amparo, que fueron concedidos en contra de las resoluciones de restitución de tierras y dotación, lo que originaba enormes costos al gobierno y desaliento para los campesinos que habiendo obtenido tierras derivadas de los procedimientos agrarios, las perdían para ser devueltas a los propietarios afectados, en cumplimiento a la ejecutorias dictadas en los referidos juicios.

La Dra. Martha Chávez Padrón, explica en su Libro *El Derecho Agrario en México*<sup>42</sup> que:

“El Juicio de Amparo interpuesto con obstaculizadora frecuencia por los presuntos afectados, nulificaba indirectamente la legislación agraria en el rápido efecto que se buscaba, de tal manera, que estructurar un procedimiento inmune al juicio constitucional, era la tarea a la que el legislador se enfrentó”

Esta Ley, únicamente en su artículo 181, establecía respecto al tema en estudio, lo siguiente:

“ARTICULO 181.- Las resoluciones presidenciales de dotación, engendran de pleno derecho, la expropiación de las tierras o aguas afectadas por ellas. El derecho de indemnizaciones respectivas, se desprende de las expropiaciones mismas y se regirá por las leyes y disposiciones sobre la materia”<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. Cit.*. P.P. 315 y 316.

<sup>43</sup> Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1927.

**3.3.7 Ley que reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, de 23 de de abril de 1927, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de agosto de 1927.**

Esta reforma entre otras cosas, fijó una residencia de seis meses a los sujetos agrarios solicitantes de tierras, redujo a veinte individuos el requisito de los poblados, subió de 3 a 5 hectáreas la unidad individual de dotación; y respecto al tema que ocupa nuestra atención, determinó en su artículo 97, lo que a continuación nos permitimos transcribir:

“ARTICULO 97.- Las resoluciones presidenciales de dotación engendran de pleno derecho, la expropiación de las tierras afectadas por ellas. El derecho de indemnizaciones respectivas, se desprende de las expropiaciones mismas y se regirá por las leyes y disposiciones sobre la materia.”<sup>44</sup>

**3.3.8 Decreto por el cual se modifica la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 19 de enero de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1931.**

Esta modificación fue considerada en el artículo 131, estableciéndose, lo siguiente:

“ARTICULO 131.- Las tierras a que se refiere el presente capítulo, serán expropiadas, previo pago, por el Gobierno Federal, a cuyo efecto, en los presupuestos de la Secretaría de Agricultura y Fomento se establecerá cada año la partida correspondiente.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 1927.

<sup>45</sup> Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1931.

Se considera importante señalar que, con fecha 12 de enero de 1932, fue emitido el decreto que **reformó el artículo 10 de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915**, mismo que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1932, ya descrito en párrafos anteriores.

### **3.3.9 Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.**

Esta reforma, relativa al tema en estudio, se presenta en sus fracciones XIV y XVII inciso e, que establecen lo siguiente:

“XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial de la Federación”. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.”

“XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirían leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto,

el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.”<sup>46</sup>

### **3.3.10 Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 9 de abril de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de julio de 1934.**

Respecto a las solicitudes de indemnización, el Primer Código Agrario, establece en sus artículos 177 y 3° Transitorio lo siguiente:

“ARTICULO 177.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial de la Federación “. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.”

“ARTICULO 3°.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 177, se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan. Tales disposiciones constituirán un título de este Código.”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.

<sup>47</sup> **Diario Oficial de la Federación** 3 de julio de 1934.

José Hinojosa Ortiz, en su Ley Federal de Reforma Agraria comentada, proporciona la siguiente información: “Y al poco tiempo de que Ortiz Rubio se agobia a causa de la pesadumbre de la deuda agraria y temeroso restringe las ampliaciones de tierra, el primer Código Agrario suspende el servicio del pago de las indemnizaciones mediante su artículo 1º transitorio, que dice: “Las Indemnizaciones a que se refiere el artículo 81 (Indemnizaciones por afectaciones agrarias que deberían reclamarse dentro del año siguiente de haber sido resuelta la afectación), se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan”. Se abrogaron así las reglamentaciones anteriores sobre la deuda agraria, y no se expidieron otras; por lo contrario, los Códigos posteriores y la Ley de Reforma Agraria vigente repiten la disposición del artículo 1º transitorio del Código de 1934. En cambio a partir de ahí y en la siguiente década, se dictaron muchas disposiciones para proteger la pequeña propiedad, mismas que dieron origen a establecer el criterio, sostenido a lo largo de más de 40 años, de que no debe pagarse indemnización por los excedentes de la pequeña propiedad que, en virtud de un acto de autoridad, se destinen a la satisfacción de necesidades agrarias; los mismos propietarios afectados han aceptado esta tesis al no presentar reclamaciones para el pago de tales excedentes. En estas circunstancias ya no se puede hablar de una auténtica expropiación que jurídicamente supone siempre la indemnización compensatoria, sino de una modalidad a la propiedad rústica que impone a los grandes propietarios la obligación de contribuir a la satisfacción de las necesidades agrarias con los “excedentes territoriales” que posean, de los cuales pueden disfrutar transitoriamente y mientras los hagan producir. Carecería de verdadero sentido social la Reforma Agraria si no hubiera hecho más que cambiar a los terratenientes su riqueza inmobiliaria por otra pecuniaria de valor equivalente sin movilizarla de una clase social a otra más <sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> HINOJOSA ORTIZ, José, Ley Federal de Reforma Agraria comentada, México, 1977. p.LXXXVI

**3.3.11 Decreto que aprueba las notas cambiadas entre los Gobiernos de México y los Estados Unidos de Norteamérica, para resolver las reclamaciones por afectaciones de tierras con fines agrarios, de 29 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de marzo de 1939.**

Aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de marzo de 1939<sup>49</sup>, y que por su particularidad, se considera importante transcribir textualmente su contenido:

“LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: que la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO: “La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal, decreta: ARTÍCULO ÚNICO. Se aprueban los términos de las Notas fechadas en Washington el 9 de noviembre de 1938 y en México el 12 de noviembre del mismo año, firmadas respectivamente por los Excmo., señores Cordell Hull, Secretario de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y Eduardo Hay, Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores de México; términos que constituyen el Convenio Internacional que regirá la resolución definitiva sobre las relaciones de ciudadanos norteamericanos por afectaciones de tierras para fines agrarios, efectuadas en México después del 30 de agosto de 1927. Alejandro Antuna López, S.P.- Gilberto García , S.S.- Camilo Gastelum, Jr., S.S.- Rúbricas.” En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en La Ciudad de México, D.F., a los 29 días del mes de diciembre de mil novecientos treinta

---

<sup>49</sup>FABILA MONTES DE OCA , Manuel .Op. Cit. P.P. .669 a 674

y ocho .- Lázaro Cárdenas.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Eduardo HAY.- Rúbrica.- Al C. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de gobernación.- Presente. ERNESTO HIDALGO, Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Certifica: Que en los archivos de esta Secretaría existen unos documentos, cuyos textos son los siguientes: "Washington, 9 de noviembre de 1938. Excelentísimo señor Dr. Francisco Castillo Nájera, Embajador de México, Washington , D.C. Excelencia: tengo el honor de acusarle recibo de la nota dirigida por su Gobierno al Embajador Daniels, el primero de septiembre. Un examen cuidadoso de dicha nota nos revela motivos que pudieran justificar que este Gobierno modificase la posición asentada, en detalle, en mis notas a usted, fechadas el 21 de julio y el 22 de agosto de 1938, mi Gobierno tiene que insistir en que los principios reconocidos de derecho y equidad exigen el pago inmediato de justa compensación por bienes que sean expropiados. Por lo tanto, puesto que mi Gobierno sigue convencido de la solidez fundamental de su actitud, reforzada como lo ésta por la justicia de la Ley, y en vista del alcance y del contenido de nuestras recientes conversaciones, durante el curso de las cuales usted me dio a conocer la política de su Gobierno y el deseo de l Gobierno Mexicano, igual al deseo del Gobierno de los Estados Unidos, de arreglar todas las dificultades que puedan surgir entre los dos Gobiernos en un espíritu de equidad, parece innecesario proseguir la discusión de la nota a que se hace referencia. Mi Gobierno tiene especial deseo de mantener a salvo la amistad con México, no solamente porque México es uno de los vecinos más próximos, sino por las muchas formas en que las relaciones entre los países, cada vez mejores, en el sentido más amplio, podrían ser complementadas y de beneficio mutuo. Por lo tanto, mi Gobierno no ha escatimado ningún esfuerzo para llegar a inmediatas y satisfactorias soluciones de los problemas a medida que han ido presentándose. Fue con este espíritu con el que mi Gobierno urgió, en noviembre pasado, de conformidad con el principio de justa compensación, la conveniencia de un

arreglo amplio que estableciera la compensación a ciudadanos norteamericanos cuyos bienes habían sido tomados por el Gobierno de México. Es con ese mismo espíritu, con el que yo he prestado toda la atención a las proposiciones de su Gobierno, las que me comunicó usted últimamente. Basándose en ellas, mi Gobierno estaría dispuesto a convenir en el plan que se propone mas adelante, el cual si es aceptable para su Gobierno, resolvería en seguida la presente controversia, por cuanto hace a compensaciones por propiedades agrarias, pertenecientes a norteamericanos, que fueron tomadas a contar del 30 de agosto de 1927; controversia que de seguir tiene que perjudicar seriamente las amistosas relaciones entre los dos países. Es también con este mismo espíritu con el que yo, encarecidamente, recomiendo dicho plan a la favorable consideración de su Gobierno. **Primero:** Nuestros dos Gobiernos están de acuerdo en que los valores de los bienes agrarios, propiedad de norteamericanos, expropiados desde el 30 de agosto de 1927, sean determinados por una comisión compuesta de un representante de cada uno de nuestros Gobiernos; y en caso de desacuerdo, de una tercera persona escogida por la Comisión Permanente con sede en Washington, tal y como lo establece el llamado Tratado Gondra. **Segundo:** Mi Gobierno propone: (a) que los comisionados sean nombrados por sus respectivos Gobiernos, en seguida; (b) que celebren su primera reunión en la Ciudad de México el primero de diciembre de 1938; (c) que cada Gobierno sufrague los gastos totales de sueldo, sostenimiento. **Tercero:** Mi Gobierno estima importante, y entiende que su Gobierno no ésta de acuerdo a este respecto, que se establezca un límite de tiempo para concluir el trabajo de la Comisión. Propone, por tanto que los comisionados reciban instrucciones de que deben terminar las valorizaciones a más tardar el 31 de mayo de 1939, si durante el curso de sus deliberaciones los dos comisionados no logran alcanzar un común acuerdo sobre los asuntos sometidos a su consideración conjunta, mi Gobierno propone que la Comisión permanente de Washington, sea requerida para nombrar inmediatamente el tercer

comisionado de los respectivos Gobiernos. Se propone, además, que en el supuesto de desacuerdo en un caso particular, el representante nombrado por la Comisión Permanente sea requerido para que pronuncie su fallo en un plazo de dos meses a contar de la fecha en que se le someta el caso. Los sueldos y gastos del tercer comisionado serán sufragados en proporciones iguales por los dos Gobiernos. **Cuarto:** El monto adecuado y efectivo de la compensación que daba ser pagada en cada caso, deberá determinarse en la forma acostumbrada, tomando en consideración, entre otros factores pertinentes, la comprobación de la nacionalidad del reclamante, la legitimidad de su título, el valor justo de la propiedad expropiada, la renta razonable de la propiedad de que ha sido privado el reclamante, en el tiempo transcurrido entre la expropiación y el momento de recibir la indemnización, así como también los otros factores que en opinión de los comisionados deban tomarse en cuenta para llegar a determinar la compensación. **Quinto:** Entiendo que el Gobierno de México pagará la suma de un millón de dólares, moneda de los Estados Unidos, como primer pago de las indemnizaciones que deberán ser determinadas por la Comisión a que esta nota se refiere, y que es pago se hará al Gobierno de los Estados Unidos a más tardar el 31 de mayo de 1939. Entiendo, además que inmediatamente después de que la Comisión determine el avalúo definitivo, de acuerdo con el procedimiento indicado en el párrafo cuarto de esta nota, que se definen en el primer párrafo, los dos Gobiernos llegarán a un arreglo con respecto a las sumas que habrá de pagar anualmente al Gobierno de los Estados Unidos el Gobierno de México, a cuenta de dichas reclamaciones en los años subsecuentes al de 1939. Como base de tal arreglo se tomará en consideración la declaración de la facultad de pago que pueda ser demostrada por el Gobierno de México. Entiendo que el Gobierno de México conviene en que los pagos anuales que hará al de los Estados Unidos, después del año de 1939, a cuenta de estas reclamaciones, no serán en ningún caso inferiores a un millón de dólares moneda de los Estados Unidos; y que esos pagos se efectuaran el 30 de

junio de cada año. En vista de nuestras recientes conversaciones, tengo toda la confianza en que las anteriores proposiciones resultaran aceptables para su Gobierno. Espero con interés su respuesta a las sugerencias hechas. Acepto, Excelencia, las reiteradas seguridades de mi más alta consideración. Codell Hull-(Firmado).”

“Secretaría de Relaciones Exteriores.- Estados Unidos Mexicanos. México, 12 de noviembre de 1938. Excelentísimo Sr. Josephus Daniels, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos de Norteamérica. Presente. Señor Embajador: Tengo el honor de acusar recibo de la nota que, con fecha 9 del presente mes, el Excelentísimo señor Cordell Hull, Secretario de Estado de vuestro país, dirigió al Embajador de México en los Estados Unidos de Norteamérica, Dr. Francisco Castillo Nájera, por la que el Gobierno de vuestra Excelencia, al insistir en su opinión de que los principios reconocidos de derecho y equidad exigen el pago inmediato de justa compensación por bienes que sean expropiados, manifiesta su disposición para convenir en un plan que basándose en las expropiaciones de mi Gobierno. S aplique a la consideración y pago de las afectaciones agrarias posteriores a 1927. el Gobierno de México, a su vez, al reafirmar su convicción de no haber procedido en contra de la normas y principios de Derecho Internacional, de la Justicia y la Equidad, con la expedición y aplicación de su Legislación Agraria, está de acuerdo con el plan presentado y se complace en reconocer que los sentimientos de cordial amistad que ligan a nuestros países, hayan prevalecido a la postre sobre discrepancias de orden técnico y jurídico. Como fue propuesto en mi nota a vuestro Gobierno el 3 de agosto del año en curso, mi Gobierno conviene en que el valor de las tierras expropiadas sea establecido por una comisión integrada por un representante de cada Gobierno, así como que los casos de desacuerdo, entre los representantes, sean decididos por una tercera persona, designada por la Comisión Permanente, establecida por el Pacto Gondra y que tiene su sede en Washington, a pesar de que no se trata, en

el presente caso, de una comisión investigadora, función expresa señalada en dicho Pacto a la citada Comisión. Mi Gobierno está de acuerdo. También con su intención original, en el sentido de que los representantes de ambos países sean desde luego designados y que su primera reunión se efectuó en la Ciudad de México al primero de diciembre del año actual. Las erogaciones por concepto de emolumentos, pasajes y otros gastos, tanto de los representantes como de las personas que los secunden en sus trabajos, serán sufragados por cuenta del Gobierno respectivo. Los dos Gobiernos cubrirán, por mitad, los gastos originados conjuntamente. Asimismo, los emolumentos que hayan de pagarse a la mencionada tercera persona se cubrirán, como lo propone vuestro Gobierno, por mitad, entre México y los Estados Unidos. Mi Gobierno expresamente manifiesta estar de acuerdo en que los representantes designados sean instruidos en el sentido de que sus trabajos de avalúo concluyan en mayo de 1939, y que los casos de desacuerdo sean sometidos a la consideración del Tercero, quien deberá ser requerido, igualmente, para rinda sus decisiones en un plazo no mayor de dos meses, a partir de la fecha en que haya sido solicitada su intervención. El Gobierno de México entiende que el actuar de los comisionados, para hacer el avalúo respectivo, deberán tomar en cuenta entre otros hechos pertinentes, el establecimiento de la nacionalidad del reclamante, la legalidad de su Título para reclamar y el valor fiscal último, previo a la afectación. En cuanto a la forma de pago a las indemnizaciones correspondientes, mi gobierno cubrirá en el mes de mayo del año 1939, la suma de un millón de dólares. Mi Gobierno está de acuerdo en que una vez que los representantes fijen el monto de las indemnizaciones, los Gobiernos consienten la suma anual que el Gobierno de México debe pagar al de los Estados Unidos, en los años subsecuentes al de 1939, por concepto de las reclamaciones de que se trata. Para la fijación de dichos pagos anuales se tomarán en cuenta las posibilidades económicas de México. Mi Gobierno conviene desde ahora, en que las sumas anuales que deberán pagarse al Gobierno de los Estados Unidos,

no serán inferiores a un millón de dólares moneda de los Estados Unidos y, por último, Mi Gobierno está de acuerdo en que los pagos se cubran el día 30 de junio de cada año. El Gobierno de México estima necesario dejar establecido que las resoluciones a que lleguen los representantes designados, en ningún caso se extenderán más allá del avalúo de las tierras afectadas y de las modalidades de pago de la cantidad que se fije, que no constituirán precedente en ningún caso ni por motivo alguno; tampoco decidirán sobre los principios jurídicos sostenidos por ambos Gobiernos y aplicables a la materia de que se trata. El Gobierno de México se complace en reconocer que, al formalizar este arreglo, ha podido, por una parte, demostrar, al igual que lo expresado por el de vuestra Excelencia en la nota que contesto, el deseo especial de mantener a salvo su amistad con los Estados Unidos, por los mutuos beneficios que este sentimiento recíproco representa para los dos países y cumplir, por la otra, con los mandatos de la legislación Agraria, expresión de nuestra política tradicional, que al ser interpretada por el C. Presidente de la República fue apoyada, en forma solemne, por la representación Nacional, en la respuesta dada al mensaje del poder Ejecutivo por el C. Presidente del Congreso de la Unión, en la inauguración del período de sesiones del primero de septiembre último. Aprovecho esta oportunidad para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración. Eduardo Hay, (Firmado). México, D. F., 31 de enero de 1939.- El Oficial Mayor, Ernesto Hidalgo.- Rúbrica.”

Lo anterior confirma el comentario acertado de Humberto E. Ricord, ya referido, sobre la presión diplomática ejercida por nuestro vecino del Norte, para que a sus connacionales, si se les cubriera la indemnización, no obstante la escasez de recursos.

### **3.3.12 Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de octubre de 1940.**

En lo referente al tema que ocupa nuestra atención, el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos llamado como de 1940, establecía en sus artículos 81 y 10 Transitorio, lo que se transcribe a continuación:

“ARTICULO 81.- Los afectados con dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población, tendrán sólo el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sean pagadas las indemnizaciones correspondientes. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial de la Federación”. Fenecido este término ninguna resolución será admitida”

“ARTICULO 1º.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 81, se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan.”<sup>50</sup>

En esa época, tales disposiciones no se expidieron.

### **3.3.13 Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de abril de 1943.**

En este Código, el tema del presente trabajo, es decir, sobre las indemnizaciones fue establecido en los artículos 75 y 1º Transitorio, a saber:

“ARTICULO 75.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o sentencias que se hubiesen dictado en favor de los

---

<sup>50</sup> Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1940.

pueblos o que en el futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, no podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea entregada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar de la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial” de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida”

“ARTÍCULO 1º TRANSITORIO .- Las indemnizaciones a que se refieren el artículo 75, se tramitaran de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan”.<sup>51</sup>

En esa época, estas disposiciones no se expidieron.

### **3.3.14 Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971.**

Como ya se explicó con antelación, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 219, establecía textualmente lo que se transcribe a continuación:

“**Artículo 219.-** Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, bosques y aguas que se hubieren dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente. Los interesados deberán ejercer este derecho dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que se publique la resolución

---

<sup>51</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 23 de abril de 1943.

respectiva en el “Diario Oficial” de la Federación. Cumplido este término, ninguna reclamación será admitida...”<sup>52</sup>

En el artículo 6º transitorio, se señalaba: “Artículo 6º .- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 219, se tramitarán de acuerdo con la disposiciones que sobre el particular se expidan”.

Normas que nunca se expidieron. Lo que originó que por en su mayoría no se cubrían, dada la falta de reglamentación y otras razones reales, aceptadas forzosamente por los grandes propietarios, que ante necesidades agrarias que cubrir de los núcleos agrarios y la obligación que tenían de cubrir los excedentes, no solicitaban los pagos indemnizatorios.

### **3.3.15 Decreto de Reformas al artículo 27 de la Constitución General de la República de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año.**

En este procedimiento, cabe mencionar lo que fue señalado en el rubro correspondiente al procedimiento administrativo para la compra de predios rústicos, ya que al igual que aquel, en éste, es aplicable al procedimiento que nos ocupa, es decir al de Indemnización, siendo por lo tanto que los artículos transitorios del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución General de la República<sup>53</sup>, específicamente en su numeral Tercero señala:

“La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuaran desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones

---

<sup>52</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 16 de abril de 1971.

<sup>53</sup> **Diario Oficial de la Federación** del 6 de enero de 1992.

legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto. Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnaran a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior. Lo demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva”

### **3.3.16 Ley Agraria vigente, promulgada el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de del mismo mes y año.**

De igual manera, seguimos la misma atención que el capítulo anterior, respecto al antecedente legal del presente procedimiento administrativo, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria en vigor<sup>54</sup>, como también ya fue expresado establece lo siguiente:

“La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política

---

<sup>54</sup> **LEY AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. Los demás asuntos que corresponda conocer a los tribunales agrarios, se turnarán a éstos por la Comisión Agraria Mixta o el cuerpo Consultivo Agrario, según corresponda, en el estado en que se encuentren, una vez que aquellos entren en funciones. La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda”.

Ante dichas disposiciones, es decir, los artículos terceros transitorios tanto de la precitada Ley Agraria, como del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, establecen que las Autoridades Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria, con apoyo en la aplicación de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, entre otros, continuaran desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, estableciendo en consecuencia, que los expedientes de los asuntos mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnaran a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales de la propia Ley Federal de Reforma Agraria, y por ende, se deberá entender por ese hecho, que también fundamenta la aplicación de lo establecido en el artículo 219 del precitado Ordenamiento Jurídico

### **3.4 De otros procedimientos.**

#### **3.4.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.**

Si bien es cierto, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, no contempla el relativo al cumplimiento de acuerdos agrarios, también lo es, que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establecía como una de las estrategias para fortalecer la

política agraria del país y con motivo de esto se llevo a cabo una agenda de trabajo que permitiera avanzar en la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de grupos campesinos y grupos agrarios, máxime que en dicho Programa Sectorial Agrario, se estableció como parte fundamental en la política agraria, el otorgar prioridad a la conclusión del rezago agrario, así como dotar de certeza jurídica a la propiedad del sector social, firmándose en consecuencia en forma individual, es decir con cada una de las organizaciones campesinas, acuerdos que se denominaron agrarios, en los que se incluían la relación de asuntos propuestos por cada una de éstas, y que a la fecha alguno de ellos se encuentran pendientes de atención o cumplimiento.

#### **3.4.2 Programa Sectorial Agrario, 2001-2006.**

Dicho programa no contempla ni comprende otros procedimientos de regularización de predios, por las causas descritas en el rubro anterior.

#### **3.4.3 Acuerdo Agrario firmado en forma individual con cada una de las Organizaciones Agrarias.**

La Secretaría de la Reforma Agraria, suscribía los acuerdos agrarios, llamados también, de entendimiento y concertación para la definición y atención de asuntos agrarios, sustentándolos en lo dispuesto por los artículos terceros transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que modifico el artículo 27 Constitucional y de la Ley Agraria; el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; y, el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, dentro de los cuales en su relación o agenda de asuntos de interés de las Organizaciones Campesinas, se establecía el número de éstos, que implicaban actividades de regularización de predios adquiridos o que deberían ser adquiridos por la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### **3.4.4 Acuerdo Nacional para el Campo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de de abril de 2003.**

Por lo que se refiere al Procedimiento denominado Acuerdo Nacional para el Campo, su origen legal tiene sustento bajo el instrumento formalizado el 28 de abril de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha, entre le Ejecutivo Federal y las Organizaciones Campesinas y de Productores de México, bajo el numeral 262 donde se establece:

“El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social; para el efecto se proveerán en la esfera de su competencia los recursos públicos que se autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Las Organizaciones agrarias y de Productores presentaran al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000.”<sup>55</sup>

#### **3.4.5 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.**

Establece en sus artículos 4° y 5° las facultades del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, de las cuales se procede a hacer su transcripción en lo conducente al tema que ocupa nuestra atención:

“ARTICULO 4°. Corresponde originalmente al Secretario la representación, el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá delegar en servidores públicos subalternos cualesquiera de sus facultades, sin perjuicio

---

<sup>55</sup> **ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO.** Suscrito el 28 de abril de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha.

de su ejercicio directo y expedirá para tal efecto los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación”.

“ARTICULO 5°. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

I. Establecer, conducir y coordinar la política de la Secretaría y del Sector Agrario, en los términos de la legislación de la materia y de conformidad con los objetivos, propósitos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y de los que expresamente determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...

VIII. Someter a la consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Programa Sectorial y verificar su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como aprobar las aportaciones del sector a los Programas Regionales y Especiales que determine el titular del Ejecutivo Federal...

XXIII. Suscribir los acuerdos relativos a la conclusión de los expedientes del rezago agrario que le correspondan...”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995.



## **CAPITULO 4.**

### **INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES ANTE LAS QUE SE SUBSTANCIAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS.**

#### **4.1. Autoridades Administrativas:**

##### **4.1.1. Secretaría de la Reforma Agraria.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las facultades de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, estableciéndose en su artículo 41, las correspondientes a la Secretaría de la Reforma Agraria entre las cuales se señala por corresponder al tema que nos ocupa las siguientes.

“ARTICULO 41. A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos...

XIII. Los demás que fijen expresamente las Leyes y Reglamentos...”<sup>1</sup>

El artículo 1° del Reglamento Interior de la secretaría de la Reforma Agraria, expedido por decreto del 10 de julio de 1995, define las funciones de la Secretaría, en la forma siguiente:

“ARTICULO 1°. La Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia del poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y

---

<sup>1</sup> **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.** Colección Porrúa. 42ª. Ed. México, 2002.

facultades que expresamente le encomienda la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras Leyes, así como Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República”...<sup>2</sup>

A su vez el artículo 3° de dicho ordenamiento legal, señala que la Secretaría de Reforma Agraria se sujetara a las políticas establecidas por el Presidente de la República y estarán orientadas al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Agrarios correspondientes.

#### **4.1.2. Dirección General de Asuntos Jurídicos.**

El artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, establece que la Dirección General de Asuntos Jurídicos estará adscrita al Titular de la propia Secretaría y tendrá dentro de sus atribuciones entre otras:

“I. Atender, dirigir y supervisar los asuntos jurídicos de la Secretaría que no se encuentren expresamente conferidos a otra Unidad Administrativa y participar en los del Sector cuando así le sea requerido...

XXI. Opinar en los Juicios de Amparo sobre el alcance y cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas por el poder Judicial Federal, e informar del cumplimiento que las Autoridades responsables den a las mismas...

XXIV. Las demás que determine el Secretario o le confieran otras disposiciones legales.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995.

<sup>3</sup> **Idem.**

#### **4.1.3. Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones.**

Como se ha dicho en el presente trabajo, el artículo 4° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, establece que para la mejor distribución y desarrollo del trabajo correspondiente al Secretario de dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, podrá delegar en servidores públicos subalternos cualesquiera de sus facultades, sin perjuicio de su ejercicio directo y expedirá para tal efecto los Acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Es el caso que la mencionada Coordinación que, conoce, sustancia, vigila y culmina los procedimientos objeto de estudio, no aparece en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, como Unidad Administrativa coadyuvante en el despacho de los asuntos que le competen ni existe el Acuerdo relativo (expedido por el Titular de dicha Dependencia), que de conformidad con el precepto legal antes relatado debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4.1.4. Unidad Técnica Operativa.**

El artículo Cuarto Transitorio del Decreto de Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998, crea o constituye la Unidad Técnica Operativa, en los términos siguientes:

“CUARTO.- Para la atención de actuaciones y el cumplimiento de resoluciones derivadas de procedimientos jurisdiccionales o administrativos de las unidades sustantivas que se extinguen, se crea la Unidad Técnica

Operativa, dependiente de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural...”<sup>4</sup>

Es importante destacar que las Unidades que fueron sustituidas por la mencionada Unidad Técnica Operativa, es decir las que extinguió el Decreto anteriormente citado, fueron las que en su momento se denominaron Cuerpo Consultivo Agrario y Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario.

#### **4.1.5. Representaciones Regionales, Especiales y Estatales.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (en su reforma publicada el fecha 30 de marzo de 1998), establece en su artículo 23, lo que se transcribe a continuación:

“ARTICULO 23.- Las Representaciones Regionales se establecerán en la circunscripción territorial que acuerde el Secretario y están integradas por más de una Entidad Federativa. Estarán a cargo de un Representante Regional, quien será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia, por las áreas administrativas y servidores públicos que exija el desempeño de sus funciones y acorde al presupuesto que se autorice.

Las Representaciones Especiales se constituirán cuando a juicio del Secretario, la problemática agraria local así lo requiera y serán de carácter temporal. El acuerdo de creación de estas representaciones deberá establecer de manera expresa los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispondrán.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> **DECRETO DE REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.

<sup>5</sup> **Idem.**

A su vez el artículo 24 del mismo ordenamiento legal establece lo siguiente:

“ARTICULO 24.- Los titulares de las Representaciones Regionales y de las Especiales tendrán las siguientes facultades:

- I. Representar a la Secretaría en la circunscripción territorial que les sea asignada;
- II. Ejercer, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría que expresamente se les deleguen, de conformidad con los lineamientos que determine el Secretario;
- III. Acordar con el Secretario o el servidor público que éste designe, el despacho de los asuntos y la realización de los programas de su competencia;
- IV. Suscribir los convenios y contratos que afecten el presupuesto de la Representación, así como aquellos que sin implicar una erogación presupuestal, sean de su competencia de conformidad con las normas y lineamientos que fijen las unidades administrativas centrales de la Secretaría;
- V. Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico y administrativo, que deban regir en las áreas administrativas con que cuenten o se les adscriban, y apoyar técnicamente la desconcentración y delegación de facultades que requieran para el buen funcionamiento de las mismas;
- VI. Supervisar que en todos los asuntos cuya atención les corresponda, se cumplan estrictamente las disposiciones legales y administrativas aplicables, y

VII. Las demás que determine el Secretario o le confieran otras disposiciones legales.”<sup>6</sup>

#### **4.1.6. El Registro Agrario Nacional.**

La Ley Agraria en su Título Octavo regula el funcionamiento del Registro Agrario Nacional, misma que de acuerdo a lo establecido en su artículo 148 lo define de la siguiente manera:

“Artículo 148. Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta Ley, funcionara el Registro Agrario Nacional, como 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 sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El Registro además tendrá una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades”<sup>7</sup>

“Artículo 151. El Registro Agrario Nacional será publico y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite.”<sup>8</sup>

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (en su reforma publicada el 30 de marzo de 1998), establece en su artículo 22, lo que se transcribe a continuación:

---

<sup>6</sup> **Idem.**

<sup>7</sup> **LEY AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

<sup>8</sup> **Ibidem.**

“ARTICULO 22.- La Secretaria de la Reforma Agraria contará con el Órgano Administrativo Desconcentrado Registro Agrario Nacional, que se regirá en cuanto a su organización y funcionamiento por las disposiciones legales y reglamentarias específicas, y tendrá las atribuciones y facultades que en forma expresa le otorgan la Ley Agraria, este Reglamento, la normatividad interior de la Secretaría y las demás disposiciones jurídicas aplicables.”<sup>9</sup>

El 11 de agosto de 1992, se publicó un nuevo Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, para adecuar su estructura a las nuevas disposiciones de la legislación agraria, llevadas a cabo en ese año, reconociéndose a dicho Órgano Desconcentrado autonomía técnica, administrativa y presupuestal, estableciéndose como objetivos principales el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1997, se expidió un nuevo Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, que abrogó el anterior, en éste se amplió su estructura interna y se precisaron algunos aspectos técnicos relativos al manejo de los folios registrales agrarios y la importancia que da el mismo al Archivo General Agrario.

El Dr. Jorge J. Gómez de Silva Cano, en su obra denominada “Tratado de la Justicia Agraria en México”<sup>10</sup>, establece que:

“En relación con la naturaleza y efectos de los actos registrales llevados a cabo por el Registro Agrario Nacional, es importante destacar que dichos asientos no son constitutivos por si mismos de los actos que registran, sino únicamente hacen constar, de manera declarativa, la existencia de un derecho, derivado de la inscripción realizada ante esa instancia.”

---

<sup>9</sup> **DECRETO DE REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.

<sup>10</sup> **GÓMEZ DE SILVA Cano Jorge J.** op. cit., p. 545

#### **4.1.7. El Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Entidad Federativa correspondiente.**

Establece el Diccionario Jurídico Mexicano lo siguiente:

I. El Registro Público de la Propiedad es una oficina pública que tiene por objeto dar a conocer cuál es la situación jurídica de los bienes, primordialmente inmuebles, que se inscriben en él.

II. Decimos que es una oficina pública, porque está a cargo del poder público; sin embargo, en sentido estricto el registro, en si mismo, es un “mecanismo” y la oficina no es sino la unidad administrativa que opera el registro público como tal.

Surgió el registro Público de la Propiedad como un producto de las necesidades de la vida diaria, a efecto de evitar que las transmisiones y gravámenes relativos a bienes inmuebles se efectuaran en forma clandestina, lo que disminuiría notablemente la estabilidad y garantía de estos bienes. Y las necesidades del tráfico jurídico fueron imponiendo su existencia al poder público, que es el encargado de organizar su funcionamiento.

III. Todo aquel que no es parte en un acto jurídico relativo a bienes inmuebles, no tiene más forma de conocer sus efectos que la “apariencia”. Y algunos de estos terceros al acto de que se trate, tienen un autentico interés de conocer la verdadera situación del bien referido: saber quien es su dueño, sus gravámenes, su superficie legalmente adquirida, etc. Sólo así puede haber seguridad y plena garantía con respecto a las transacciones que estos terceros quieren realizar al respecto.

Ahora bien, es importante destacar que, en nuestro medio, el Registro público de la Propiedad no genera por si mismo la situación jurídica a la que da publicidad; es decir, no es la causa jurídica, no es el titulo del derecho inscrito. Se limita, por regla general, a declarar, hacer “un espejo” de un

derecho nacido extrarregistralmente, mediante un acto jurídico celebrado previamente...”<sup>11</sup>

#### **4.1.8. La Procuraduría Agraria.**

Según el glosario de términos jurídico-agrarios de la Procuraduría Agraria, lo define de la forma siguiente:

**“Procuraduría Agraria.** Es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con funciones de servicio social, encargado de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros, sucesores de éstos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general).”<sup>12</sup>

Los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria, así lo establecen, siendo los más importantes para el tema en estudio, puesto que en éstos se establece no solamente la asesoría de sujetos agrarios tales como ejidatarios y comuneros, sino también a pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. En concordancia con lo anterior, el Reglamento que la rige establece en sus artículos 2° y 4°, lo siguiente:

“Artículo 2°. La Procuraduría tiene a su cargo funciones de servicio social mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la Ley. Para el logro de su objeto, la Procuraduría ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio, de conformidad con lo establecido por la Ley y este Reglamento”

---

<sup>11</sup> **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Porrúa. 14ª. Ed. México 2000. P.P. 2746.

<sup>12</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 113.

” Artículo 4°. La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de justicia agraria, tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.”<sup>13</sup>

#### **4.1.9. El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.**

El glosario de términos jurídico-agrarios de la Procuraduría Agraria, define al mencionado Órgano de Valuación, como:

**“Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.** (INDAABIN antes CABIN). Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública para el ejercicio de las atribuciones que a esta Dependencia le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes, reglamentos y ordenamientos jurídicos de carácter federal, en materia de avalúos; entre sus funciones se encuentran: la justipreciación de rentas ; de inventario, registro y catastro de inmuebles federales y de los pertenecientes a entidades paraestatales, así como de administración, vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales competencia de la citada Secretaría.

---

<sup>13</sup> **REGLAMENTO INTERIOR DE PROCURADURÍA AGRARIA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996.

La ley de la materia establece la intervención de este instituto (antes Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales) para que efectúe las justipreciaciones correspondientes en el caso de expropiaciones de bienes ejidales o comunales; Para establecer el valor de las acciones o partes sociales en caso de aportación de tierras ejidales o comunales a una sociedad y para determinar el precio de una parcela en la que se haya aportado el dominio pleno, cuando se enajene por primera vez.”<sup>14</sup>

## **4.2. Autoridades Judiciales.**

### **4.2.1. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la función Jurisdiccional esta encomendada al Poder Judicial de la Federación, compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal; el propio ordenamiento contempla además la existencia de diversos Tribunales especializados, como Tribunales agrarios previstos en la Fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Federal.

El Glosario de términos jurídico-agrarios 2006, la define de la manera siguiente:

**“Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Máxima autoridad judicial, que junto con los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, constituyen el Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación la integran ministros numerarios y supernumerarios y funciona en Pleno o en Salas, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>14</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 84.

Dentro de sus principales atribuciones conoce de los siguientes asuntos:

- De las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad;
- Del recurso de revisión cuando se impugne la constitucionalidad de leyes federales, estatales o de un tratado internacional;
- Del recurso de revisión cuando ejercite la facultad de atracción en asuntos de interés general y trascendentales;
- Del recurso de revisión cuando se plantee la interpretación de un precepto de la Constitución, y
- De las denuncias de contradicciones de tesis.”<sup>15</sup>

El artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:  
I De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;  
II Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos:  
a).-Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;  
b).-Cuando se ejercite la facultas de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución

---

<sup>15</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 141.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y

c).- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;

I.-Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

II.-Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

III.-Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

IV.-De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;

V.- De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.- De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales Colegiados de Circuito

cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

VII.- De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;

VIII.- De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;

IX.- De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

X.- De las demás que expresamente le confieran las leyes.”<sup>16</sup>

“Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

I.- De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción

---

<sup>16</sup> **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos:

a).- Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el Gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y

b).- Cuando se ejercite la facultades de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;

I,- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito:

a).- Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y

b).- De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo

del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

I.- Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

II.- Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su Presidente;

III.- De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellos que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

IV.- De las controversias que por razón de competencia se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito; entre un Juez de Distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre Tribunales Superiores de distintos Estados o, entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracciones I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta ley;

V.- De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o mas Tribunales Colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.- De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;

VII.- Del reconocimiento de inocencia, y

VIII.- Las demás que expresamente les encomiende la ley.”<sup>17</sup>

#### **4.2.2. Los Tribunales Colegiados de Circuito.**

Los artículos 33, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen:

“Artículo 33. Los Tribunales Colegiados de Circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.”

“Artículo 35. Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan excusa o impedimento legal.

El Magistrado de Circuito que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.”

“Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, sean locales o federales;

---

<sup>17</sup> **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito Tribunales Unitarios de Circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;

III. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma ley;

IV. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo...”<sup>18</sup>

#### **4.2.3. Los Juzgados de Distrito.**

Los artículos 42, 48, 49 y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen:

---

<sup>18</sup> **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

“Artículo 42. Los Juzgados de Distrito se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.”

“Artículo 48. Los jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del presente capítulo.”

“Artículo 49. Cuando se establezcan en un mismo lugar varios Juzgados de Distrito que no tengan competencia especial o que deban conocer de la misma materia, tendrán una o varias oficinas de correspondencia común, las cuales recibirán las promociones, las registrarán por orden numérico riguroso y las turnarán inmediatamente al órgano que corresponda de acuerdo con las disposiciones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal.”

“Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba dedicarse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas,

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.”<sup>19</sup>

#### **4.2.4. Tribunal Superior Agrario.**

Como ya se expuso, la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la Procuración de justicia agraria.”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

<sup>20</sup> **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN,** del 6 de enero de 1992.

El artículo 1° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios<sup>21</sup>, establece lo siguiente:

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

El Glosario de términos jurídico-agrarios 2006, lo define de la siguiente manera:

**“Tribunal Superior Agrario.** Órgano máximo para la administración de justicia agraria, integrado por cinco magistrados, presidido por uno de ellos al que se le denomina Presidente; tiene su sede en el Distrito Federal.

Son facultades del Tribunal Superior Agrario:

- Resolver los recursos de revisión en contra de las sentencias emitidas por los tribunales unitarios establecidos en la Ley Agraria;
- Resolver los conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;
- Establecer la jurisprudencia cuando se cumplan los requisitos determinados por la normatividad;
- Conocer de los impedimentos y excusas de los magistrados y,
- Conocer de las excitativas de justicia.

El Tribunal Superior Agrario cuenta con atribuciones para fijar el número y límite territorial de los distritos y con base en ello establecer el número y sede de los tribunales unitarios; así como resolver respecto de las cuestiones administrativas relacionadas con las renunciaciones y licencias de los

---

<sup>21</sup> **LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992

magistrados, suplencias, cambios de adscripción y nombramiento, remoción y suspensión de secretarios, actuarios y peritos.

Igualmente, el Tribunal Superior Agrario conocerá de las denuncias o quejas en contra de los servidores públicos de los tribunales agrarios y determinará las sanciones administrativas que deban aplicarse.”<sup>22</sup>

#### **4.2.5. Los Tribunales Unitarios Agrarios.**

El Glosario de términos jurídico-agrarios 2006, los define así:

**“Tribunales Unitarios Agrarios.** Órgano competente para la administración de justicia agraria en una circunscripción territorial determinada. Está a cargo de un funcionario judicial denominado Magistrado.

Los Tribunales Unitarios Agrarios serán competentes para conocer:

- De las controversias por límites entre ejidos y comunidades y de éstos con propietarios;
  
- De la restitución de bienes a los núcleos o a sus integrantes;
- Del reconocimiento del régimen comunal;
- Del juicio de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que vulneren los derechos de los sujetos agrarios;
- De los conflictos relacionados con las tierras ejidales o comunales;
- De las controversias en materia agraria de integrantes de los núcleos entre sí y entre estos y los órganos de ejidos y comunidades;
- De controversias en la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- De las nulidades por actos y contratos que contravengan las leyes agrarias;

---

<sup>22</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 148 y 149.

- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria en perjuicio de los sujetos agrarios;
- De la jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- De las controversias relativas a los contratos de tierras ejidales;
- De la reversión en materia de expropiación;
- De la ejecución de los convenios conciliatorios formalizados durante el juicio agrario, y
- De los demás asuntos que determinen las leyes aplicables.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006.** Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006. P.P. 149.

## **CAPITULO 5**

### **REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y FASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS.**

#### **5.1. Requisitos de procedencia y fases del procedimiento administrativo para la compra de predios rústicos:**

Para llevar a cabo la adquisición de predios es necesario que para cada asunto se cumplan los requisitos siguientes:

- Que se haya otorgado la posesión provisional con motivo de la ejecución de un mandamiento de Gobernador.
- Que el mandamiento haya sido modificado en sentido negativo para los campesinos por una Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Superior Agrario como autoridad sustituta del presidente de la República.

##### **5.1.1 Solicitud de los interesados y/o recepción de la sentencia del Tribunal Superior Agrario.**

Esta puede ser generada o presentada por alguna de las siguientes instancias:

- Dirección General de Asuntos Jurídicos, cuando remite para su cumplimiento la Sentencia del Tribunal Superior Agrario (su publicación en el Diario Oficial de la Federación) o en su caso la del Tribunal Unitario Agrario (resolución dictada en una controversia agraria), donde se ordena la aplicación de lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Interesado (propietario), presenta para su cumplimiento la Sentencia del Tribunal Superior Agrario (su publicación en el Diario Oficial de la Federación) o en su caso la del Tribunal Unitario Agrario (resolución dictada en una controversia agraria), donde se ordena la aplicación de lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, o su caso publicación de la Resolución Presidencial que modifica el mandamiento de gobernador.
- Grupo de campesinos (grupo agrario beneficiado en primera instancia), presenta para su cumplimiento la Sentencia del Tribunal Superior Agrario (su publicación en el Diario Oficial de la Federación) o en su caso la del Tribunal Unitario Agrario (resolución dictada en una controversia agraria), donde se ordena la aplicación de lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, o en su caso publicación de la Resolución Presidencial que modifica el mandamiento de gobernador.

### **5.1.2 Copia certificada de la publicación del Mandamiento del Gobernador.**

Con la finalidad de integrar debidamente el expediente de compra respectivo, se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), que gestione ante la Delegación del Registro Agrario Nacional que corresponda, una copia certificada de la publicación del mandamiento de gobernador, donde se establezca que fue afectada en primera instancia el predio objeto de compra. De considerarlo necesario dicho trámite se dirige a las autoridades Estatales, con el fin de lograr su obtención.

### **5.1.3 Copia certificada del acta de posesión y deslinde provisional.**

De igual manera, se solicita a la Representación que corresponda, tramite ante la Delegación del Registro Agrario Nacional, una copia certificada del acta de

posesión y deslinde provisional, donde se establezca que fue entregada en forma provisional con motivo de la ejecución de un mandamiento de gobernador la superficie afectada en primera instancia, que integra el predio objeto de compra.

#### **5.1.4 Título o escritura de propiedad.**

Este documento se solicita al afectado en original o copia certificada (en su caso a su causahabiente debidamente acreditado, en caso de muerte del mismo, la declaratoria de herederos y nombramiento de albacea) afectado en primera instancia con motivo de la ejecución de un mandamiento de gobernador.

Dicho documento, es el que sirve para acreditar la propiedad del predio objeto de venta, el cual debe encontrarse inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

#### **5.1.5 Historia registral del predio.**

Es la certificación que hace el Registro Público de la Propiedad correspondiente, de la inscripción que obra en el mismo del predio objeto de venta, la cual relaciona sus antecedentes de propiedad desde su origen.

Esta constancia se solicita al afectado en original, para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Contener los últimos 3 movimientos traslativos de dominio.
- Los movimientos traslativos deben coincidir con contenido del Título o Escritura de Propiedad.
- Contener las superficies bien definidas.
- Contener en caso de que exista la superficie remanente.

- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de venta.)

#### **5.1.6 Certificado de Libertad de Gravamen.**

Es la certificación que hace el Registro Público de la Propiedad correspondiente, de la libertad de gravámenes respecto del predio objeto de venta, generalmente de 20 años a la fecha.

Esta constancia se solicita al afectado en original, para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Señalar que efectivamente el predio sujeto a venta, se encuentra libre de gravámenes.
- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de venta.)

#### **5.1.7 Investigación Jurídica y Material del predio.**

Con la finalidad de continuar con la debida integración del expediente de compra, se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), que realice la investigación del predio sujeto a compra, con el objeto de conocer la situación Jurídica y Material que guarda el mismo; dicha investigación deberá contener el desahogo de todos y cada uno de los puntos siguientes:

- Los sujetos que actualmente se encuentran en posesión del predio, especificando si se señalaron en el Mandamiento Gubernamental y/o acto mediante el cual entraron en posesión de los mismos.
- Fecha del acta de entrega de posesión provisional, identificando si hubo conformidad por parte de las autoridades ejidales.
- Los sujetos que se encuentran actualmente en posesión del predio, especificando si son los mismos a los señalados en el acta de entrega de posesión provisional.
- La superficie total entregada en provisional, especificando a que predios corresponde actualmente, y los propietarios de los mismos.
- La superficie ocupada por el poblado o los propietarios.
- La superficie revocada por la Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Superior Agrario.
- La infraestructura que existe en el predio (Casa habitación, escuelas, hospitales, etc.).
- El uso o destino de la superficie.
- Si la superficie entregada en provisional, se encuentra afectada por alguna Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Superior Agrario, dictada para beneficio de otro poblado solicitante de tierras.
- Si sobre la superficie entregada en provisional se ejecutó alguna Resolución Presidencial o sentencia del Tribunal Superior Agrario.
- Si la superficie entregada en provisional se encuentra dentro del radio legal de afectación para otro poblado solicitante de tierras.
- Si existen amparos en proceso o culminados en ejecutorias promovidas por los propietarios afectados por el Mandamiento Gubernamental.

#### **5.1.8 Levantamiento Topográfico.**

Es la ubicación y medición exacta del predio sujeto a compra, también se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda

(Regional, Especial y/o Estatal), que ordene su elaboración al personal técnico especializado para ello, dicho trabajo es reflejado en un plano plasmado en papel albanene, con las especificaciones técnicas necesarias, identificando:

- Las zonas federales y/o servidumbres de paso que cruzan el predio sujeto a compra.
- El cuadro de construcción del predio sujeto a compra, las zonas federales y/o servidumbres de paso, en caso de que los haya.
- El cuadro de firmas de las autoridades responsables (Representante Agrario y Comisionado que realizó el levantamiento.)

#### **5.1.9 Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.**

El valor máximo de adquisición del predio será, invariablemente, el determinado por el avalúo vigente realizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

#### **5.1.10 Pago del predio y traslado de dominio.**

El traslado de dominio de los predios se llevará a cabo con su respectivo Protocolo Notarial, y será el propio Notario que lleve cabo el acto jurídico, el que determine los documentos necesarios. Sin embargo, se considera importante destacar que el expediente deberá contener, al menos, los siguientes documentos para cada uno de los predios como requisito previo a la aprobación de su adquisición.

- Título de Propiedad.
- Historia registral del predio.
- Plano con cuadros de construcción.

- Certificado de libertad de gravamen expedido por la oficina del Registro Público de la Propiedad correspondiente.
- Avalúo vigente del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Para realizar el traslado de dominio de un predio previamente se realiza de nueva cuenta en la Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones, una verificación de las constancias que integran el expediente para determinar si cumple con los siguientes requisitos de compra:

- Que el predio no haya sido afectado por ninguna resolución presidencial o sentencia del Tribunal Superior Agrario.
- Que el predio no se encuentre dentro del radio legal de 7 kilómetros de afectación de un poblado solicitante de tierras.
- Que no se encuentre pendiente de resolver ninguna acción agraria.
- Que no se encuentra dentro de un área nacional protegida.
- Que el título de propiedad cumpla con las formalidades de un contrato de compra venta elevado a escritura pública donde se transmitan derechos de propiedad.
- Que la historia registral no tenga más de seis meses y que contenga cuando menos dos antecedentes registrales inmediatos.
- Que el certificado de libertad de gravamen no tenga más de seis meses y que se encuentre libre de gravamen (en caso de estar gravado se solicitará al propietario la liberación del gravamen que pesa sobre el predio).
- Identificar en la escritura pública como adquirió el propietario, casado o soltero en caso de estar casado bajo que régimen (sociedad conyugal o separación de bienes).
- Se analizan los antecedentes agrarios del poblado, es decir la acción agraria intentada.

Una vez realizada su verificación de integración y cubiertos los requisitos de compra se pasa a la etapa de solicitud de trabajos a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), para que:

- Convoque a asamblea al grupo de campesinos que se va a beneficiar con la compra del predio, para que manifiesten la conformidad del grupo de recibir el predio al patrimonio del ejido.
- Concluidos los trabajos se remiten los originales al Notario Público para concluir con la compra venta, así como la carta con las instrucciones solicitándole la realización del contrato de compraventa con estipulación a favor de tercero, aportación de inmueble al ejido y constitución o ampliación de ejido, asimismo, se le envía vía correo electrónico el formato de escritura, que será revisada en su caso formalizada por el propio notario.
- El área administrativa correspondiente, gestiona los recursos para cubrir: los honorarios del Notario; los gastos de escrituración que incluyen el pago por traslado de dominio; el impuesto de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, entre otros, así como, el cheque correspondiente al propietario, el cual es gestionado ante Nacional Financiera.
- Una vez que se cuenta con lo anterior, se solicita al Notario Público señale día y hora para la firma de la escritura con el propietario y el representante legal del grupo campesino, en el mismo acto se hace entrega del cheque al propietario finiquitando la operación, quien de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta esta obligado a cubrir dicho impuesto.
- Culminado con la firma de las partes, el Notario Público remite la escritura para su inscripción correspondiente al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cada entidad.

- Hecho lo anterior, es decir, una vez Inscrita la escritura en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, se procede de igual manera a gestionar su inscripción al Registro Agrario Nacional

## **5.2. Requisitos de procedencia y fases del procedimiento administrativo de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo:**

Los describimos a continuación:

### **5.2.1. Solicitud de interesados y/o requerimientos de los jueces de amparo y/o resolución del Incidente de Daños y Perjuicios.**

En el primer caso, es decir, cuando se procede a solicitud de interesados, esto implica la adquisición de superficies y para que esto suceda, es indispensable que se cumplan con los requisitos siguientes:

- Que el predio se encuentre ocupado, como consecuencia del acto de autoridad que se juzgó (materia de la litis) en el juicio de amparo.
- Que el propietario (quejoso amparado), acepte el pago sustituto de la ejecutoria y, por tanto, el traslado de dominio del predio.
- Que el traslado de dominio del predio pueda realizarse al núcleo agrario como tal, o al grupo campesino que haya resultado tercero perjudicado en el juicio de amparo o en su caso al núcleo o grupo que se encuentra en posesión del mismo.
- Que la Dirección general de Asuntos Jurídicos de la secretaría de la Reforma Agraria, haya determinado que los efectos de la ejecutoria implica la restitución del predio al quejoso amparado.

### **5.2.2. Título o escritura de propiedad.**

Este documento se solicita al quejoso en original o copia certificada.

Dicho documento, es el que sirve para acreditar la propiedad del predio que será objeto de venta, el cual debe encontrarse inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

### **5.2.3. Historia registral del predio.**

Esta constancia se solicita al quejoso en original, para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Contener los últimos 3 movimientos traslativos de dominio.
- Los movimientos traslativos deben coincidir con contenido del Título o Escritura de Propiedad.
- Contener las superficies bien definidas.
- Contener en caso de que exista la superficie remanente.
- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de venta.)

### **5.2.4. Certificado de Libertad de Gravamen.**

Esta constancia se solicita al quejoso en original, para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Señalar que efectivamente el predio sujeto a venta, se encuentra libre de gravámenes.

- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de venta.)

#### **5.2.5. Investigación Jurídica y Material del predio.**

Con la finalidad de continuar con la debida integración del expediente de cumplimiento sustituto a solicitud de los interesados, se requiere oficialmente a la autoridad responsable en le juicio de amparo en su caso a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), que informe los intentos de restitución del predio, en su caso realice la investigación que permita conocer la situación Jurídica y Material que guarda el mismo; dicha investigación deberá contener el desahogo de todos y cada uno de los puntos siguientes:

- El número de personas que ocupan el predio y su relación con la acción agraria que fue juzgada en el juicio de amparo y/o con el núcleo agrario tercero perjudicado.
- La infraestructura que existe en el predio Casa habitación, escuelas, hospitales, etc.).
- Los cultivos que existen en el predio.

#### **5.2.6. Levantamiento Topográfico.**

Es la ubicación y medición exacta del predio amparado, también se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), que ordene su elaboración al personal técnico especializado para ello, dicho trabajo es reflejado en un plano plasmado en papel albanene, con las especificaciones técnicas necesarias, identificando:

- Las zonas federales y/o servidumbres de paso que cruzan el predio sujeto a compra.
- El cuadro de construcción del predio sujeto a compra, las zonas federales y/o servidumbres de paso, en caso de que los haya.
- El cuadro de firmas de las autoridades responsables (Representante Agrario y Comisionado que realizó el levantamiento.)

#### **5.2.7. Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.**

El valor máximo de adquisición del predio será, invariablemente, el determinado por el avalúo vigente realizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

#### **5.2.8. Pago del predio y traslado de dominio.**

El traslado de dominio de los predios se llevará a cabo con su respectivo Protocolo Notarial, y será el propio Notario que lleve cabo el acto jurídico, el que determine los documentos necesarios. Sin embargo, se considera importante destacar que el expediente deberá contener, al menos, los siguientes documentos para cada uno de los predios como requisito previo a la aprobación de su adquisición.

- Título de Propiedad.
- Historia registral del predio.
- Plano con cuadros de construcción.
- Certificado de libertad de gravamen expedido por la oficina del Registro Público de la Propiedad correspondiente.
- Avalúo vigente del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Para realizar el traslado de dominio del predio previamente se realiza de nueva cuenta en la Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones, una verificación de las constancias que integran el expediente para determinar si cumple con los siguientes requisitos de compra:

- Que el predio no haya sido afectado por ninguna resolución presidencial o sentencia del Tribunal Superior Agrario.
- Que el predio no se encuentre dentro del radio legal de 7 kilómetros de afectación de un poblado solicitante de tierras.
- Que no se encuentre pendiente de resolver ninguna acción agraria.
- Que no se encuentra dentro de un área nacional protegida.
- Que el título de propiedad cumpla con las formalidades de un contrato de compra venta elevado a escritura pública donde se transmitan derechos de propiedad.
- Que la historia registral no tenga más de seis meses y que contenga cuando menos dos antecedentes registrales inmediatos.
- Que el certificado de libertad de gravamen no tenga más de seis meses y que se encuentre libre de gravamen (en caso de estar gravado se solicitará al propietario la liberación del gravamen que pesa sobre el predio).
- Identificar en la escritura pública como adquirió el propietario, casado o soltero en caso de estar casado bajo que régimen (sociedad conyugal o separación de bienes).
- Se analizan los antecedentes agrarios del poblado, es decir la acción agraria intentada.

Una vez realizada su verificación de integración y cubiertos los requisitos de compra se pasa a la etapa de solicitud de trabajos a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), para que:

- Convoque a asamblea al grupo de campesinos que se va a beneficiar con la compra del predio, para que manifiesten la conformidad del grupo de recibir el predio al patrimonio del ejido.

- Una vez concluido los trabajos se remiten los originales al Notario Público para concluir con la compra venta, así como la carta con las instrucciones solicitándole la realización del contrato de compraventa con estipulación a favor de tercero, aportación de inmueble al ejido y constitución o ampliación de ejido, asimismo, se le envía vía correo electrónico el formato de escritura, que será revisada en su caso formalizada por el propio notario.
- El área administrativa correspondiente, gestiona los recursos para cubrir: los honorarios del Notario; los gastos de escrituración que incluyen el pago por traslado de dominio; el impuesto de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, entre otros, así como, el cheque correspondiente al propietario, el cual es gestionado ante Nacional Financiera.
- Una vez que se cuenta con lo anterior, se solicita al Notario Público señale día y hora para la firma de la escritura con el propietario y el representante legal del grupo campesino, en el mismo acto se hace entrega del cheque al propietario finiquitando la operación, quien de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta esta obligado a cubrir dicho impuesto.
- Culminado con la firma de las partes, el Notario Público remite la escritura para su inscripción correspondiente al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cada entidad.
- Hecho lo anterior, es decir, una vez Inscrita la escritura en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, se procede de igual manera a gestionar su inscripción al Registro Agrario Nacional.

En el segundo caso, es decir, cuando se procede al pago de cumplimiento sustituto en acatamiento a requerimientos de los jueces de amparo y/o resolución

del Incidente de Daños y Perjuicios, resulta indispensable que para cada incidentista se cumplan todos los requisitos siguientes:

- Que exista sentencia en donde se hay determinado el monto a pagar por la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria haya determinado que la única vía para el cumplimiento de la ejecutoria es el pago de daños y perjuicios.

En este caso el monto a pagar no podrá ser mayor al determinado por el Juez que dicto la sentencia.

Para llevar a cabo el finiquito jurídico de la responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la ejecutoria y en el incidente en le que se condene a pagar daños y perjuicios, cada uno de los incidentistas involucrados o su representante legal debidamente acreditado, deberán firmara un documento en donde aceptan que con los recursos convenidos se dan por cumplidos en la ejecutoria y en su respectivo incidente y no se reservan ningún derecho sobre la superficie involucrada.

La entrega de recursos se llevara a cabo ante el Juez de conocimiento o con la presencia de un Fedatario Público.

### **5.3. Requisitos de procedencia y fases del procedimiento administrativo de pago de indemnizaciones de tierras por afectaciones agrarias:**

Los describimos a continuación:

### **5.3.1 Solicitud de los interesados.**

Este procedimiento se inicia a petición de parte, iniciándose cuando el Interesado (propietario afectado en forma definitiva), presenta ante la Secretaría de la Reforma Agraria, solicitud de indemnización por afectación agraria.

### **5.3.2 Resolución Presidencial y/o sentencia del Tribunal Superior Agrario afectatorias.**

A la mencionada solicitud de indemnización, invariablemente deberá el interesado acompañar a la misma una copia fotostática legible del Diario Oficial de la Federación, donde apareció publicada la Sentencia o Resolución Presidencial que lo afectó para beneficiar algún núcleo agrario.

### **5.3.3 Título o escritura de propiedad.**

El afectado en forma definitiva de igual manera deberá acompañar a su solicitud de indemnización, el Título o Escritura de Propiedad en original o copia debidamente certificada.

Dicho documento, es el que sirve para acreditar la propiedad del predio objeto de indemnización, el cual debe encontrarse inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

### **5.3.4 Historia registral del predio.**

Como ya se mencionó anteriormente, es la certificación que hace el Registro Público de la Propiedad correspondiente, de la inscripción que obra en el mismo del predio objeto de indemnización, la cual relaciona sus antecedentes de propiedad desde su origen.

Esta constancia se solicita al afectado en forma definitiva, en original, para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Contener los últimos 3 movimientos traslativos de dominio.
- Los movimientos traslativos deben coincidir con el contenido del Título o Escritura de Propiedad.
- Contener las superficies bien definidas.
- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de indemnización.)

### **5.3.5 Acuerdo de procedencia o improcedencia.**

Emitido el Acuerdo correspondiente por el C. Secretario de la Reforma Agraria, ya sea procedente o improcedente, se procede a notificar su contenido en forma personal al solicitante de la indemnización.

En caso de que el Acuerdo respectivo sea emitido en sentido negativo, es decir en sentido improcedente, el expediente integrado por tal motivo, se tendrá como un asunto concluido y se ordenará su archivo.

En el supuesto de que el Acuerdo resulte procedente para llevar a cabo el pago indemnizatorio, se debe continuar con los trámites inherentes a dicho fin, para lo cual se ordena el Levantamiento Topográfico y el Avalúo del predio.

### **5.3.6 Levantamiento Topográfico.**

Es la ubicación y medición exacta del predio sujeto a indemnización, se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda

(Regional, Especial y/o Estatal), que ordene su elaboración al personal técnico especializado para ello, dicho trabajo es reflejado en un plano plasmado en papel albanene, con las especificaciones técnicas necesarias, identificando:

- Las zonas federales y/o servidumbres de paso que cruzan el predio a indemnizar.
- El cuadro de construcción del predio a indemnizar, las zonas federales y/o servidumbres de paso, en caso de que los haya.
- El cuadro de firmas de las autoridades responsables (Representante Agrario y Comisionado que realizó el levantamiento.)

### **5.3.7 Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.**

El valor máximo a indemnizar del predio será, invariablemente, el determinado por el avalúo vigente realizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

### **5.3.8 Pago de la Indemnización.**

Previa gestión administrativa de los recursos financieros, se establece contacto con el peticionario de la indemnización, para la entrega del cheque correspondiente, que generalmente es entregado ante la presencia de un fedatario público, quien levanta el acta de fe hechos, con motivo de dicha entrega.

#### **5.4. Requisitos de procedencia y fases de otros procedimientos administrativos de regularización de predios.**

##### **5.4.1. Solicitud de los interesados.**

En estos casos, las Organizaciones Campesinas Agrarias, la de Productores y el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, al tener agendados los asuntos que están debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000, dentro de los cuales, fueron incluidos los denominados “Acuerdos Agrarios”, es por esa razón, que los interesados únicamente dan seguimiento a los mismos, aunque en algunos casos, ejercen actos de presión ante al Secretaría de la Reforma Agraria, para su cumplimiento.

##### **5.4.2. Firma del Acuerdo Agrario o Acuerdo Nacional para el Campo.**

En el período comprendido entre los años de 1995 a 1997, siendo Secretario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Dr. Arturo Warman G., suscribió los llamados “Acuerdos Agrarios”, con las Organizaciones o Centrales Campesinas, del país para la culminación de los problemas agrarios que en ese entonces enlistaron las mismas.

Por otra parte, respecto al Acuerdo Nacional para el Campo, el Ejecutivo Federal , estableció que la **relación de expedientes** o asuntos de conflictos agrarios que presentaran las organizaciones derivados de la problemática de tenencia de la tierra anteriores a diciembre del 2000, por posesiones irregulares, acuerdos de inejecutabilidad, ejecutorias de amparo, conflictos por límites, etc. se atenderían de acuerdo al orden de prioridad que establecieran las organizaciones, conforme a los recursos aprobados (en éstos se incluyeron los Acuerdos Agrarios pendientes de atención).

#### **5.4.3. Título o escritura de propiedad.**

Este documento se solicita al propietario (afectado por posesiones irregulares, acuerdos de inejecutabilidad, ejecutorias de amparo, conflictos por límites, etc.), en original o copia certificada.

Dicho documento, es el que sirve para acreditar la propiedad del predio objeto de venta (regularización), el cual debe encontrarse inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

#### **5.4.4. Historia registral del predio.**

Es la certificación que hace el Registro Público de la Propiedad correspondiente, de la inscripción que obra en el mismo del predio objeto de venta (regularización), la cual relaciona sus antecedentes de propiedad desde su origen.

Esta constancia se solicita al propietario (afectado por posesiones irregulares, acuerdos de inejecutabilidad, ejecutorias de amparo, conflictos por límites, etc.), en original, para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Contener los últimos 3 movimientos traslativos de dominio.
- Los movimientos traslativos deben coincidir con contenido del Título o Escritura de Propiedad.
- Contener las superficies bien definidas.
- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de venta.)

#### **5.4.5. Certificado de Libertad de Gravamen.**

Es la certificación que hace el Registro Público de la Propiedad correspondiente, de la libertad de gravámenes respecto del predio objeto de venta (regularización), generalmente de 20 años a la fecha.

Esta constancia se solicita al propietario (afectado por posesiones irregulares, acuerdos de inejecutabilidad, ejecutorias de amparo, conflictos por límites, etc.), para su integración al expediente respectivo y debe:

- Encontrarse vigente.
- Identificar los datos del predio, el propietario y superficie.
- Señalar que efectivamente el predio sujeto a venta (regularización), se encuentra libre de gravámenes.
- Ser expedida por el Registro Público de la Propiedad que corresponda (lugar donde se encuentra ubicado el predio objeto de venta (regularización)).

#### **5.4.6. Investigación Jurídica y Material del predio.**

Para la debida integración del expediente de compra, se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), que realice la investigación del predio sujeto a compra (regularización), con el objeto de conocer la situación Jurídica y Material que guarda el mismo; dicha investigación deberá contener el desahogo de los puntos siguientes:

- Informar desde que año se dio la posesión irregular, por el grupo de campesinos o núcleo agrario.

- La infraestructura que existe en el predio Casa habitación, escuelas, hospitales, etc.).
- El uso o destino de la superficie.
- Padrón de posesionarios.
- Informar si el predio se encuentra o no en alguna zona de reserva ecológica o federal, precisando los datos de la declaratoria.
- Si la superficie ocupada, se encuentra afectada por alguna Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Superior Agrario, dictada para beneficio de otro poblado solicitante de tierras.
- Si sobre la superficie ocupada, se ejecutó alguna Resolución Presidencial o sentencia del Tribunal Superior Agrario.
- Si existen denuncias penales, juicios de amparos en proceso o culminados en ejecutorias promovidas por los afectados.

#### **5.4.7. Levantamiento Topográfico.**

Es la ubicación y medición exacta del predio sujeto a compra (regularizar), se requiere oficialmente a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), que ordene su elaboración al personal técnico especializado para ello, dicho trabajo es reflejado en un plano plasmado en papel albanene, con las especificaciones técnicas necesarias, identificando:

- Las zonas federales y/o servidumbres de paso que cruzan el predio sujeto a compra (regularización).
- El cuadro de construcción del predio sujeto a compra, las zonas federales y/o servidumbres de paso, en caso de que los haya.
- El cuadro de firmas de las autoridades responsables (Representante Agrario y Comisionado que realizó el levantamiento.)

#### **5.4.8. Avalúo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.**

El valor máximo de adquisición del predio será, invariablemente, el determinado por el avalúo vigente realizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

#### **5.4.9. Pago del predio y traslado de dominio.**

El traslado de dominio de los predios se llevará a cabo con su respectivo Protocolo Notarial, y será el propio Notario que lleve cabo el acto jurídico, el que determine los documentos necesarios. Sin embargo, se considera importante destacar que el expediente deberá contener, al menos, los siguientes documentos para cada uno de los predios como requisito previo a la aprobación de su adquisición.

- Título de Propiedad.
- Historia registral del predio.
- Plano con cuadros de construcción.
- Certificado de libertad de gravamen expedido por la oficina del Registro Público de la Propiedad correspondiente.
- Avalúo vigente del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Para realizar el traslado de dominio de un predio previamente se realiza de nueva cuenta en la Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones, una verificación de las constancias que integran el expediente para determinar si cumple con los siguientes requisitos de compra:

- Que el predio no haya sido afectado por ninguna resolución presidencial o sentencia del Tribunal Superior Agrario.

- Que el predio no se encuentre dentro del radio legal de 7 kilómetros de afectación de un poblado solicitante de tierras.
- Que no se encuentre pendiente de resolver ninguna acción agraria.
- Que no se encuentra dentro de un área nacional protegida.
- Que el título de propiedad cumpla con las formalidades de un contrato de compra venta elevado a escritura pública donde se transmitan derechos de propiedad.
- Que la historia registral no tenga más de seis meses y que contenga cuando menos dos antecedentes registrales inmediatos.
- Que el certificado de libertad de gravamen no tenga más de seis meses y que se encuentre libre de gravamen (en caso de estar gravado se solicitará al propietario la liberación del gravamen que pesa sobre el predio).
- Identificar en la escritura pública como adquirió el propietario, casado o soltero en caso de estar casado bajo que régimen (sociedad conyugal o separación de bienes).
- Se analizan los antecedentes agrarios del poblado, es decir la acción agraria intentada.

Una vez realizada su verificación de integración y cubiertos los requisitos de compra se pasa a la etapa de solicitud de trabajos a la Representación cuya competencia territorial corresponda (Regional, Especial y/o Estatal), para que:

- Convoque a asamblea al grupo de campesinos que se va a beneficiar con la compra del predio, para que manifiesten la conformidad del grupo de recibir el predio al patrimonio del ejido.
- Concluidos los trabajos se remiten los originales al Notario Público para concluir con la compra venta, así como la carta con las instrucciones solicitándole la realización del contrato de compraventa con estipulación a favor de tercero, aportación de inmueble al ejido y constitución o ampliación

de ejido, asimismo, se le envía vía correo electrónico el formato de escritura, que será revisada en su caso formalizada por el propio notario.

- El área administrativa correspondiente, gestiona los recursos para cubrir: los honorarios del Notario; los gastos de escrituración que incluyen el pago por traslado de dominio; el impuesto de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, entre otros, así como, el cheque correspondiente al propietario, el cual es gestionado ante Nacional Financiera.
- Una vez que se cuenta con lo anterior, se solicita al Notario Público señale día y hora para la firma de la escritura con el propietario y el representante legal del grupo campesino, en el mismo acto se hace entrega del cheque al propietario finiquitando la operación, quien de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta esta obligado a cubrir dicho impuesto.
- Culminado con la firma de las partes, el Notario Público remite la escritura para su inscripción correspondiente al Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cada entidad.
- Hecho lo anterior, es decir, una vez Inscrita la escritura en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, se procede de igual manera a gestionar su inscripción al Registro Agrario Nacional.



## **CAPITULO 6**

### **PROBLEMÁTICA QUE PRESENTAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA, MOTIVO DE ANÁLISIS Y PROPUESTAS.**

No obstante el haberse señalado, en todos y cada uno de los procedimientos administrativos objeto de estudio: sus características; antecedentes legales y constitucionales; instancias ante los que se substancian (administrativas y jurisdiccionales); requisitos de procedencia; y, fases legales, los cuales, es importante señalar que si bien es cierto, por si solos y en teoría hacen entender que los mismos, no presentan ninguna problemática, también lo es, que en la práctica, no es así, ya que por no estar regulados legalmente esos procedimientos; finalmente, su resolución recae en la decisión unilateral de las autoridades administrativas en turno, y exagerada en tiempo para dictarse el acto que pone fin a aquellos.

#### **6.1. Necesidad de la regulación legal de los procedimientos administrativos motivo de análisis:**

Es por ello, que el suscrito considera no solo importante sino necesaria la regulación legal de los procedimientos administrativos motivo de análisis, que establezca:

##### **6.1.1. La unidad administrativa encargada de su tramitación y substanciación.**

Esto es derivado a que, si bien es cierto, los procedimientos se inician a petición de parte, o por disposición judicial, directamente ante el C. titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, también lo es, que éste no se encarga de su tramitación y substanciación directa, siendo la Coordinación para la Regularización

de Predios e Indemnizaciones, la que realiza dichas actividades, sin que dicha dependencia aparezca en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria ni existe Acuerdo alguno que por disposición del Titular de esa Dependencia del Ejecutivo Federal, acredite su existencia y actuación administrativa. Siendo en consecuencia, indispensable la creación de la Unidad Administrativa facultada para ello.

### **6.1.2. Su tramitación y Substanciación.**

Como ya fue señalado, al no estar los procedimientos motivo de análisis, previstos en la ley, y dentro de la competencia del Órgano Administrativo que los realiza, resulta según apreciación del suscrito, el dejar al libre arbitrio de las autoridades administrativas la tramitación y substanciación, al no existir, como ya se dijo, una ley que regule los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad e interés jurídico, los documentos que se deben acompañar al primer escrito, el lugar de la presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los elementos de prueba y las normas de su apreciación.

### **6.1.3. Los plazos y términos breves para su tramitación y resolución.**

En la realidad existe retraso o paralización de los procedimientos motivo de análisis, debido en primer término por la falta de que dichos procedimientos no están establecidos por la ley, que en todo caso, es donde se deben establecer las medidas adecuadas para evitarlo, tales como la fijación de plazos obligatorios, tanto para las autoridades y para los particulares, la forma de computarlos, el establecer la responsabilidad de funcionarios, que no cumplan esos plazos y las sanciones que se deben adoptar por la negligencia y la responsabilidad consiguientes.

Por otra parte, la falta de personal suficiente y calificado para el desahogo eficaz y expedito de los procedimientos, por la no aprobación de los recursos financieros para su aplicación.

#### **6.1.4. Liberación oportuna de los recursos financieros.**

Simplificar y acelerar los trámites internos inherentes a la liberación de los recursos financieros, aplicables para el desarrollo de la actividad cotidiana de la Unidad Administrativa encargada de la tramitación y substanciación de los procedimientos administrativos motivo de análisis.

### **6.2. Propuestas.**

Referimos que aún y cuando se han establecido en la presente tesis, en todos y cada uno de los procedimientos administrativos motivo de análisis: las instancias ante los que se substancian (administrativas y jurisdiccionales); los requisitos de procedencia; y, sus fases, éstos no se encuentran regulados por la ley, es por ello que se propone.

#### **6.2.1. Que los procedimientos administrativos motivo de análisis, se contemplen en la Ley Agraria y/o en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.**

Que en interpretación lato sensu, de los artículos terceros transitorios tanto de la Ley Agraria en vigor, como del Decreto de fecha 3 de enero de 1992, que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que establecen que las Autoridades Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria, con apoyo en la aplicación de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, entre otros, continuaran desahogando transitoriamente los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, poniéndolos en estado de resolución, para su turno a los tribunales agrarios para

que, conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales de la propia Ley Federal de Reforma Agraria, de cuya lectura se desprende y por interpretación analógica, en relación a los procedimientos que derivan de los artículos 219 y 309 del precitado Ordenamiento Jurídico; deberá entenderse extensiva su aplicación y/o que sirva de base o fundamento, para su regulación o reglamentación, pues como se ha expuesto, es necesaria su regulación bien, en la Ley Agraria, bien en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, o bien en un Código de Procedimientos Agrarios, que la ley agraria, exige a voces, y/o, que de manera transitoria, sea aplicable, para que la autoridad se delimite por formalidades preestablecidas que permitan al promovente de su aplicación el conocer y defender en caso de considerarlo necesario su situación jurídica para evitar dilaciones o desventajas ilegales o arbitrarias.

Respecto del procedimiento administrativo de cumplimiento sustituto, aún y cuando su ejecución esta prevista en la Ley de Amparo, es decir a través de cualquiera de las dos vertientes analizadas en el apartado correspondiente, es decir, a).- La tramitación en forma del incidente previsto en el artículo 105, de la Ley de Amparo, con sujeción a los artículos 358 a 364, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria que culminará con la interlocutoria que fije la cuantía y términos de la restitución; y b).- El convenio, a través de la libre concertación entre las partes (el quejoso y la autoridad o autoridades responsables); las autoridades responsables se encuentran obligadas a cumplir la resolución definitiva que se emita en el incidente de cumplimiento sustituto o, en su caso, al convenio que llegara a concertarse y el Juez de Distrito debe velar y procurar su cumplimiento, se considera necesario, el que dicho procedimiento también quede establecido, tanto en la Ley Agraria, así como en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y/o en el futuro Código de Procedimientos Agrarios, estableciéndose los requisitos administrativos necesarios para su materialización

**6.2.2. Que la unidad administrativa encargada de su tramitación y substanciación de los procedimientos administrativos motivo de análisis, continúe formando parte de la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria.**

Debe ser así, dado que la legislación que da origen a los procedimientos administrativos motivo de análisis, con excepción del denominado cumplimiento sustituto, es aplicada transitoriamente, es decir, hasta en tanto se concluya el rezago agrario, que en este caso se traduce en un rezago administrativo, que compete al Poder Ejecutivo Federal.

**6.2.3. Que la unidad administrativa que se propone, se denomine Unidad para la Regularización de Predios e Indemnizaciones.**

La cual al estar adscrita al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, tendrá las atribuciones de tramitar y substanciar los procedimientos administrativos motivo de análisis, previo establecimiento de la fijación de plazos obligatorios, tanto para las autoridades y para los particulares, en la ley que regulara los requisitos, los medios de subsanar la falta de éstos, así como los elementos de prueba y las normas de su apreciación. Unidad Administrativa que invariablemente deberá figurar en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria .

**6.2.4. Que los procedimientos administrativos motivo de análisis, los contemple el Manual de Organización y de Procedimientos de la Secretaría de la Reforma Agraria.**

No solo se considera importante que la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, los establezca sino que también de una manera más explícita y funcional deben estar establecidos puntualmente

cada uno de los procedimientos, en el Manual de Organización y de Procedimientos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

No obstante lo anterior, es de hacerse notar que aún y cuando para los procedimientos administrativos motivo de análisis, no existe regulación para su tramitación y sustanciación, el 13 de noviembre de 2006. el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, autorizó el Manual de procedimientos de la Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones, el cual establece de una manera muy general las actividades que se llevan a cabo y requisitos que se deben cubrir en los mencionados procedimientos, encaminados técnicamente y de manera oficiosa, sin ser tan explícitos como lo hemos expuesto, en el presente trabajo.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** Los Procedimientos Administrativos para la Regularización de Predios rústicos y el de Indemnizaciones agrarias motivo de nuestro estudio, constituyen verdaderos procedimientos administrativos agrarios, que conforman nuestro actual Derecho Procesal Agrario, al lado de la Conciliación, el Arbitraje y el Proceso Ordinario Agrario.

**SEGUNDA.-** Se trata de verdaderos procedimientos administrativos agrarios, que subsistieron a la reforma constitucional del artículo 27 y su tramitación, se realiza ante las autoridades administrativas agrarias, adscritas a la Secretaría de la Reforma Agraria.

**TERCERA.-** Los principios procesales que rigen a estos Procedimientos Administrativos para la Regularización de Predios rústicos, denotan su naturaleza administrativa agraria, en los cuales, quedan combinados, los principios inquisitivo, dispositivo y de justicia social, así como su carácter conciliatorio.

**CUARTA.-** Los procedimientos motivo de estudio, se encuentran regidos por las disposiciones agrarias, sin embargo, la ausencia de delimitaciones de cada una de las fases procesales que los integran, repercute en la falta de expeditéz en su tramitación.

Se requiere que la ley autorice la función integradora de los Órganos administrativos, o unidades administrativas ante las cuales se substancien y tramiten legalmente, puesto que no pueden continuar conociendo de ellos, unidades administrativas, que ni siquiera las contempla su propio Organigrama Interno.

**QUINTA.-** Para estar en condiciones de cumplir sustitutamente con las ejecutorias de amparo en materia agraria, es preciso y urgente, la reglamentación específica de las dos vías de los procedimientos de cumplimiento sustituto, pues

de lo contrario, continuará siendo nugatoria la protección constitucional, otorgada tanto a propietarios como a núcleos agrarios.

**SEXTA.-** Mientras no se dé por culminado totalmente el rezago agrario, y siga el Tribunal Superior Agrario, dictando sentencias dotatorias de tierras, bosques y aguas, continuará vigente el procedimiento de indemnización de predios rústicos, por tanto, los lineamientos de su procedencia y de sus fases procesales que lo conforman, no pueden seguir al libre arbitrio de la autoridad administrativa agraria.

**SÉPTIMA.-** En los procedimientos de afectaciones agrarias por mandamientos de los gobernadores, modificados por una resolución del Tribunal Superior Agrario o por una resolución presidencial, es necesaria, la interpretación lato sensu del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de ser una disposición obligatoria y oficiosa para la autoridad Administrativa Agraria, sin que deba de esperar requerimientos de carácter judicial o instancias reiteradas de las partes.

**OCTAVA.-** Proponemos que los programas sectoriales agrarios, deben continuar contemplando el marco referencial de la política de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, a través de los procedimientos administrativos agrarios, entre ellos, los que tratamos que tengan, la finalidad política y jurídica de la certeza en la tenencia de la tierra rural.

**NOVENA.-** Nos sumamos a la fuerte corriente doctrinal, que viene propugnando por la creación de un Código de Procedimientos Agrarios, en el que deberán incluirse, no únicamente, la reglamentación de estos Procedimientos Administrativos para la Regularización de Predios rústicos, sino todos aquellos procedimientos administrativos agrarios que a la fecha existen.

Consideramos, que el presente trabajo vislumbra de una manera fácil de entender y aplicar los requisitos de procedencia y las fases procesales de los

procedimientos en materia agraria que en todo caso debe contemplar el Código de Procedimientos Agrarios, que para tal efecto se propone su expedición.

**DÉCIMA.-** Sustancialmente, reflexionamos que la elaboración de los Levantamientos Topográficos practicados a los predios, para determinar su superficie real, invariablemente deben notificarse previamente a su materialización a los propietarios y/o afectados para que estén presentes con la asistencia técnica que consideren conveniente, en la obtención de los mismos, para evitar inconformidades posteriores.

De igual manera, en la ejecución de los dictámenes valuatorios que sirven de base para la negociación de la adquisición de predios o de la indemnización de los mismos por la afectación de que fueron objeto, creemos indispensable que deben realizarse con la asistencia de los propietarios o afectados, para que estos últimos tengan conocimiento de la fecha y forma de su realización.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Una plataforma para la reglamentación de estos procedimientos, puede serlo el Manual de procedimientos de la Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones, autorizado por la Secretaría de la Reforma Agraria, el 13 de noviembre de 2006.

**DECIMOSEGUNDA.-** Fijamos especial atención en la exacta aplicación de los recursos financieros, es decir, que dichos recursos sean aplicados en forma inmediata y directa a los programas que van dirigidos, una vez que sean liberados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa 10ª. Ed. México 1991.
2. **ALCALA ZAMORA Niceto.** Proceso, autocomposición y defensa. Textos Universitarios. U.N.A.M., México 1970.
3. **ARELLANO GARCIA, Carlos,** Teoría General del Proceso 7ª. Ed., México, Porrúa, 1998.
4. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio,** Las garantías individuales, 24ª ed., México. Porrúa, 1992.
5. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio,** El juicio de amparo, 3ª. ed., México, Porrúa, 1994, p. 177.
6. **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** El Derecho Agrario en México, Porrúa, Octava Edición actualizada, México 1985.
7. **DORANTES TAMAYO, Luis,** Elementos de teoría general del proceso 4ª ed, México, Porrúa, 1993.
8. **DURÁND ALCÁNTARA, Carlos Humberto,** El derecho Agrario y el Problema Agrario de México, Ed. Porrúa, México, 2002.
9. **NAZAR SEVILLA, Marcos Arturo,** El juicio de Amparo en Materia Agraria, Ed. Porrúa, México, 1999 1ª. Ed.
10. **FABILA, Manuel,** Cinco Siglos de Legislación Agraria.
11. **FIX ZAMUDIO, Héctor,** “Principios procesales”, Diccionario Jurídico Mexicano.
12. **FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Porrúa. 44ª. Ed. México 2005.
13. **GÓMEZ DE SILVA CANO, J. Jorge.** Tratado de la Justicia Agraria en México. Porrúa. 1ª. Ed. México 2002.
14. **GÓMEZ LARA, Cipriano,** Teoría General del Proceso, 8ª ed, México, Harla 1991.
15. **GARCÍA RAMÍREZ, Sergio,** Elementos de Derecho Procesal Agrario, México, Porrúa, 1993.

16. **LEMUS GARCÍA, Raúl.** Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, 1996, Octava Ed. Actualizada.
17. **MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel.** Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medio de control en la Administración Pública. 2ª.ed., Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM 2003.
18. **MARTÍNEZ MORALES, Rafael,** I. Derecho administrativo, 1er y 2º cursos, 3ª ed, México, Harla, 1998.
19. **OVALLE FAVELA, José,** Derecho procesal civil, 2ª ed. México, Harla, 1985.
20. **RICORD, HUMBERTO E.** Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana, 1972.
21. **PALLARES, Eduardo.** "Proceso" Diccionario de Derecho Procesal Civil. 18ª ed., México, Porrúa, 1988.

## LEGISLACIONES

1. **DECRETO DE REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.
2. **DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN.** Secretaría de Gobernación.
3. **DUBLÁN y LOZANO.**- Legislación Mexicana, Tomo IX, Ed. Oficial, México, 1878.
4. **LEY AGRARIA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de febrero de 1992.
5. **LEY AGRARIA COMENTADA,** Séptima Ed, México, Porrúa. 2001.
6. **LEY DE AMPARO.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.
7. **LEY DE AMPARO.** Expedida el 10 de mayo de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.
8. **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Expedida el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.
9. **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Porrúa, México, Decimasexta Ed. 1977.
10. **LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Porrúa, Edición 34, 1999.
11. **LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.
12. **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.
13. **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995.
14. **REGLAMENTO INTERIOR DE PROCURADURÍA AGRARIA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996.

15. **VIII CONGRESO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, MEMORIAS**, Garza Cabello García, Roberto: "Propuesta de adición a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación" Xalapa, Veracruz, del 12 al 16 de noviembre de 1979.

### **DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS Y GLOSARIO**

1. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Porrúa. 14ª. Ed. México 2000.
2. **DICCIONARIO USUAL**. Real Academia Española.
3. **NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA**, Tomo XI, España, 1958 Editorial Francisco Seix, S. A.
4. **GLOSARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO-AGRARIOS 2006**. Procuraduría Agraria. Perspectiva digital. México 2006.
5. **"LA APROXIMACIÓN DEL DERECHO AGRARIO AL DERECHO COMÚN POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY AGRARIA DEL AÑO DE 1992"**, México, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 23, 1994

### **PROGRAMAS Y ACUERDOS DE GOBIERNO**

1. **ACUERDO AGRARIO**. Celebrado el día 12 de marzo de 1997, con la Central Campesina Independiente.
2. **ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO**. Suscrito el 28 de abril de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha.
3. **LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DE LA CONCILIACIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS EN EL MARCO DEL ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO**. Suscrito el 24 de julio de 2003 (Autoridades Agrarias y Organizaciones Campesinas).
4. **PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 2001-2006**. Publicación de la Secretaría de la Reforma Agraria.