



44
205.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**PROCEDIMIENTO DEL CONFLICTO POR LIMITES
EN LA LEGISLACION AGRARIA**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ADRIANA ALLENDE HERNANDEZ



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

**"PROCEDIMIENTO EN EL CONFLICTO POR LIMITES
EN LA LEGISLACION AGRARIA"**

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

GENERALIDADES DEL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL.	Pag.
I.1.- CONCEPTO DE EJIDO Y SUS CARACTERISTICAS.....	1
I.2.- SISTEMA DE EXPLOTACION EJIDAL.....	7
I.2.1.- INDIVIDUAL.....	7
I.2.2.- COLECTIVA.....	8
I.3.- CLASIFICACION DE LOS EJIDOS.....	13
I.3.1.- AGRICOLA.....	14
I.3.2.- GANADERA.....	15
I.3.3.- FORESTAL.....	16
I.4.- LA PROPIEDAD COMUNAL.....	19
I.5.- ORGANOS DE REPRESENTACION.....	27
I.5.1.- COMITE PARTICULAR EJECUTIVO.....	27
I.5.2.- ASAMBLEA GENERAL.....	27
I.5.3.- COMISIONARIOS EJIDALES.....	28
I.5.4.- CONSEJO DE VIGILANCIA.....	28

C A P I T U L O I I

PROCEDIMIENTOS EN MATERIA AGRARIA.

pag.

II.1.- CONCEPTO DE PROCESO LEGISLATIVO.....	29
II.2.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	31
II.2.1.- REGLAMENTO AGRARIO.....	32
II.2.2.- LEY DE EJIDOS.....	36
II.2.3.- CODIGO AGRARIO.....	44
II.3.- PROCEDIMIENTOS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	48
II.3.1.- PRIMERA INSTANCIA.....	48
II.3.2.- SEGUNDA INSTANCIA.....	53
II.3.3.- PROCEDIMIENTO EN LOS CONFLICTOS POR LIMITES.....	56
II.3.4.- JUICIO DE INCONFORMIDAD.....	60
II.3.5.- PROCEDIMIENTO DE NULIDAD.....	63

C A P I T U L O I I I

AUTORIDADES AGRARIAS.

	pag.
III.1.- EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.....	65
III.2.- LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	79
III.2.1.- EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	80
III.2.2.- LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	85
III.2.3.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA....	88
III.2.4.- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.....	89
III.2.5.- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.....	91
III.2.6.- LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.....	96
III.3.- AUTORIDADES EN LA LEY AGRARIA VIGENTE.....	101
III.3.1.- LA PROCURADURIA AGRARIA.....	102
III.3.4.- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.....	106

C A P I T U L O I V

LOS CONFLICTOS POR LIMITES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

	pag.
IV.1.- TEXTO CONSTITUCIONAL HASTA EL 26 DE FEBRERO DE 1992.....	113
IV.2.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE ESTE TEXTO.....	115
IV.3.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	136
IV.4.- INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTIA DE LA NACION.....	138

C A P I T U L O V

LOS CONFLICTOS POR LIMITES DESPUES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....

V.1.- TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE.....	139
V.2.- EXPOSICION DE MOTIVOS.....	140
V.3.- LEY AGRARIA.....	148
V.4.- INTERVENCION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION..	157

pag.

CONCLUSIONES.....163

BIBLIOGRAFIA.....167

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

La impartición de la Justicia Agraria en México ha atravesado, desde la expedición de la Constitución de 1917, por múltiples problemas pero siempre se ha intentado acabar con las dificultades que, en ocasiones, impone la técnica jurídica o administrativa, así como las decepcionantes consecuencias que ello provoca, buscando que la justicia, en cabal cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 17 de nuestra Carta Magna, sea pronta y expedita, y sus procedimientos ágiles y sencillos.

En el artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, quedaron establecidas instituciones diversas que, desde su origen, tenían como meta liquidar los latifundios para, en su lugar, fomentar la pequeña propiedad y crear ejidos y nuevos centros de población, del mismo modo que se debía restituir a las comunidades de las tierras de que, aún correspondiéndoles, habían sido injustamente despojadas.

Como fácilmente se desprende después de una rápida reflexión, y no obstante que los diferentes gobiernos por los que nuestro país ha pasado, se han

preocupado por reducir en lo posible, los problemas que acarrea el cumplimiento de los elevados fines perseguidos por las disposiciones del órgano constituyente. la actividad de la administración en base a de hacerlos efectivos, se tradujo en la afectación de la esfera jurídica de propietarios o poseedores de derecho civil, para entregar o restituir tierras a los núcleos de población; pero además, y esto es mas importante, se dió el caso de que se afectaran derechos agrarios colectivos de esos núcleos de población.

Pues bien, para enfrentar estos problemas, se eligieron diversos procedimientos, destacando desde el año de 1934 el juicio de inconformidad que, al existir, tenía la particularidad de incorporar al Poder Judicial de la Federación para resolver sobre las resoluciones presidenciales que, por límites, se emitieron en relación con los núcleos de población ejidales o comunales, constituyéndose así un sistema mixto en la impartición de la Justicia Agraria en México, al respecto.

Este sistema, que daba intervención, en particular, a la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, estuvo vigente desde entonces hasta las más recientes reformas constitucionales, que crearon a los tribunales Agrarios y su primer suprimieron la existencia del juicio de inconformidad, terminando así, por esa vía, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y permitiendo que sólo a través del juicio de garantías, los órganos del Poder Judicial de la Federación se avoquen a estos problemas.

Por ello y atentos al pensamiento de Cárdenas, quien al protestar como presidente de la República dijo "La agricultura es una de nuestras "mayores riquezas...Nada se avanzará en ella, sin "embargo, si su aspecto más extenso y más hondo, el "sistema de propiedad de la tierra, no se termina de "cambiar" nos avocamos al estudio del conflicto de límites ejidales o comunales, para dar una opinión, con la inexperiencia propia de quien se inicia en el campo del derecho acerca de este importante problema.

C A P I T U L O I.

GENERALIDADES DEL EJIDO Y LA PROPIEDAD COMUNAL.

I.1. CONCEPTO DE EJIDO Y SUS CARACTERISTICAS.

En la Nueva España, el ejido estaba formado por los terrenos comunales que estaban situados a la salida de los pueblos y no eran tierras adquiribles ni prescriptibles según Cédulas Reales que al efecto se expidieron; servían como campo de juego a sus moradores y como pasillos para que los habitantes del fundo correspondiente, llevaran sus bestias a la dehesa, pero se dice que su principal función consistía en que eran reservas para cuando la población creciera. Por lo tanto, no eran tierras destinadas al cultivo.

"El ejido fue creado en la Nueva España, por Cédula Real de Felipe II, dada el primero de diciembre de 1573, en la cual se expresaba: "Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, tendrán comodidad de agua, tierras, montes, entradas y salidas, labranzas y un ejido de

una legua, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se les revuelvan con los otros de los españoles". (1)

Así fue como en la época colonial se entendía por ejido la parte de terreno situada en las afueras de las poblaciones, que no se labra ni se planta.

El ejido de la Revolución Mexicana, no era igual al ejido conocido en la época colonial, pues siguiendo al Lic. Narciso Bassols, "el ejido de la Colonia era de carácter esencialmente comunal del núcleo beneficiario, situación que no se encuentra en el ejido moderno. Se quería arraigar a un determinado núcleo de población de indígenas como medio de crear poblaciones. Se trataba de llegar a una distribución geográfica estable, mediante reducciones que eran ejidos. Hoy se les dota o restituye de ejidos a las unidades de dotación ya formadas y que carecen de ellos. Esa es la verdadera misión de la reforma agraria: que los campesinos no carezcan nunca de una parcela ni los medios necesarios para su explotación.

(1) "Recopilación de leyes de Indias".- Tomo II libro VI, título III, página 209.

para que puedan tener un nivel de vida humano y razonable". (2)

El artículo 27 de la Constitución de 1917, originalmente establecía la dotación de tierras a los núcleos de población que las necesitaran, pero solamente se refería a las tierras cultivables que se repartían en parcelas de aprovechamiento individual, sin referirse al término ejido propiamente dicho. Sería la legislación reglamentaria, la que posteriormente designaría con este término a las tierras concedidas por dotación y creemos que fue la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 que en su artículo 13 expresamente expuso: "A la tierra dotada a los pueblos se les denominará ejidos", y a partir de entonces así se consideró en la legislación subsecuente.

Analizando los artículos 51, 52 y 195 de la Ley Federal de Reforma Agraria, podemos desprender una definición de ejido, entendiendo por tal la tierra dada a un núcleo de población que tenga por lo menos seis meses de haberse fundado, con el objeto de que la explote directamente, desde luego con todas

(2) Bassols Narciso "Nueva Ley Agraria" México 1927
página 22.

las limitaciones que la propia ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible e imprescriptible.

Por su parte, el doctor Mendieta y Núñez conceptúa: "Para los efectos de esta ley se entiende como ejido al conjunto de aguas y de tierras de labor a que se refieren el párrafo tercero y además las comprendidas en la fracción X del artículo 27 de la Constitución". (3)

Conforme al artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, se señala que la ejecución de la mencionada resolución solamente confirma u otorga el carácter de poseedor, con las limitaciones expresamente señaladas en el artículo 52, que le otorga características especiales al ejido, y que son:

Es inalienable, por lo que no puede ser enajenado; principio que sufre dos excepciones: la

(3) Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario en México".- Editorial Porrúa, México 1981. página 324.

permuta y la fusión.

Es inembargable, por lo que no puede ser embargado total ni parcialmente y, especialmente, no podrá hipotecarse, y todo acto jurídico en ese sentido será inexistente.

Es imprescriptible: tal regla no sufre ningún caso de excepción.

Es intransmisible, debido a lo cual su explotación la realiza directamente el núcleo de población para el que se constituyó y en consecuencia le esta prohibido a este la explotación por tercera persona, no pudiendo por ello celebrar contratos de arrendamiento, aparcería y, en general, cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales, siendo inexistentes las operaciones que se realicen en contravención a este acto.

Declara la ley que los bienes ejidales son indivisibles en principio, sin embargo, también señala las siguientes excepciones:

a) Cuando el ejido esta compuesto por varias fracciones aisladas entre sí, aún cuando el núcleo tenga unidad.

b) Cuando el ejido está constituido por

diversos grupos separados entre sí y que explotan diversas fracciones del ejido aún cuando éste tenga unidad.

c) Cuando el núcleo y ejido no son homogéneos, estando uno y otro integrados por diversas fracciones entre sí.

d) Cuando habiendo unidad topográfica y unidad de núcleo por la extensión de ejido, resulte conveniente la división para facilitar la explotación el mismo.

En tales casos deberá tenerse presente que los grupos resultantes, no queden con menos de veinte ejidatarios y de que tal división, de acuerdo con los estudios técnicos y económicos realizados, conviene para el logro de una mejor explotación ejidal.

I.2. SISTEMAS DE EXPLOTACION EJIDAL.

El ejido, en su concepción actual, puede explotarse en dos formas, individual y colectiva.

I.2.1. EXPLOTACION INDIVIDUAL

En cuanto a la explotación individual, es aplicable la fracción XVI del artículo 27 Constitucional, que establece: "XVI.- Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias".

La consecuencia que de esta disposición constitucional se deriva, es a partir del parcelamiento ejidal, consistente en la división y reparto equitativo de las tierras de cultivo en tantas unidades, denominadas parcelas ejidales, como ejidatarios que tengan derecho a recibirlas; la propiedad de estas pasa a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen, propiedad sujeta a las limitaciones establecidas, por lo que es completamente distinta a la propiedad privada en tanto que ésta puede transmitirse, gravarse,

prescribir o hipotecarse.

Queda por tanto el ejidatario en libertad de usar los métodos que considere mas pertinentes para la explotación de su unidad de dotación.

La Ley Federal de Reforma Agraria, preveía la suspensión y pérdida de los derechos ejidales. Para el primer caso, cómo el ejidatario perdería sus derechos si deja de cultivar la tierra durante un año sin causa justificada, y los pierde en definitiva si no la cultiva en el lapso de dos años.

I.2.2. EXPLOTACION COLECTIVA.

Respecto al régimen de explotación colectiva, corresponde al Presidente de la República señalar o revocar los casos en que debe hacerse en tal forma, atendiendo a la naturaleza de las tierras y el destino del producto de las mismas.

El artículo 131 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que deben trabajarse en forma colectiva, las tierras que por constituir unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido; así como los ejidos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que

constituyen zonas agrícolas tributarias de una industria, en cuyo caso debe determinarse la clase de cultivos que lleven a cabo.

En ellos los trabajadores que ejecuten las tareas íntimamente relacionadas con las labores del campo, así como aquéllas correspondientes al proceso industrial, mediante acuerdo de la Asamblea General, son considerados como ejidatarios, únicamente para el efecto de dar unidad al grupo productor, para lograr una mayor organización del trabajo y una distribución más conveniente de utilidades.

También pueden adoptar voluntariamente la forma de explotación colectiva, aquéllos ejidos en los que la explotación individual resulte antieconómica, y en aquellos en que por estudios técnicos y económicos pueda comprobarse, que con tal forma de explotación se lograrán mejores condiciones de vida para los campesinos; y si es factible implantarla, ya sea por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, por el tipo de cultivo que se realice, por las exigencias en cuanto a maquinaria implementos e inversiones de la explotación, o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos. Esto podrá realizarse aún en el caso de que el ejido ya se

encuentre fraccionado.

Ahora bien, en cuanto a las dos formas de explotación estudiadas, es de pensarse que sería más conveniente dar impulso a la explotación colectiva, organizada en cooperativas de producción ya que creemos que con la implantación de las mismas se eliminarían problemas de producción que se presentan en el ejido con explotación individual, al organizarse la producción y venta de los productos ejidales, eliminando los intermediarios se favorecería también la mecanización del trabajo, con la adquisición de maquinaria agrícola, trayendo consigo la modernización de la agricultura ejidal, la obtención también de créditos ofreciendo más garantías; y sobre todo se impusieron en regiones ejidales, en donde las unidades individuales de dotación son pequeñas, lo que hace incosteable la explotación individual de las mismas.

Lo conveniente en una política agraria, parece consistir en hacer que por alguna causa dichas organizaciones sientan como evidente la necesidad el trabajo colectivo, por ejemplo cuando exista un sistema de riego que haga imposible el adecuado suministro de agua, parcela por parcela, o el uso de

la tierra para ciertos cultivos de los cuales, la mecanización requiere que, por razones económicas, las labores se lleven a cabo en conjunto y no separadamente; donde exista cierta educación, cierta tendencia a la solidaridad social y a la ayuda mutua, y sobre todo, en donde los campesinos se muestren inclinados a trabajar dentro de este tipo de explotación, ya que ninguna manera debe forzárselos a laborar en un sistema colectivo de uso de la tierra, lo que sería contrario a la doctrina humana y democrática." (4):

Para concluir el tema, creemos que es conveniente el desarrollo colectivo del ejido en donde las condiciones sean propias porque desde el punto de vista económico, los ejidatarios tienen la posibilidad de usar maquinaria, implementos y créditos agrícolas, que determinan una mejor explotación de la tierra, disminuyendo los costos de producción; y desde el punto de vista social, constituyen un medio efectivo de unión que crea conciencia colectiva, ahuyenta el individualismo

(4) Fernández y Fernández, Ramón.- "Economía Agrícola y Reforma Agraria".- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

egoísta. desarrolla el sentido de cooperación en todas sus formas y arraiga al grupo campesino al campo, evitando su emigración a las ciudades y creando con ello, un núcleo social, político económico de estructura sólida para la vida nacional.

I.3.- CLASIFICACION DE LOS EJIDOS.

La dotación de tierra para la construcción del ejido comprenden:

- a) Las extensiones de cultivo o cultivables.
- b) Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.
- c) La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- d) La parcela escolar.
- e) P.I.M.
- f) P.D.J.

En atención a la finalidad económica y social del ejido, la dotación deberá fincarse preferentemente, en las tierras afectables de mejor calidad y más próximas al núcleo de población solicitante.

Así tenemos que, los factores geográficos y

biológicos son preponderantes en la clasificación de los ejidos que resultan de las dotaciones de tierras, y que son los siguientes:

- Ejidos agrícolas, ganaderos y forestales.

Ahora bien, el artículo 27 constitucional establece la dotación de tierras para los núcleos de población que las necesiten en ellas se determina conforme al Reglamento correspondiente, las superficies de riego o humedad, de temporal, de agostadero y de monte que la integran, así como las extensiones susceptibles de abrirse al cultivo.

Conforme a esto también podemos clasificar los diversos tipos de ejidos, atendiendo a la explotación a que se dediquen sus tierras.

I.3.1.- AGRICOLA.

Ejidos agrícolas son aquéllos que son destinados al cultivo y que resultan de una dotación o restitución de tierras de riego humedad o temporal.

También pueden formarse ejidos agrícolas con tierras cultivables que son las de cualquiera de las

tres clases antes mencionadas que están en cultivo; pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y de trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos o con ayuda del crédito ejidal.

En este tipo de ejido que ha tenido el mayor desarrollo en nuestro país.

I.3.2.- GANADERO.

Ejidos ganaderos son aquellos que atienden a la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes y de que estos ejidos ganaderos se constituirán con la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes o cuando el estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

Presentándose estas dos condiciones es necesario, además, que se elabore previamente un estudio técnico, para fijar la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la familia campesina.

Asimismo el área ganadera se determinará por

los estudios técnicos de campo que se realicen por la delegación agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tomándose en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los propietarios de predios ganaderos podrán mejorar la calidad de la tierra y aumentar la capacidad productiva de sus predios mediante el trabajo y las inversiones que realicen, a fin de dedicar parte de los mismos, a la producción de forrajes.

I.3.3.- FORESTAL.

Cuando se proyecten los ejidos ganaderos y forestales, se establecerá que la unidad de dotación en los primeros se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes; y para los segundos la calidad y el valor de los recursos forestales.

La explotación de los ejidos forestales, queda sujeta a los prevenido por la Ley Forestal.

teniendo desde luego que ser metódica y racional para no acabar con ellos. Tales condiciones pueden ser observadas desde luego por los ejidatarios que carecen de la preparación necesaria, para la explotación de la silvicultura, en base a lo establecido en el párrafo I del artículo 95, de la citada ley; "El ejecutivo federal organizará los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o de derecho guarden la situación comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

I.- Lograr el aprovechamiento directo en beneficio de los propios grupos ejidales y comunidades indígenas, de los recursos forestales de su propiedad, otorgándoseles asistencia técnica y ayuda financiera.

Podemos decir que la Reforma Agraria al referirse a la distribución de la tierra sólo tomó en cuenta las cultivables, olvidando totalmente el aspecto forestal siendo hasta 1940 en el Código Agrario, cuando aparece por primera vez, aún cuando de manera imprecisa la referencia al ejido forestal. (Art. 89).

Los ejidos forestales sólo pueden constituirse cuando se dispone de grandes extensiones

boscosas para dar a cada ejidatario una unidad de ordenación forestal, con cuya explotación racional puede satisfacer sus necesidades y las de su familia sin destruir lo que debe ser una base económica permanente de vida.

I.4.- LA PROPIEDAD COMUNAL.

En nuestro país tiene sus orígenes en el México antiguo, ya que existió como una de las formas de propiedad en los pueblos aztecas, como eran los Calpullis y Altepetlallis.

Los pueblos indígenas poseían grandes extensiones de terrenos que trabajaban en común, la cosecha era repartida por partes iguales, ya que era el resultado de un trabajo colectivo, la tierra era transmitida de padres a hijos, la venta de estos terrenos estaba prohibida, al igual que el arrendamiento, es decir, no podía celebrarse contrato alguno que ocasionara cambio de dueño. La tenencia comunal en ellos era cosa innata ya que la adquirieron a través de sus antepasados y se practicaba como una obligación de familia, como podemos observar no había distinción entre ellos pues provenían de un tronco común la Institución más importante en esa época fue la de la propiedad de los pueblos y constituye el antecedente directo del régimen comunal de los pueblos indígenas que sobrevivió en parte de la dominación española y que perdura en nuestros días no obstante los ataques que

sufrió en la época independiente como consecuencia de la aplicación de la Ley de desamortización y posteriormente con las de colonización de terrenos baldíos.

Durante la época colonial, con las tierras de común repartimiento, parcialidades o tierras de comunidad, resurgió la forma de propiedad comunal de los pueblos indígenas. repartos que hizo la Corona Española con los fines de proveer a su conservación y desarrollo, y que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran.

También fueron expedidos por la Corona, en esta época, diversos ordenamientos tendientes a la protección de las tierras comunales de los pueblos indígenas, con el fin de evitar que fueran despojados de ellas por los españoles, entre ellos se prohibía la venta de tierras comunales propiedad de los indios.

La formación y reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades

coloniales. (5)

Así está dicho expresamente en las leyes 1a., 3a., 4a., 7a., 8a., 9a., 10a., 11a., 15a., 19a., 20a., Título primero, libro primero recopilación y otras muchas leyes del Gobierno Español, establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios con fines muy distintos y más altos que el sólo aprovechamiento de sus tierras. (6)

En la época independiente, durante el período reformista, con motivo de la Ley de Desamortización, se privó de personalidad a las comunidades indígenas, incapacitándolas para poseer bienes raíces, disposiciones que posteriormente se elevó a rango constitucional en el artículo 27 de la Constitución de 1857 y como consecuencia de ello, los pueblos indígenas dejaron de ser comunales, dando

(5) Orozco Wistano, Luis.- citado por Mendieta y Núñez "El Sistema Agrario Constitucional".- Editorial Porrúa, México 1980, página 116.

(6) Idem. Página, 117.

lugar con ello al nacimiento de la pequeña propiedad individual indígena.

Con la ley de nacionalización, poco después, y como consecuencia de su aplicación, desaparece la concentración eclesiástica, originando el surgimiento del latifundio civil, dejando a su merced la pequeña propiedad de los indígenas demasiado reducida.

En el Porfiriato, como consecuencia del surgimiento de las compañías deslindadoras, creadas a la luz de las leyes de colonización y de terrenos baldíos, sufre otro ataque directo la propiedad comunal de los pueblos, pues con el pretexto de deslindar terrenos baldíos, éstas compañías realizaron muchos despojos, entre los cuales se usurparon tierras comunales.

"La situación del indígena en esta época llegó a ser desesperante pues muchos perdieron aquella propiedad que antes había sido de la comunidad agraria; que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes frente a las cuales no podría mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vio absorbida por el gran

latifundio colindante". (7)

En época posterior, los planes revolucionarios enarbolaban como bandera los despojos y usurpaciones de las tierras comunales a los pueblos indígenas.

La ley de 6 de enero de 1915, primer Ley Agraria en el país, en sus considerandos hablaba de despojos, cometidos al amparo de la aplicación de las leyes anteriormente referidas y por lo cual declara nulos los actos que trajeran como consecuencia la privación de esas tierras, ordenando también la restitución de las mismas a los pueblos despojados.

Poco después, al expedirse la nueva Constitución, el 5 de febrero de 1917, esos postulados se elevarían a preceptos constitucionales, ordenando en su párrafo séptimo, fracción VI de su artículo 27, lo siguiente:

"VI.- Los endueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de

(7) Chávez Padron, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Editorial Porrúa, México, 1982, página 239.

población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 5 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras..."

Más adelante, el 30 de diciembre de 1933, durante el gobierno del general Abelardo L. Rodríguez fue reformado el artículo 27 Constitucional, quedando la fracción que nos ocupa, en la siguiente forma:

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren..."

En esta disposición se vuelve al antiguo sistema colonial, en cierto modo, por cuando habiendo desaparecido las causas religiosas y de otras órdenes que dieron origen a las comunidades de indios, ahora se les reconoce personalidad en virtud de los bienes que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, de tal modo que ya no son comunidades agrarias cuya razón de ser radica en la naturaleza

comunal de sus propiedades. Claro está que la mayor parte, por no decir que todas las comunidades agrarias del país, están formadas por indígenas; pero queremos significar que desde el punto de vista legal ya no es de naturaleza étnica, sino simplemente agraria, la razón de ser de tales comunidades." (8)

La propiedad de las tierras y aguas pertenecen a la persona jurídica constituida por el núcleo de población, teniendo sus integrantes iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin ninguna formalidad ya que mas, derechos que se transmiten sin ninguna formalidad ya que pasan por sucesión a sus familiares, siendo estineables e intransmisibles, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles.

Así lo establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria; disposición aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de las comunidades, ya que el artículo se refiere a los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los

(8) Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa.- México, 1966, página 117.

núcleos de población, por lo que quedan comprendidas también los que guarden el estado comunal, pues ya vimos que la fracción VII del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional anteriormente transcrita, las reconoce como núcleos de población.

La ley prevee el cambio de régimen comunal por el ejidal y al respecto ordena que "cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación.

I.5.- ORGANOS DE REPRESENTACION.

I.5.1.- COMITE PARTICULAR EJECUTIVO.

El Comité Particular Ejecutivo se constituirá con miembros del núcleo de población o grupo solicitante, y estarán integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes miembros del grupo solicitante, quienes serán electos en la Asamblea General del núcleo.

I.5.2.- ASAMBLA GENERAL.

La Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentren suspendidos o sujetos a juicio privativo de sus derechos no podrán formar parte de la misma.

Las asambleas son de tres clases que responden a la novedosa organización de los ejidos a) Generales de ejidatarios, b) Ordinarios mensuales, c) Extraordinarias y de Balance y Programación.

I.5.3.- COMISARIADOS EJIDALES O DE BIENES COMUNALES.

El Comisarios Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales.

Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios y suplentes. Independientemente del tipo de explotación adoptado, el Comisariado contará con los Secretario Auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señale el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción.

I.5.4.- CONSEJO DE VIGILANCIA.

El Consejo de Vigilancia estará constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñaran los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero respectivamente, nombrados por la Asamblea General.

En caso de que haya más de una planilla en la elección del Comisariado, el Consejo de Vigilancia se integrará con los miembros de la planilla que ocupe el segundo lugar en la votación.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTOS EN MATERIA AGRARIA.

II.1.- CONCEPTO DE PROCESO LEGISLATIVO.

La expresión proceso legislativo tiene gran difusión en el lenguaje común y en el científico su significado puede variar según el contexto y las circunstancias.

En términos corrientes se habla indiferentemente de proceso legislativo, procedimiento legislativo o de enjuiciamiento legislativo para calificar en modo general el fenómeno de la producción de la ley.

En las ciencias políticas, en la sociología, en el derecho, partiendo de la noción corriente, se considera el concepto de proceso legislativo desde muchos puntos de vista. Las diferencias de opiniones dependen de las diferencias de aseveraciones (político, sociológico, jurídico), del tono que cada estudioso pretende dar a la problemática en examen y, en fin, del modelo concreto de proceso legislativo al cual se hace referencia.

Aquí nos detenemos a analizar solamente algunos aspectos, nuestra atención se centra en las formas y en los modos con los que las fuerzas

políticas y sociales actúan en el ámbito de un determinado ordenamiento constitucional, participan en la producción de la ley. Precisamente, con la expresión proceso legislativo indicamos un fenómeno dinámico de la realidad social, caracterizado por un conocimiento de actos y hechos (no necesariamente disciplinada por el ordenamiento) que se inician con la demanda de la ley y termina con la decisión de la ley o con el rechazo de la demanda. Desde esta perspectiva, se desarrolla dentro de un más amplio proceso político al cual, a su vez, contribuye a determinar la expresión y asume así un significado convencional, que no excluye a otros, relevantes para quien se los plantee desde puntos de vista diferentes. El proceso Legislativo desde el punto de vista nuestro es: El todo, la obra completa llevada a cabo, es decir jurídicamente es el juicio terminado.

II.2.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

Es necesario enfrentar el concepto de proceso legislativo expresado en el modo arriba indicado, con el del procedimiento legislativo. Esta exigencia se hace evidente cuando se reflexiona que con la palabra "procedimiento", la doctrina suele designar la secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica en la ley. La ley es, pues, el momento final de las dos secuencias en examen y constituye su mas visible pero no el único elemento común. Es obvio que, desde la perspectiva en la que nos ponemos, los dos conceptos debieran de aparecer claramente. El proceso legislativo se desarrolla en la sociedad civil y en el aparato del estado y comprende procesos y procedimientos parciales; de estos últimos, el procedimiento de la formación de la ley es el más importante y significado. Este está predispuerto por el ordenamiento para disciplinar la producción legislativa, con la consecuencia de que las fases

fundamentales del procedimiento son etapas fundamentales en la dinámica procesal. Por ello la circunstancia de que las fases puedan ser superadas siguiendo modalidades alternativas plantea un problema de opciones cuya determinación no deja de reflejarse en el desarrollo del proceso. El Procedimiento Legislativo es para nosotros la secuencia lógica de todos los momentos o etapas que se llevaron a cabo para lograr el proceso de un juicio jurídico.

II.2.1.- REGLAMENTO AGRARIO.

En materia de procedimientos, el Reglamento Agrario ofrecía grandes defectos, pues en su articulado se encuentran dispersas disposiciones vagas de las cuales no es posible derivar en un conjunto armónico. La restitución de tierras debería fundarse en alguno de los casos de nulidad señalados por el artículo 27 de la Constitución, la dotación de tierras en la necesidad que de ellas tuviera el núcleo de población solicitante la cual se probaba con el censo agrario y con los trabajos e investigaciones auxiliares para fijarla.

En ambos casos, el procedimiento se

instauraba mediante solicitud que era presentada al Gobernador del Estado dentro de cuya jurisdicción se encontraba el núcleo de población peticionario. El Gobernador debería turnar obligatoriamente esa solicitud a la Comisión Local Agraria para su tramitación.

En los casos de dotación, se procedía desde luego a formar el censo agrario, que estaba encomendado a una comisión compuesta por un representante de la Comisión Local Agraria respectiva, otro del pueblo solicitante y otro del Ayuntamiento correspondiente. Una vez terminados los trámites ante la Comisión Local Agraria, correspondía al gobernador dictar la resolución provisional respectiva, dentro del improrrogable término de un mes. Los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de dar las posesiones provisionales decretadas, dentro del término de treinta días. Se exceptuaba el caso de posesiones provisionales de ejidos dictadas en favor de las ciudades o villas, pues según el artículo 20 del Reglamento, esas posesiones no se darían sin previo acuerdo de la Comisión Nacional Agraria.

La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación, correspondía

al Presidente de la República, previa consulta de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento. El reglamento introdujo en el procedimiento agrario una innovación trascendental al conceder a propietarios afectados la oportunidad de presentar sus observaciones para los censos y, en general escritos, pruebas y alegatos para su defensa. Este punto encierra extraordinaria importancia, porque marca en la historia de nuestra legislación agraria un nuevo derrotero.

En efecto, el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a las fincas afectadas y de simple relación de trámites entre los núcleos solicitantes y las autoridades agrarias, se transformó en una verdadera contienda judicial ante autoridades administrativas.

La importancia del Reglamento Agrario, desde el punto de vista práctico, ofrece particular importancia, porque su vigencia coincidió con una gran actividad en el reparto de tierras y con una franca orientación de la política agraria en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 constitucional a todos

los pueblos rurales (1). La tendencia, claramente definida en el Reglamento Agrario, a hacer del procedimiento dotatorio y restitutorio una especie de juicio, ante autoridades administrativas, con la preocupación de ponerlo al margen de los ataques de inconstitucionalidad que se le venían haciendo.

Establece como principio de todo procedimiento agrario, una solicitud, que viene a ser la demanda inicial del juicio, aun cuando esa solicitud no se sujete a regla alguna, pues basta con que en ella se exprese la intención de abrir un expediente agrario, para que prospere. Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoseles saber la instauración de la misma por medio de publicaciones y en seguida se abre el periodo de pruebas, se concede el término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la resolución del gobernador, resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

(1) Mendieta y Nuñez, Lucio.- "El Problema Agrario en México" Edit. Porrúa.- México, 1981.- Pág.218.

II.2.2.- LEY DE EJIDOS.

La Ley de Ejidos fue la primera reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional, en parte es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones, pero en parte también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria. Estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales transcribiendo el artículo 34 de la Ley en comento.

Art. 34.- La tramitación de los expedientes de ejidos será como sigue:

I.- Toda solicitud de tierras por dotación se hará ante el Gobernador de la entidad política correspondiente, por escrito, firmada por los peticionarios, por sí, y si no pudieren firmar, en su nombre firmarán por ellos otros, ante dos testigos:

II.-La primera autoridad política transcribirá a la Comisión Nacional respectiva, la solicitud presentada, agregando los siguientes datos:

a) Categoría política reconocida del poblado peticionario.

b) Ubicación de la tierra solicitada.

c) Un censo del poblado peticionario en el que se exprese el número total de habitantes con anotación del estado civil de cada uno, de la edad, la profesión y origen; y la extensión de propiedad rústica o el valor de la urbana que posean.

d) Un informe del Ayuntamiento respectivo acerca de la situación del poblado solicitante, en relación con las haciendas o grandes propiedades próximas, la distancia, si emplea peones del poblado peticionario, salario mínimo y máximo que se paga, formas habituales de los contratos de aparcería precios actuales de los artículos de consumo diario, distancia del poblado peticionario a las principales poblaciones y los demás datos que expliquen la necesidad o conveniencia de que el poblado solicitante obtenga los terrenos que pide en dotación:

III.- La Comisión Local Agraria levantará una información de oficio o a promoción de los interesados, en los expedientes de dotación sobre los puntos siguientes:

a).- Topografía general de las tierras

solicitadas, clasificación de las tierras de que se trata desde el punto de vista agrícola, sin costo alguno de parte de los peticionarios, y su valor comercial;

b).- Producción Natural más característica;

c).- Cultivos habituales del lugar;

d).- Clima y promedio general de lluvias;

e).- Terrenos a que afectaría la dotación pedida;

f).- Extensión y valor catastral general registrado de los latifundios afectados;

g).- Noticia de la historia de la propiedad en el lugar y en la región, agregando los documentos que se juzgue pertinentes.

IV.- La misma Comisión Local Agraria formará en un plazo máximo de cuatro meses, conclusión precisa sobre la conveniencia o necesidad de la dotación pedida, y mandará hacerla saber a los poseedores interesados en los terrenos de cuya dotación se trate, para los efectos del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915;

V.- La Comisión Local remitirá a la comisión Nacional Agraria los expedientes cuya tramitación haya concluido, dejando copia de su

dictamen:

VI.- La Comisión Nacional Agraria, en vista de cada expediente enviado por las comisiones locales y de los demás datos que obtenga, formulará en el término máximo de un mes, a contar de la fecha de recibo de los elementos suficientes de prueba, un dictamen que comprenda los siguientes puntos:

a) Si estuvo probada la necesidad o conveniencia de que el pueblo, la ranchería, congregación o comunidad peticionaria obtuvieran terreno por dotación;

b).- La extensión que deben tener los terrenos dotados;

c).-La ubicación y forma de los terrenos de la dotación.

VII.-En todo dictamen de la Comisión Nacional Agraria deberá hacerse constar:

a).- Los nombres de los latifundistas o propietarios afectados por la dotación o restitución definitiva que se solicita;

b).- El valor catastral de la propiedad afectada, total o parcialmente, en cada caso;

c).- El monto aproximado de las fincas,

construcciones, etc., que queden dentro de las tierras dotadas a los pueblos, en caso de existir aquéllas, y

d).- Todos los datos que ilustren la resolución.

VIII.- El Ejecutivo fallará en definitiva y con el carácter de irrevocable en todo expediente de dotación o restitución aprobando o no el dictamen de la Comisión Nacional Agraria, decretando al mismo tiempo la indemnización correspondiente al poseedor afectado si tal indemnización procede, de acuerdo con la ley, y mandará en su caso, expedir el título correspondiente al pueblo solicitante:

IX.- Decretada definitivamente una dotación o restitución de tierras se transcribirá el fallo definitivo a la Comisión Local Agraria, por conducto de la Nacional Agraria, dando conocimiento al Ejecutivo local, el cual inmediatamente ordenará al Comité Ejecutivo correspondiente que proceda a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas a los pueblos favorecidos:

X.- El Comité Particular Ejecutivo correspondiente podrá en posesión definitiva, ya se trate de dotación o de restitución de terrenos, a aquellos que tengan derecho en virtud de la

resolución del Ejecutivo Federal, con asistencia del Ayuntamiento o del síndico con citación de los poseedores afectados, y en presencia de veinte ciudadanos, por lo menos, del lugar; se fijarán las señales principales de la ubicación de los ejidos y se levantará por triplicado el acta de la diligencia, siendo un ejemplar para el Ayuntamiento, otro para la Comisión Local y el tercero para la Comisión Nacional Agraria.

XI.- En los casos de restitución definitiva, la calificación de los títulos primordiales se hará por la Comisión Nacional Agraria por medio de peritos; pero las pruebas testimoniales, la información, etc., se rendirán ante los Tribunales comunes conforme a lo prescrito en las leyes relativas y los interesados presentarán las copias certificadas ante la Comisión Agraria correspondiente, en el término que conceda la misma Comisión:

XII.- Todo poblado solicitante de tierras por dotación a quien se le hubiese pagado por fallo definitivo del Ejecutivo Federal, podrá, sin embargo, en todo tiempo, hacer nueva solicitud que afecte a otros propietarios o a otros terrenos en concepto de

que no se extingue para los pueblos el derecho de pedir tierras mientras no tengan las suficientes para subsistir:

XIII.- Todas las indemnizaciones o reclamaciones de los poseedores de tierras afectadas por dotación o restitución se harán como lo disponga la ley sobre deuda agraria que se expedirá:

XIV.- Las solicitudes de restitución se presentarán ante el Gobernador de la Entidad política correspondiente, por escrito, firmadas por los peticionarios por sí, y si no pudieren firmar, en su nombre firmarán otros por ellos, ante dos testigos. A las solicitudes se acompañarán los documentos en que se funde el derecho a la restitución:

XV.- El Gobernador transcribirá desde luego la solicitud a la Comisión Local respectiva agregando los datos a que se refieren los incisos (a), (b), (c), y (d) de la fracción II del artículo 34.

XVI.- La Comisión Nacional Agraria mandará hacer saber la solicitud de restitución a los poseedores de los terrenos a que se refiere, para los efectos del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915:

XVII.- La Comisión Local Agraria concederá

un término de cuatro meses para la substanciación del expediente, y durante él, los interesados rendirán todas las pruebas conducentes a su intento. Las informaciones testimoniales se recibirán ante la autoridad judicial las cuales pueden rendir informaciones en contrario, observándose para la recepción de esas informaciones las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal:

XVIII.- Concluido el término de cuatro meses, la Comisión Local Agraria dictaminará, proponiendo la resolución, previa exposición de los fundamentos de hecho y de derecho concediendo o negando la restitución y elevará el expediente a la Comisión Nacional Agraria, dejando copia del dictamen;

XIX.-La Comisión Nacional Agraria procederá como lo dispone el artículo 34 fracciones VII y VIII, y se observarán las demás prevenciones de la Ley sobre restitución."

El principal defecto de esta ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años

para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara; no respondía, por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

La política agraria cambió bien pronto bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad, se derogó la Ley de Ejidos por medio del decreto del 22 de noviembre de 1921.

II.2.3.- CODIGO AGRARIO.

En materia de procedimientos introdujo laudable simplificación de trámites, conservó el aspecto formal de "juicio", tan hondamente impreso en las leyes anteriores; pero sustituyó los plazos y términos que en ella se concedían a las partes, por una regla general que subsiste en la legislación vigente y que es ésta, los interesados pueden presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimen convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

En su libro Cuarto Título Primero denominado Procedimientos Agrarios, los artículos 220, 221, 222 y 224 expresaban que: " Art. 220.- La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación que este Código señala y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables. Las comisiones agrarias mixtas deberán notificar también a los propietarios de tierras o aguas afectables, por oficio que les dirijan a los cascos de las fincas.

Art. 221.- Si la solicitud es de dotación y antes de que se dicte resolución presidencial se solicita restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía dotatoria y restitutoria. En este caso se hará nueva notificación a los presuntos afectados.

Art. 222.- La tramitación de los expedientes de dotación o restitución de aguas se seguirá de acuerdo con lo que este Código establece para las dotaciones y restituciones de tierras, con las modalidades que a aquéllas les son propias.

Art. 223.- Los casos de accesiones de

aguas no previstos en los mandamientos de los Ejecutivos locales, o en las resoluciones presidenciales, que hayan concedido tierras de riego, serán dictaminados por el Cuerpo Consultivo Agrario, y el acuerdo respectivo será firmado por el jefe del Departamento, publicándose en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad correspondiente.

Los datos necesarios para su resolución serán los que se indican en el artículo 265 de este Código.

Art. 224.- Los mandamientos de los Ejecutivos locales deberán señalar las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución, señalando las condiciones que guarden, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 227 de este Código. En caso de dotación, señalarán la extensión total y la clase de las tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyen y el número de individuos cuyos derechos se dejan a salvo, en su caso, así como las superficies para usos colectivos y para la parcela escolar.

El ejecutivo local autorizará los planos, conforma a los cuales se otorgará la posesión provisional; si se restituye o se dota con tierras de riego, expresarán también la cantidad de agua que a éstas corresponden.

II.3.-PROCEDIMIENTO EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA.

II.3.1.- PRIMERA INSTANCIA.

"Art. 286.- Una vez publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta efectuará dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación los trabajos que a continuación se mencionan:

I.- Formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuniario:

II.- Levantamiento de un plano del radio de afectación que contenga los datos indispensables....

III.- Informe por escrito que complementa el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo petionario

El censo agrario y el recuento, será levantado por una junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta y un representante de los campesinos petionarios.

El censo incluirá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando

sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar.

Los representantes del núcleo de población en la junta censal podrán hacer las observaciones que juzguen pertinentes. La Comisión Agraria Mixta pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes.

Las Comisiones Agrarias Mixtas o las Delegaciones Agrarias ordenarán, al efectuarse los trabajos relativos al censo y planificación, que se incluyan todos los núcleos de población de una región, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio.

Cuando durante la tramitación de esta primera instancia se plantee un problema relativo a la nulidad o invalidez, la Comisión Agraria Mixta informará a la Secretaría para que conforme al procedimiento establecido en esta ley, resuelva lo procedente.

Teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentadas por los interesados, la Comisión Agraria

mixta dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente.

La Comisión Agraria Mixta someterá de inmediato su dictamen a la consideración del Ejecutivo Local y éste dictará su mandamiento en un plazo que no excederá de quince días. Si éste es negativo, enviará el expediente al Delegado Agrario para que éste le dé el curso que corresponda. Cuando el Ejecutivo Local no dicte su mandamiento dentro del plazo indicado, se tendrá por dictado mandamiento negativo, y la Comisión Agraria Mixta deberá recoger el expediente dentro de los tres días siguientes para turnarlo de inmediato al Delegado Agrario, a fin de que se tramite la resolución definitiva.

Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo legal, el Ejecutivo Local recogerá el expediente, dictará dentro del término de cinco días el mandamiento que juzgue procedente y ordenará su ejecución.

Cuando dicte mandamiento sin que haya habido dictamen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria recogerá el expediente y, en caso

necesario, recabará los datos que falten. Inmediatamente después formulará un resumen del caso y, con su opinión, lo enviará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, en el plazo de tres días, para su resolución definitiva. La Comisión Agraria Mixta dará aviso a la Delegación Agraria del envío de sus dictámenes al Ejecutivo Local y de los casos en que éste no dicte oportunamente su mandamiento.

Los propietarios presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquéllas rindan su dictamen al Ejecutivo Local. Los alegatos y documentos que con posteridad se ofrezcan, deberán presentarse ante el Delegado Agrario en el plazo al que se refiere el artículo 295 para que se tomen en cuenta al hacerse la revisión del expediente.

El Ejecutivo Local enviará los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta, en el plazo de cinco días, para su ejecución. La diligencia de posesión deberá practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la

expedición del mandamiento del Gobernador, e invariablemente comprenderá el deslinde de los terrenos que se entreguen en posesión. Si el mandamiento es negativo, se notificará al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables, y se publicará en el periódico oficial de la entidad. La ejecución de los mandamientos del Gobernador se hará citándose previamente a todos los interesados a la diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombrará, en caso de que no exista, el Comisariado Ejidal que recibirá la documentación correspondiente incluyendo un instructivo de organización y funcionamiento del ejido, hecho por la Secretaría de la Reforma Agraria, y los bienes concedidos por el mandamiento.

Asimismo, asignará, en su caso, las unidades de dotación que provisionalmente deban corresponder a cada ejidatario. 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.

Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la ejecución del mandamiento, y remitirá éste para su publicación en el periódico oficial de la entidad.

II.3.2.- SEGUNDA INSTANCIA.

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria, reciba el expediente que le envíe el Delegado, lo revisará, y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente en el plazo de sesenta días. El dictamen no solo contendrá los considerandos técnicos y los puntos resolutivos que proponga, sino que se referirá a la forma como se desarrollo la primera instancia al cumplimiento de los plazos y términos señalados en esta ley y a las fallas observadas en el procedimiento.

De acuerdo con los términos del dictamen

se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o poseedores de predios presuntamente afectables hayan sido debidamente notificados, y en caso de que se llegare a encontrar alguna omisión a este respecto, lo comunicará al Secretario de la Reforma Agraria; para que éste mande notificarlos, a fin de que en un plazo de 45 días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios, se remitirán a las Delegaciones Agrarias correspondientes, para su ejecución, y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas. 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, la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios del o

los predios la compra en favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando en posesión provisional: de 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 ningún caso procederá la revocación del mandamiento gubernamental que otorgó la posesión provisional a un núcleo agrario por haber disminuido el número original de los solicitantes o porque éstos hayan sido sustituidos por otros. En caso de que al ir a ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales surgieran conflictos por imposibilidad de entregar totalmente las tierras que ellas conceden, el orden de preferencia en la ejecución se determinará según el orden cronológico en que hayan sido dictadas, en la inteligencia de que a partir de la segunda, las resoluciones se ejecutarán dentro de las posibilidades materiales existentes. Cuando el conflicto surja entre una resolución ya ejecutada y otra por ejecutar, se respetará la posesión definitiva otorgada y la ejecución se hará también dentro de las posibilidades materiales existentes.

Estas mismas disposiciones se observarán en las posesiones provisionales concedidas por los Ejecutivos locales. La Secretaría de la Reforma Agraria procederá a expedir los certificados correspondientes, de acuerdo con el acta mencionada, y los entregará a los interesados por conducto del Comisariado Ejidal, después de haber sido inscritos en el Registro Agrario Nacional.

La Delegación Agraria informará de inmediato a la Secretaría de la ejecución y cumplimiento de las diligencias de posesión, deslinde, entrega de certificados y títulos y en general de todos aquellos actos que tengan por efecto crear, definir, modificar o extinguir derechos de los núcleos de población o de los ejidatarios en particular.

II.3.3.- PROCEDIMIENTO EN LOS CONFLICTOS POR LIMITES.

La Secretaría de la Reforma Agraria se avocará de oficio o a petición de parte, al conocimiento de los conflictos que surjan por los

límites entre terrenos de comunidades o entre estos y los de ejidos.

El procedimiento se iniciará ante la Delegación Agraria ubicada en la capital de la Entidad Federativa en la que se localicen los terrenos sobre los que exista el conflicto, con la demanda de alguna de las partes, o con la orden de que se dirija a la Delegación Agraria.

En caso de que los terrenos sobre los que exista disputa de límites se encuentren en dos o más entidades de la República, la Secretaría de la Reforma Agraria, designará a la Delegación ante la que habrá de radicarse el procedimiento o se avocará al conocimiento directo del asunto.

La Delegación Agraria correspondiente, con la demanda o con el oficio, abrirá el expediente respectivo y notificará a las partes que se les concede un término de diez días para que nombren un representante propietario y uno suplente, que presenten los títulos, documentos y toda clase de informaciones y pruebas que estimen conducentes y celebren convenios en caso necesario.

Asimismo en el plazo de noventa días hará el levantamiento topográfico de los terrenos de las

comunidades y núcleos de la población en conflicto y practicará los estudios y trabajos concluidos los trabajos y estudios anteriores, la Delegación Agraria los pondrá a la vista de las partes y abrirá un plazo de sesenta días improrrogables para que se presenten pruebas y alegatos.

Concluido el plazo de prueba, la Delegación enviará desde luego el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, con el resumen del caso y su opinión fundada sobre el mismo, y dentro e los treinta días siguientes a la fecha en que reciba el expediente, oirá la opinión del Instituto Nacional Indigenista y elaborará el dictamen que se llevará a resolución del Presidente de la República. La resolución definitiva que dicte el Presidente de la República decidirá el conflicto entre los núcleos de población y determinará:

I.- Los límites de las tierras que correspondan a cada uno;

II.- La extensión y localización de las tierras, pastos y montes que les pertenecen;

III.- Los fundos legales, las zonas de urbanización, las parcelas escolares y las unidades

agrícolas industriales de la mujer:

IV.- Los volúmenes de agua que en su caso les correspondan y la forma de aprovecharlos; y

V.- Las compensaciones que en su caso se otorguen.

La Secretaría de la Reforma Agraria enviará copia autorizada de la resolución presidencial, incluyendo el plano definitivo, a la Delegación respectiva, a fin de que notifique a las partes y señale día y hora para su ejecución. Esta comprenderá la posesión de los bienes que cada pueblo reconozca la resolución, mediante la localización y deslinde de las tierras de cada parte y la determinación de los volúmenes de aguas. En la diligencia, se levantará el acta de ejecución correspondiente.

Si los pueblos están de acuerdo con la proposición contenida en la resolución presidencial, lo cual se hará constar por escrito ante la autoridad resolutoria, ésta será irrevocable y se mandará inscribir en el Registro Agrario Nacional y en Registro de la Propiedad correspondiente.

II.3.4.- JUICIO DE INCONFORMIDAD.

Si un poblado contendiente no acepta la resolución del Ejecutivo Federal, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promoviendo juicio de inconformidad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución. El juicio se iniciará por demanda que por escrito presentarán los representantes del poblado inconforme, haciendo constar en ella los puntos de inconformidad y las razones en que se fundan.

A la demanda se acompañarán copias para las contrapartes y para la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las resoluciones del Ejecutivo Federal que no sean recurridas dentro del término que señala éste artículo, causarán ejecutoria.

La secretaría de la Reforma Agraria, dentro de un plazo de quince días contados a partir de la fecha en que reciba la demanda, la contestará en nombre del Ejecutivo y remitirá el original del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La contraparte o contrapartes del poblado actor en el juicio dispondrán de un plazo de quince días a partir de la fecha de emplazamiento, para contestar la demanda, al terminar los plazos, la Suprema Corte abrirá el juicio a prueba por un término de treinta días.

Las diligencias practicadas en el procedimiento que culminó en la resolución presidencial harán prueba plena, salvo que fueren redargüidas de falsas, y en todo caso deberá suplir las deficiencias de la demanda y de los escritos presentados por los inconformes y por su contraparte.

Si fuera indispensable, la Suprema Corte abrirá para los efectos plazos supletorios de prueba que no excedan en conjunto de sesenta días, hasta agotar la indagación. Concluido el período de prueba, se fijará a las partes un plazo de cinco días para que presenten alegatos por escrito, hasta antes de pronunciar sentencia, la Corte podrá mandar practicar las diligencias que estime necesarias para mejor proveer.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará sentencia dentro de los quince días siguientes a la conclusión del término de alegatos, o

a la práctica de diligencias a que se refiere el párrafo anterior. La sentencia expresará cuáles son los puntos de la resolución presidencial que se confirman, revocan o modifican y causará ejecutoria desde luego.

La sentencia será notificada a las partes y remitida, en copia certificada, al juzgado de distrito respectivo, para que la ejecute en sus términos y la mande inscribir en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y en el Registro Agrario Nacional.

La Corte remitirá copia certificada de la sentencia a la Secretaría de la Reforma Agraria que será la encargada de ejecutar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia. En el momento de ejecutarse la resolución presidencial o la sentencia de la Suprema Corte, los núcleos de población contendientes, con la intervención de un representante de la Delegación Agraria designarán sus Comisariados de Bienes Comunales y sus Consejos de vigilancia, en caso de que no los hubiere.

El Código Federal de Procedimientos Civiles será supletorio de esta Ley, en todo lo relacionado

con la materia a que se refieren los párrafos anteriores.

II.3.5.- PROCEDIMIENTO DE NULIDAD.

El procedimiento para obtener la nulidad de fraccionamientos se iniciará por solicitud de los adjudicatarios en la proporción que expresa la fracción IX del artículo 27 Constitucional, dirigida a la Comisión Agraria Mixta que corresponda, la cual contendrá lo siguiente:

I.- Nombre de los solicitantes y proporción de área comunal que posean; y

II.- Nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate expresando su ubicación.

A la solicitud se acompañarán, si los hubiere, los títulos que amparen la propiedad de los terrenos.

La Comisión Agraria Mixta, una vez que haya recibido la solicitud procederá de inmediato a convocar a una junta general de adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretenda a nulificarse, en la que oír a los peticionarios y a las partes

afectadas con al nulidad que se solicita, y recibirá todas las pruebas que aquéllos y éstas presenten. Las partes dispondrán de un término de noventa días, a partir de la junta a que se refiere el párrafo anterior, para rendir pruebas y formular alegatos.

Transcurrido el término de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta resolverá si es declararse o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento de que se trate, y en su caso, la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento de las tierras materia de esta controversia.

CAPITULO III

AUTORIDADES AGRARIAS.

III.1.- EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

La autoridad es un atributo del que está investido un individuo, que desempeña cierta función específica, en forma imperativa, tendiente a realizar las atribuciones que le confiere la ley, de acuerdo a la voluntad soberana del pueblo y conforme a la estructura jurídica de la comunidad. Asimismo, no todos los individuos que forman parte del cúmulo de empleados del gobierno de un estado, son autoridades, ya que para que lo sean, necesitan contar con facultades de decisión o ejecución. De aquí que la garantía de autoridad competente a que se refiere el artículo 16 constitucional, consiste en el derecho que tiene todo gobernado o habitante del país, de que su esfera jurídica únicamente podrá ser perturbada por un acto que provenga de un ente del Estado, facultado expresamente para ello por la constitución política. Requisito de competencia, que se traduce al supuesto de que la autoridad actúe dentro de las

facultades expresas que la constitución le otorga, dentro del régimen federal y de acuerdo con el principio de la división de poderes.

De tal modo que si el acto e molestia proviene de una autoridad, que al dictarlo o al ejercerlo, se excede en la órbita integrada por tales facultades, o sin estar habilitada constitucionalmente para ejercer dicha función, provoca una perturbación al particular de los bienes jurídicos, señalados en el mencionado artículo constitucional daría lugar a una violación de esta garantía.

Lo anterior es así, porque si bien la soberanía es una, que radica originalmente en el pueblo conforme lo señala el artículo 39 constitucional, integrándose en una república, es quien además, en uso de esa soberanía, se da una forma de estado determinada, ejerciendo dicho atributo a través de los poderes de la unión, los cuales no gozan de la calidad de soberanos, en virtud de que solo el poder constituyente lo fue. Así las cosas, los órganos señalados son los que la doctrina ha dado en llamar, órganos constituidos, y por no gozar del carácter soberano de aquél que

engendró el cuerpo legal supremo del país, sus actividades deben constreñirse a lo mandado por el poder constituyente en cuanto que aquéllos si deben obediencia a éste y si están subordinados a sus estipulaciones.

En este orden e ideas, como una de esas disposiciones del poder constituyente, se encuentra la establecida en el numeral 16 de nuestra carta magna, que debe cumplirse por los poderes constituidos, porque el no hacerlo sería el convertirse, por propia mano en un poder soberano; por consiguiente los órganos y autoridades que forman parte de los poderes de la unión que ejercitan la soberanía, deben circunscribirse al efectuarlo a las condiciones y requisitos señalados por el soberano, de ahí que deben cumplir fielmente lo estipulado por nuestra norma fundamental.

Ahora bien, centrándose más en el campo del derecho a que se refieren estos comentarios, toca mencionar cuales son los órganos del estado que en mayor o menor medida se encargan de cumplir con las exigencias antes mencionadas, de convertir en realidad los postulados que en materia agraria indica la Constitución General de la República.

Como base del orden jurídico mexicano se encuentra el código referido en la parte final del último párrafo, razón por la cual será a partir de este del que iniciaremos la relación de los órganos y autoridades que en México intervienen en cuestiones agrarias, para después seguir el método deductivo y concentrarnos en las leyes y reglamentos que llevan al detalle lo que señala el cuerpo normativo máximo de la república.

Es en las fracciones XI, XII y XIII del artículo 27 constitucional, en donde se describen las instituciones encargadas de los asuntos agrarios. Siendo la primera de ellas la mencionada en la fracción XIII de éste artículo, en donde se designa al presidente de la república, como máxima autoridad o juez supremo agrario; describiéndose como facultades propias, la resolución de todos aquellos negocios de los que hayan conocido las comisiones agrarias mixtas y los gobiernos locales, con conocimiento de la dependencia directa del ejecutivo federal y el cuerpo consultivo.

Así mismo en la fracción XVIII, se faculta a el ejecutivo de la unión a revisar y declarar nulos los contratos y concesiones realizados desde el año

de 1876, por los gobiernos anteriores, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales del país por un solo individuo o persona colectiva. Autoridad que fue señalada como tal, desde la expedición del decreto del 6 de enero de 1915, en su artículo 9, reformado en septiembre de 1916, en el cual se indicó que las resoluciones de los gobernadores serían provisionales y deberían ser revisadas por el encargado del poder ejecutivo. Otra de estas instituciones agrarias, encargada de la aplicación y ejecución de las leyes en la materia, es la que se transcribe en la fracción XII de éste numeral constitucional, en el que se habla de los gobernadores de las entidades federativas, los cuales se encuentran facultados para recibir y turnar a las comisiones agrarias mixtas, las solicitudes de restitución y dotación que presentan los interesados, así como el de aprobar o modificar los dictámenes de éstas, con la posibilidad de ordenar la posesión inmediata de las tierras a los beneficiados con ellas.

Autoridad que desde su creación, por la ley del 6 de enero de 1915, se ha encargado de conocer y resolver, en primera instancia, de las dos vías

agrarias de concesión de tierras y aguas, en sus respectivas jurisdicciones, respetando así la autonomía de los estados que integren la república mexicana. Facultades que en el Distrito Federal, se le atribuyen al jefe del departamento, debido a la calidad de encargado político, de conformidad con lo previsto en la fracción VI y II de los respectivos artículos 73 y 89 de la constitución y a la interpretación que se hace de esta fracción XII, en el sentido de que esta parte de la república, también es una entidad federativa, a pesar de su singular situación. Por lo que se refiere al órgano agrario mencionado en el inciso a) de la fracción XI de este artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "Una dependencia directa del ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución."

Nos podemos dar cuenta, que este es una entidad perteneciente a la organización centralizada de la administración pública, subordinada al presidente de la república, pues depende directamente de él, con facultades de decisión y ejecución de las normas generales agrarias, así como de sus reglamentos, con capacidad suficiente para resolver

en detalle los asuntos del ramo, haciéndose ostensible su calidad de autoridad, en atención a las funciones que se le dan, de aplicación y ejecución de las leyes agrarias. Inciso que fue adicionado a nuestra norma fundamental, mediante el decreto del 10 de enero de 1934, con objeto de resolver de manera eficaz y práctica los problemas agrarios que se presentaban y que por falta de un mecanismo e infraestructura adecuados no se salvaban.

Circunstancias que se reconocen en la exposición de motivos de dicho decreto, ya que en el mismo se menciona, "Que entre las medidas prácticas y eficaces para resolver nuestros problemas, está la creación del Departamento Agrario que, con constitución adecuada, con funciones propias y con una división de trabajo, ajustado a lo que la práctica y experiencia han impuesto, venga a resolver las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos; que la creación del Departamento Autónomo Agrario implica forzosa y necesariamente la Reforma Constitucional respectiva" (1). Dependencia

(1) Martha Chavez Padrón, "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos".- Cuarta Edición 1983.- Editorial Porrúa.

que se encargó de la aplicación del código agrario y de las leyes que se expidieron sobre la materia, hasta el mes de diciembre de 1958, en que a propuesta del propio presidente Adolfo López Mateos, el Congreso de la Unión modificó el artículo 58 de dicho código y cambió su nombre por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que desde el año de 1974 es la Secretaría de la Reforma Agraria.

Organismo que en la actualidad es el encargado de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias, de acuerdo por lo dispuesto por el artículo 90 de la constitución y por lo previsto en la Ley de la Reforma Agraria y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto al segundo órgano, que se menciona en la fracción XI, inciso b) del citado artículo constitucional, que textualmente dice: "Un cuerpo Consultivo compuesto por cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas y reglamentarias le fije". Observamos la descripción de un órgano auxiliar de la administración pública, en virtud de la relación de jerarquía que liga a este ente inferior con el ejecutivo federal a través de la

designación de "Consultivo" y de carácter colegiado por estar integrado por cinco personas nombradas por el ejecutivo de la unión, sin que se mencione los requisitos para serlo, de facultades amplias en materia agraria, pero asimismo sin atribuciones expresas de autoridad, limitado tan solo por lo dispuesto en el artículo 27 constitucional y reglamentado por lo previsto en las leyes orgánicas secundarias, de conformidad con lo expuesto en el mismo inciso.

Su creación se remonta a la modificación que se hizo al artículo 27 constitucional, por decreto del 30 de diciembre de 1933, expedido por permanente, con el cual se incorporó parte de la ley del 6 de enero de 1915 al texto citado, con la finalidad de que auxiliara, con sus opiniones al ejecutivo federal, en todos aquellos asuntos agrarios, que el pronunciamiento solemne del derecho, por los órganos facultados para ello, le atribuyera resolver en definitiva. Sin embargo a pesar de las atribuciones tan amplias que le otorgaron a este órgano, en el inciso b) de la fracción XI, el constituyente permanente quiso asegurarse de que ciertas funciones, que se le iban a dar al cuerpo

consultivo, de gran importancia por su trascendencia, en el procedimiento de dotación y restitución de tierras y aguas se plasmaran en la constitución política, a fin de garantizar su estabilidad en lo más posible, evitando así que las leyes orgánicas o reglamentarias las cambiaran en un momento dado, idea que fue vertida en la fracción XIII del artículo citado, el cual textualmente expresa "la dependencia del ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano presidente de la república, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria".

Párrafo en el que se aprecia fácilmente la intención del constituyente permanente, en el sentido de autorizar únicamente y tan solo el cuerpo consultivo agrario, y a la dependencia del ejecutivo, a opinar, estudiar o a proponer, sobre la aprobación, rectificación o modificación sobre todos aquellos dictámenes formulados por las comisiones agrarias mixtas, con intervención de los gobiernos locales, con el objeto de que mandatorio federal, sea el que

resuelva, en su calidad de máxima autoridad, en definitiva y no los mencionados órganos agrarios. Uno más de estos entes agrarios, es el que se indica en la fracción XI inciso c), en la primera de ellas: "Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva que funcionara en cada estado y en el Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen". Porción en la que se describe un órgano colegiado heterogéneo, compuesto por representantes, tanto de la federación y gobierno locales, como de campesinos nombrados de conformidad con lo previsto en las normas secundarias, con residencia en cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal, con atribuciones contempladas por las leyes orgánicas y reglamentarias de este artículo constitucional. Sin perjuicio de las que se le conceden en la fracción XII de este mismo numeral, en donde textualmente se le faculta a integrar, de manera urgente, así como a dictaminar, todas aquellas solicitudes de distribución y dotación de tierras y

aguas que turne el gobernador de la entidad donde se encuentre ubicada dicha comisión.

Órgano que fue creado, como consecuencia de la reforma que se le hizo al artículo 27 constitucional, en el año de 1933, por el cual se dispuso la desaprobación de las antiguas comisiones locales agrarias, antecedentes de estas instituciones jurídicas y la integración de estos órganos mixtos en el contexto constitucional federal.

Una más de las fracciones del artículo 27, donde se habla de otro órgano agrario, es la fracción XI, en su inciso d), donde se asienta la creación de los comités ejecutivos para cada uno de los grupos o núcleos de población que tramiten expedientes agrarios. Es decir entidades colectivas formadas por varias personas, escogidas en asamblea, de los mismos que integran el núcleo de población, encargados tan sólo de autogestionar, en su carácter de apoderados de todos los interesados, las solicitudes de sus representados, ante la autoridad agraria.

Que tienen su primer antecedente, en los comités ejecutivos, instituidos por la ley del 6 de enero de 1915, en donde se expresaba que dichos cuerpos se componían de tres miembros, encargados de

medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos a los beneficiados.

Ordenamiento legal que fue incorporado a nuestra Carta Magna, por el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, con lo que se confirmó la importancia jurídica de tales comités en las cuestiones agrarias.

Situación que una vez más se reiteró al reformarse el artículo 27, en el año de 1933, en el que se dejaron vigentes estos comités particulares, a pesar del cambio que se efectuó de varios órganos agrarios.

Por último, el artículo al que nos hemos estado refiriendo, en su fracción XI, inciso e), establece, desde el año de 1934, la existencia de "comisariados ejidales" para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos. Es decir antes jurídicos con capacidad para ejecutar o llevar a cabo las decisiones tomadas por los miembros del grupo ejidal, creados por el poder revisor de la constitución, como órganos internos de los ejidos, y por lo mismo carentes de atribuciones de autoridad en materia agraria.

Su antecedente se encuentra en la primera

medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos a los beneficiados.

Ordenamiento legal que fue incorporado a nuestra Carta Magna, por el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, con lo que se confirmó la importancia jurídica de tales comités en las cuestiones agrarias.

Situación que una vez más se reiteró al reformarse el artículo 27, en el año de 1933, en el que se dejaron vigentes estos comités particulares, a pesar del cambio que se efectuó de varios órganos agrarios.

Por último, el artículo al que nos hemos estado refiriendo, en su fracción XI, inciso e), establece, desde el año de 1934, la existencia de "comisariados ejidales" para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos. Es decir antes jurídicos con capacidad para ejecutar o llevar a cabo las decisiones tomadas por los miembros del grupo ejidal, creados por el poder revisor de la constitución, como órganos internos de los ejidos, y por lo mismo carentes de atribuciones de autoridad en materia agraria.

Su antecedente se encuentra en la primera

ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal del 19 de diciembre de 1925. en donde su artículo cuarto señaló que la propiedad ejidal, mientras no se notificara o parcelara, se ejercería "Por medio de los Comisarios Ejidales que designe la Junta General de cada año".

Bajo la ley de dotaciones y restituciones del 21 de marzo de 1929 todavía se les llamó comités administrativos, en cambio del código agrario del 22 de marzo de 1934 los incluyó entre las autoridades y los denominó comisariados.

Siendo hasta el código de 1942. en donde se expresó que el comisariado ejidal era un órgano del ejido por ser plural y por no tener facultades para ejecutar, la excepción de los acuerdos de la asamblea de ejidatarios, y por lo tanto una institución carente de autoridad Circunstancias, que en la actualidad siguen vigentes toda vez que en ningún momento se ha cambiado el marco jurídico de la constitución, las atribuciones de estos organismos, y si en cambio se ha mantenido el punto de vista de no dotarlos de capacidad para aplicar o ejecutar las normas agrarias del país.

III.2.- LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

En el libro primero de este ordenamiento, reglamentario del 27 constitucional, según expresa su artículo 1ro., se mencionan los órganos encargados de llevar a cabo la aplicación de las normas agrarias y se describen en detalle las facultades de cada uno de estos entes jurídicos en los diversos artículos que la integran.

En el artículo 2do. de este cuerpo legal se enumeran las instituciones agrarias capacitadas para poner en práctica la reforma agraria al tenor siguiente:

- El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. - La Secretaría de la Reforma Agraria.
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- El Cuerpo Consultivo Agrario.

- Las Comisiones Agrarias Mixtas" (2)

III.2.1.- EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En principio, como uno de los sujetos jurídicos especificados en el numeral citado, tiene una serie de atribuciones que se determinan en el dispositivo 8vo. de este ordenamiento legal, en el que se le faculta para dictar todas las medidas que sean indispensables a fin de alcanzar los objetivos que se propone esta ley, organizar económicamente la producción del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad; dar a la tierra la función social adecuada; mantener inalterable el principio de justicia distributiva, por medio de la agilización de los procedimientos agrarios y combatir el acaparamiento de tierras y el latifundismo.

En segundo término, el ejecutivo puede resolver en forma definitiva los expedientes

(2) Ley Federal de la Reforma Agraria. 26va. Edición
Editorial Porrúa; México, D. F.; 1985.

referentes a:

- La restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- La ampliación de los ya concedidos;
- La creación de nuevos centros de población;
- El reconocimiento y titulación de los bienes comunales;
- El establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades;
- Y las demás que señala esta ley. (3)

Tal atribución debido a la inadecuada precisión de la ley, ha provocado interpretaciones muy distintas y contrapuestas.

A este respecto y dada su calidad de máximo órgano decisorio en esta materia, sus resoluciones son consideradas definitivas y en ningún momento modificables, es decir no revocables por ninguna

(3) Ibid

autoridad agraria. Así, las resoluciones del ejecutivo federal son inmodificables, aún por él, en virtud del carácter de cosa juzgada del que gozan, al crear y extinguir derechos de los que dan seguridad a la propiedad agrícola y ganadera. Criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro de: RESOLUCIONES AGRARIAS.- Las resoluciones del Poder Ejecutivo, en materia agraria, son enteramente firmes pues participan del carácter de resoluciones judiciales que procrean y extinguen derechos, producen los efectos de cosa juzgada y no pueden ser modificadas ni revocadas ni aun por el mismo Presidente de la República, porque violaría derechos creados de carácter patrimonial y no tendría estabilidad de propiedad.

- Tomo XV, Página 335.- Menchaca John O.
- Tomo XVIII, Página 142.- Cervantes Matilde y Coags.
- Tomo XIX, Página 96.- Gómez Jesús C.

La interpretación contraria a la anterior, afirma que las decisiones del Presidente de la República, si pueden ser modificadas por el mismo, en

atención a que si no fuera así estaría imposibilitado legalmente para variarlas cuando éstas no fueran de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley de Reforma Agraria o con los fines propuestos por el artículo 27 constitucional, perdiendo con esto la categoría de máximo órgano resolutorio en materia agraria, conferido por nuestro ordenamiento legal.

La anterior postura, ha sido sostenida igualmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis relacionada a la jurisprudencia número 96, del apéndice de 1917 a 1975, en su Tercera Parte, Segunda Sala, visible en la página 200, que establece: "RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. SU MODIFICABILIDAD ARTICULO 33 DEL CODIGO AGRARIO ARTICULO 80 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA).

El artículo 33 del Código Agrario y su correlativo el artículo 8vo. de la Ley Federal de la Reforma Agraria, deben interpretarse en el sentido de que las resoluciones definitivas en materia agraria, dictadas por el Presidente de la República, entre las que se encuentran las emitidas, respecto al reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, en ningún caso pueden modificarse por

autoridad u órgano administrativo alguno, concretamente agrario, es decir que son inmodificables en la esfera administrativa por las autoridades agrarias inferiores; pero de ahí no se sigue que en el caso de que los beneficiarios del certificado de inafectabilidad no satisfagan los requisitos legales que deben cumplirse conforme a la legislación agraria, el propio Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, este impedido para dictar otra resolución, según se desprende de una interpretación sistemática del contenido de los artículos 27 fracción XIII de la Constitución Política y 33, 104, 106, 292, 293, 294, y demás relativos del Código Agrario abrogado, cuyo contenido corresponde a los artículos 8, 209, 249, 250, 350 y siguientes de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Séptimo Epoca. Tercera Parte: Volumen 63 página 23, A.R. 2603/73.- María de las Mercedes del Mazo y Otro.- cinco votos.

De las dos posturas anteriores se puede advertir que la posibilidad de modificar o no las resoluciones presidenciales a través del propio ejecutivo federal, es hasta la fecha uno de los

problemas de la materia agraria. en virtud de la innegable incertidumbre comentada, existente en nuestro sistema jurídico. salvable únicamente por medio de la necesaria interpretación auténtica o judicial que se haga del caso concreto.

III.2.2.- LOS GOBERNADOS DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El carácter de autoridad agraria de los gobernados de las entidades federativas y del Jefe del Departamento del Distrito Federal se confirma con las funciones indicadas en el artículo 9 de la ley agraria, que les faculta como sigue:

a).- Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas. inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;

b).- Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;

c).- Proveer. en lo administrativo, cuando fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecuciones de los mantenimientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el ejecutivo federal:

d).- Nombrar y remover libremente a sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas.

e).- Expedir los nombramientos a los miembros de los comités particulares ejecutivos que elijan los grupos solicitantes.

f).- Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; y,

g).- Las demás que está ley y otras leyes reglamentos les señalen.

Las atribuciones concedidas a estos funcionarios locales de los estados y del Distrito Federal, les otorgan la posibilidad de intervenir en todos los procedimientos socio-agrarios, descritos en la misma ley y participar en las cuestiones propias del ramo que se originen en su jurisdicción a través

de su opinión. la designación de empleados o la resolución provisional que algún caso amerite, respetando siempre la autonomía política de las entidades federativas de conformidad a lo expuesto en el artículo 124 Constitucional.

El caso del jefe del Departamento del Distrito Federal, como autoridad agraria, presenta una extraña y controversial dualidad, puesto que dicho funcionario, capacitado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dicta fallos de primera instancia con respecto a la ciudad de México. Por otra parte, el ejecutivo federal, en cuyas manos se deposita el gobierno de la capital de la república y el cual ejerce a través del mencionado servidor público de conformidad con el artículo 73, fracción VI, base primera de la constitución política y de la ley orgánica citada, resuelve en definitiva todo asunto agrario en la localidad. De aquí que como indica Lucio Mendieta y Núñez las resoluciones del señalado funcionario local: "Deben entenderse como que son las del mismo Presidente de la República y si esto es así resulta que resuelve en primera y en segunda instancia, en primera dictando resoluciones provisionales y en segunda definitivas sobre la misma

materia". (4)

De lo que se concluye que resultan superfluas y hasta conflictivas las decisiones emitidas por ambas autoridades, en virtud de que el ejecutivo local podría ahorrar tiempo y trámites en los procedimientos agrarios al emitir un fallo único y definitivo.

III.2.3.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

En el artículo tercero de la Ley de Reforma Agraria, se reconoce su calidad de dependencia e institución del ejecutivo federal, encargada de aplicar todo ordenamiento legal inherente al agro mexicano. En el artículo 10, se establece ciertas facultades, que se clasifican como sigue:

- a).- Administrativas, fracciones: I, II, III, IV, V, VI, VII, XVI, XIX.

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario en México". Editorial Porrúa, México, D. F.; 1983.

Pág. 313.

- b).- Económicas y de organización.
fracciones: VIII, IX, XII, XV.
- c).- Jurisdiccionales, fracciones: XI, XIII,
XVII, XX, XXI.

Tanto la concepción, como las funciones de esta dependencia gubernamental, están integradas de conformidad con lo establecido en el artículo 27 constitucional y el código del 30 de diciembre de 1942; en virtud de que en dichos cuerpos legales se le conceda la capacidad para resolver toda acción relacionada con el reconocimiento la creación, la modificación y la extinción de los derechos de los sujetos agrarios, mientras que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos atiende exclusivamente lo propiamente agrícola.

III.2.4.- LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Pasando a analizar otra de las autoridades agrarias de las que hace mención esta ley reglamentaria de nuestra Carta Magna, nos referimos a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

que a pesar de no encontrarse enumerada en la fracción XI del artículo 27 constitucional, como uno de los órganos creados para los efectos de sus disposiciones, si se le concede en la ley agraria citada, la autoridad necesaria para poner en práctica la legislación del ramo en todo aquello que le sea de su incumbencia de conformidad a lo mencionado en sus disposiciones respectivas.

Esta entidad administrativa tiene sus antecedentes en la Secretaría de Fomento, creada a principios del siglo, la cual participaba tan sólo de algunas de las atribuciones con que actualmente cuenta la indicada institución, que en el año de 1917, recibió la designación de Secretaría de Agricultura y Ganadería y finalmente en 1976, llega a su denominación de hoy día.

El dispositivo 11 de la Ley de Reforma Agraria en lista las facultades de esta Secretaría, calificables en tres grupos:

- a).- Tácticas, fracciones I, II, V;
- b).- De Planeación, agropecuaria II, IV, VI
- c).- De conservación de los recursos naturales VI, y VIII.

En esencia, estas funciones se avocan a las cuestiones propiamente agrícolas y ganaderas, así como a brindar ayuda a la Secretaría de la Reforma Agraria, para el cabal desempeño de las labores que esta ley le otorga.

III.2.5.- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

En el numeral 14 de esta Ley Agraria, se indica la manera en que se integra este órgano; tendrá cinco titulares y los supernumerarios que a juicio del ejecutivo de la unión sean necesarios: dos de los titulares serán representantes de los campesinos y la proporción de los supernumerarios igualará a la de estos últimos funcionarios.

La presidencia del cuerpo consultivo de acuerdo con este artículo, recae en el Secretario de la Reforma Agraria, quien tiene voto de calidad en todas las decisiones que se toman en dicho ente colegiado pudiendo ser suplido en estas funciones, cuando así lo amerite el caso, por el subsecretario del ramo.

En el modo como se describe la integración de este órgano agrario, se nota fácilmente la

desigualdad que existe con lo previsto en el inciso b) de la fracción XI del 27 constitucional, cuando se habla de tan solo cinco integrantes de este cuerpo y en ningún momento de los llamados supernumerarios a que alude la Ley de Reforma Agraria, a través del artículo citado, por lo que la creación de los demás no propietarios es una solución del legislador ordinario, para ayudar al cuerpo consultivo agrario, en la gran cantidad de asuntos a tratar en su comisión y coincidir en lo posible e indispensable con lo expuesto en nuestra ley fundamental, a fin de que no se considere anticonstitucional la formación de esta entidad administrativa.

El nombramiento y destitución de los componentes del mencionado grupo consultivo, se deja en manos del ejecutivo federal, quien a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria lo hará de acuerdo a lo expuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Reforma Agraria en la que además se indican los requisitos que deben tener los mismos para serlo: siendo estos los siguientes:

"I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las

cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República;

II.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y

III.- No desempeñar cargo de elección popular." (5)

Del contenido de este dispositivo legal, se aprecian dos puntos interesantes:

a).- Se concede indebidamente al Secretario de la Reforma Agraria la capacidad de proponer la designación y destitución de los miembros del cuerpo consultivo al ejecutivo de la unión, ya que de conformidad a lo estipulado en el inciso b) fracción XI del artículo 27 constitucional, dicho órgano fue creado con la finalidad de ser un auxiliar directo del Presidente de la República y no un dependiente del Secretario del ramo respectivo. Por esta razón dichas facultades deberían corresponder en exclusiva

(5) Idem

a la máxima autoridad agraria del país, en atención a la indispensable y necesaria confianza que requiere tener en el cabal desempeño de las actividades del mencionado cuerpo colegiado; de aquí que el titular del despacho, no viene a ser el ente adecuado para efectuar las mencionadas funciones específicas en la ley.

b).- En segundo lugar, al no detallarse en ninguna de las fracciones transcritas las profesiones de los integrantes del cuerpo consultivo, este puede quedar constituido únicamente con personas ajenas a la ciencia jurídica y por lo mismo, crear deficiencias en las opiniones, dictámenes y resoluciones encomendadas. El anterior motivo es suficiente para justificar la modificación de esta parte de la ley, puesto que debe señalar un mínimo de miembros peritos en derecho, para evitar las irregularidades indicadas.

En el numeral 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se contemplan las atribuciones del referido cuerpo consultivo que a continuación se indican:

"I.- Dictaminar sobre los expedientes que

deben ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;

II.- Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria solicite, acerca de las iniciativas de ley o los reglamentos que en materia agraria formule el ejecutivo federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél.

V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios y nuevas adjudicacional; y

VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos señalen".

Como es de notar entre las facultades

concedidas a este órgano, la vertida en la fracción V, consistente en resolver las inconformidades de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, viene a corroborar la calidad de autoridad conferida al cuerpo consultivo por el artículo 2do. de esta ley, en virtud de la capacidad que se le otorga de decidir en segunda instancia sobre todas aquellas impugnaciones derivadas de los procedimientos agrarios. Esta categoría de autoridad difiere de lo expresado en la fracción XI del artículo 27 constitucional, ya que ahí solo se le considera un ente consultivo y auxiliar del ejecutivo federal, no un órgano decisorio por naturaleza.

III.2.6.- LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.

Son órganos agrarios colectivos de carácter heterogéneo que se encuentran integrados, según lo indica el artículo 4 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal, por un Presidente y tres vocales.

El Presidente de la comisión agraria, será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, que resida en la capital de la entidad federativa o

en el Distrito Federal.

El titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, designará y destituirá al primer vocal; el ejecutivo de la unión esta facultado para nombrar y relevar de su cargo al secretario y al segundo vocal; y por último el Presidente de la República tiene las mismas atribuciones respecto al tercer vocal, quien es representante de los ejidatarios y comuneros, proveniente de una terna propuesta por la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la entidad federativa correspondiente.

En cuanto a la designación del tercer vocal, Lucio Mendieta y Nuñez expresa que: "En esta disposición no se considerará la probabilidad de que en la entidad correspondiente haya agrupaciones agrarias que no estén dentro de la liga de comunidades agrarias o sindicatos, lo que prácticamente las dejaría sin representantes a la Comisión Agraria correspondiente". (6)

El anterior es un punto de vista de gran veracidad y trascendencia pues al no existir en

(6) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria". Editorial Porrúa. México. 1983; Pág. 309

ciertos estados de la república las mencionadas agrupaciones agrarias, puede darse el supuesto de una imposibilidad jurídica en la integración de este cuerpo mixto, tan importante en la materia agraria.

Dicha circunstancia justifica plenamente una modificación del mencionado artículo 5 por ser inoperante en algunas zonas donde existen otras ligas para los mismos afectos.

Asimismo, en este artículo se expresa que el secretario y los vocales de la comisión mixta, con excepción del representante de los campesinos deberán reunirse para desempeñar estos puestos, los mismos requisitos exigidos por esta ley agraria, para ser miembros del cuerpo consultivo.

El representante de los campesinos, quien desempeña dicho cargo por tres años, solo tendrá que ser ejidatario o comunero con pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Como lo prevee el artículo 6 de la ley en cita, las comisiones mixtas se sujetarán a un reglamento interno expedido por el gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria. Atribución que se encuentra plasmada en el numeral 10 de la ley agraria indicada.

Las facultades de estas instituciones, se señalan en el artículo 12 de la manera siguiente:

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones:

II.- Dictar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras bosques y aguas que deberán ser resueltos y por mandamiento del ejecutivo local y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones:

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables en los expedientes de inafectabilidad:

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les este atribuido; y

V.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

De entre todas estas facultades, se destacan las mencionadas en las fracciones II y IV en virtud de la capacidad de decisión que ahí se concede a estos órganos mixtos, referentes a los juicios privativos de derechos agrarios individuales, nuevas adjudicaciones y de las controversias sobre bienes comprendidos en esta materia, como lo son los recursos naturales renovables. Estas cualidades reiteran la categoría de autoridad atribuida por este ordenamiento legal a las comisiones, pues las facultan para dar solución a estos asuntos, aplicando las normas agrarias respectivas al caso concreto.

III.3.- AUTORIDADES EN LA LEY AGRARIA VIGENTE.

En las reformas al texto constitucional se prevé la creación de tribunales agrarios a nivel federal, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria. De esta manera se recoge una demanda permanente del campo mexicano. Es inaplazable que los campesinos cuenten con instrumentos legales que concilien la exigencia de libertad y justicia agraria.

Se contempla la creación de los tribunales agrarios. Propone que su organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendrá a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos.

Se ha sostenido que el campo exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Por ello se hace necesario dar seguridad a los campesinos y en general a los productores rurales, y una de las

formas de lograrlo es a través de un adecuado y eficaz sistema de administración de justicia agraria, y se tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer mecanismos y reglas claras para la solución de controversias.

III.3.1.- LA PROCURADURIA AGRARIA.

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

La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de la ley agraria.

Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes.

I.- Coadyuvar y en su caso representar a las

personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II.- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan a ver con la aplicación de la ley;

III.- Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo 135, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV.- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI.- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII.- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las

funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII.- Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX.- Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo 135 en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

XI.- Las demás que la ley sus reglamentos y otras leyes le señalen.

La Procuraduría tendrá su domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que estime necesario.

Las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los tribunales federales.

Las autoridades federales, estatales, municipales y la organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

La Procuraduría Agraria estará presidida por un Procurador. Se integrara además por los Subprocuradores, sustituidos del Procurador en el orden que lo señale el reglamento interior, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas a que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma.

III.3.2.- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.

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

Los tribunales agrarios se componen de:

- I.- El Tribunal Superior Agrario, y
- II.- Los Tribunales unitarios agrarios.

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrado numerarios, uno de los cuales lo presidiera.

El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal.

Los Tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario.

Habrán magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares.

Uno para el Tribunal Superior y el número

que disponga el reglamento para los tribunales unitarios.

El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto.

El Presidente del Tribunal Superior será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el propio Tribunal Superior.

Para los efectos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo.

Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior.

En lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los tribunales agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Superior Agrario tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente, se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales

deberá estar el Presidente. Este tendrá voto de calidad en caso de empate.

Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

I.- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta ley:

II.- Establecer el número y sede los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca:

III.- Conceder licencias a los magistrados hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores:

IV.- Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente;

V.- Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;

VI.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios;

VII.- Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;

VIII.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

IX.- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los

Tribunales Agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad.

X.- Aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.
y

XI.- Las demás atribuciones que le confieran esta y otras leyes.

El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

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

II.- Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativos a restitución de tierras:

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

IV.- De conflictos de competencia entre tribunales unitarios.

V.- Establecer diversos precedentes y resolver que tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias;

VI.- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios.

VII.- Conocer de la excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

VIII.- De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

En los recursos de revisión corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular, el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo amerite. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal ya se de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario. (7)

(7) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Diario Oficial de la Federación. Febrero 26 de 1992.

C A P I T U L O I V .

LOS CONFLICTOS POR LIMITES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

IV.1. TEXTO CONSTITUCIONAL HASTA EL 26 DE FEBRERO

DE 1992.

La competencia original para conocer en definitiva de cuestiones relativas a conflictos por límites de terrenos comunales, recayó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a virtud de la reforma practicada a la fracción VII del artículo 27 constitucional en el año de mil novecientos treinta y siete (Diario Oficial de seis de diciembre de mil novecientos treinta y siete). Los párrafos segundo y tercero de esa fracción señalaban:

"Son de jurisdicción federal todas las
"cuestiones que por límites de terrenos comunales,
"cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen
"pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de
"población. El Ejecutivo Federal se avocará al
"conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los
"interesados la resolución definitiva de las mismas.
"Si estuvieren conformes, la proposición del

"Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y
"será irrevocable; en caso contrario, la parte o
"partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema
"Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la
"ejecución inmediata de la proposición presidencial."

"La ley fijará el procedimiento breve
"conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas
"controversias."

IV. 2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE ESTE TEXTO.

Considerando que el movimiento de reforma social que desde hace varios años se está desarrollando en la República Mexicana, tiende a adaptar cada vez más nuestras leyes constitucionales y ordinarias a las especiales condiciones de nuestro medio a las necesidades de nuestra población; que nuestro régimen territorial adolece aún de graves defectos, los cuales precisa corregir progresivamente completando los vacíos que todavía presenta el artículo 27 de la Constitución Federal cuyas disposiciones en materia de derecho agrario ejidal, si bien es cierto que están realizado el principio básico de que debe regularse en nuestro país el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación y hacerse una distribución equitativa de la riqueza pública, no ha definido, sin embargo, el criterio que debe adoptarse frente a la situación jurídica que guardan los llamados terrenos comunales, que sin ser propiedad de los ayuntamientos ni estar aplicados directamente, pertenecen a los pueblos y comunidades como entidades morales.

"Considerando que la inmensa mayoría de estos terrenos fueron constituidos reconocidos durante la época colonial por los reyes y mediante donaciones o mercedes que no tenían más fundamento que el llamado derecho de conquista o la autoridad absoluta de los titulares del poder público como ejidos, propios o como ^{...}tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad cuyo aprovechamiento, independiente de su denominación era colectivo, originándose desde entonces muchos de los títulos en los que pueblos derivan sus derechos de dominio o posesión sobre tales tierras: que en sus condiciones peculiares de aplicación, la distribución del elemento territorial tuvo que ser necesariamente arbitraria ya que no se tomaron en cuenta las necesidades de las poblaciones dotadas así como muchos otros factores que el derecho revolucionario moderno considera para el aprovechamiento equitativo de ese recurso natural indispensable para la realización de una vida social plena en resultados solidarios y constructivos: que los regímenes posteriores a la Colonia pero anteriores a la Revolución Mexicana no hicieron sino sancionar tal estado de cosas, en ocasiones hasta agravarlo con nuevas injusticias.

"Considerando que toda por el proceso seguido para la expedición de los títulos sobre propiedad o posesión y usufructo de los terrenos comunales, por la carencia de un criterio equitativo, justo y humano para su otorgamiento, y por algo más grave toda vía, porque se expidieron a los núcleos de población aborigen documentos que acreditaban derechos interferentes y contradictorios para mantener en constante pugna en provecho de las clases explotadoras y dominantes, existen actualmente infinidad de conflictos por límites de esta clase de tierras entre los pueblos o entre comunidades y particulares sin que los gobiernos locales, ni mucho menos los propios municipios interesados hayan podido, por la magnitud del problema y su persistencia crónica sostenida a través de varias generaciones, proveer en forma efectiva y rápida a su tramitación y arreglo, resultando de esta situación un estado de perpetua pugna que impide la libre explotación de los inmuebles mencionados, que perturba la tranquilidad social y constituye una positiva reforma para el progreso de las comunidades que sostienen controversias de tal naturaleza.

"Considerando que tales conflictos afectan

hondamente a la economía de los pueblos en litigio y por ello tienen íntima relación con las cuestiones que el Estado debe estudiar y conocer, así como con los medios que precisa establecer solucionar el viejo problema nacional de la incorporación del indio a la cultura ambiente, ya que es a este último factor humano a quien de modo principal interesa por los antecedentes históricos del régimen de propiedad comunal su encauzamiento y depuración, y es ello por lo que el gobierno federal, con mayores recursos económicos y técnicos que las entidades locales y que los municipios, debe avocarse el conocimiento de los repetidos conflictos, dándole una intervención decisiva al departamento de asuntos indígenas de reciente creación, sin dejar de tomar en cuenta, cuando así lo soliciten los gobiernos de los estados, los datos e informaciones que aquéllos ofrezcan para dilucidar las cuestiones propuestas y en todo caso cuando las mismas entidades locales consideren que pueden ser afectados sus intereses patrimoniales en las resoluciones que se pronuncien en los juicios que a este respecto se ventilen.

"Considerando que en obvio de dificultades el criterio que debe seguirse para la eliminación de

los conflictos de límites pendientes, es el de reconocer como válidos aquéllos títulos o documentos traslativos de dominio y básicos para la posesión y usufructo o aprovechamiento de tierras cuando aquéllos llenen todos los requisitos legales de la época en que fueron otorgados o cuando en su contra no existan instrumentos que afecten a los derechos en ellos contenidos o sancionados; que si por los términos de dichos documentos no es posible identificar y localizar los linderos de los terrenos en disputa o determinar el derecho consignado en el título, debe atenderse a la distribución equitativa de la tierra de acuerdo con las necesidades de los pueblos contendientes y demás circunstancias que sea necesario tomar en consideración para concederles los elementos naturales de vida indispensables a su sostenimiento hasta donde lo permita la extensión de las tierras disponibles.

Considerando que esta iniciativa sólo puede ser viable mediante una adición al texto del artículo 17 de la Constitución Federal cuyos estatutos fijan las bases de nuestro régimen territorial y jurídico, pues ello implica el establecimiento de una jurisdicción distinta o la vigente para la resolución

de las controversias de referencia, jurisdicción que ninguna ley de carácter ordinario podría fijar sin convicción de las disposiciones fundamentales de nuestra organización constitucional.

"Por todo lo expuesto, vengo a proponer el siguiente proyecto de decreto:

"Artículo único. Se adiciona el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales existen entre los diversos núcleos de población y cuyo régimen jurídico proceda de las donaciones, mercedes o repartimientos hechos a los indios por las naciones, mercedes o repartimientos hechos a los indios por las autoridades de la Colonia, cualquiera que haya sido su denominación original, siempre que constituyan terrenos de comunidad.

La ley fijará el procedimiento adecuado para la resolución de los conflictos pendientes o la ratificación de los fallos definitivos pronunciados por las autoridades de los estados y de los convenios que hayan solucionado las contiendas resueltas los

convenios que hayan solucionado las contiendas resueltas oyéndose a los gobiernos locales, cuando lo pidan para que proporcionen los datos necesarios en los casos a discusión, debiendo tomarse en cuenta los títulos o documentos arreglados a las leyes vírgenes en la época de su expedición, siempre que no exista grave contradicción entre los instrumentos que amparen posesiones limítrofes, caso en que habrá que atender preferentemente a las necesidades de los poblados contentientes, de los poblados contendientes, de acuerdo con su densidad demográfica, la situación topográfica, de las tierras en disputa, su calidad y extensión así como los demás factores que precise tomar en cuenta para hacer una distribución equitativa de los recursos comunales en litigio.

"En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el jueves 17 de diciembre de 1936, se dio primera lectura al dictamen relativo a la iniciativa del senador Wilfrido C. Cruz, tendiente a que se adicionara el párrafo tercero del artículo 27.

"H. Asamblea:

"A la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales fue turnada, para su

estudio y dictamen. la iniciativa presentada el 20 de octubre último, por el C. licenciado y senador Wilfrido C. Cruz a fin de que se adicione el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, con un inciso en el que declaren de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, procedentes de donaciones, mercedes o repartimientos hechos por las autoridades de la Colonia, existen entre los diversos núcleos de población, reservando a la ley la fijación del procedimiento adecuado para resolver los conflictos pendientes o la ratificación de los fallos definitivos pronunciados por los gobiernos locales, así como los convenios que se hayan celebrado.

Se establece en la misma iniciativa serán oídos los expresados gobiernos, cuando así pidieren; que deberán tomarse en cuenta los títulos o documentos arragados a las leyes vigentes en la época de su expedición, siempre que no exista grave contradicción, con los instrumentos que amaren propiedades limítrofes; y que en este último caso se atenderá perfectamente a las necesidades de los pueblos contendientes, de acuerdo con su densidad demográfica topografía de las tierras en disputa, su

calidad y extensión. y. en general. tomando en consideración los factores indispensables para una distribución equitativa de los recursos comunales en litigio.

"El principal fundamento de la adición propuesta es la existencia de numerosos conflictos por límites de terrenos comunales. que no han podido ser solucionados por las autoridades de los estados. habiéndose creado muy serios problemas de persistencia crónica sostenida a través de varias generaciones. con quebranto de la tranquilidad social y de la debida explotación de esos inmuebles. Como causa de las pugnas mencionadas señala el C. Licenciado y senador Cruz la defectuosidad de los títulos. la carencia de criterio y de coordinación al expedirlos y la indefinida situación jurídica en que se encuentran los llamados terrenos comunales.

"Los terrenos comunales. tierras de parcialidades o comunidades de indígenas. tuvieron su origen en nuestro régimen territorial por donaciones que la corona española hizo a los pueblos de la Colonia. El señor Licenciado Silvestre Moreno Cora. en su Reseña Histórica de la Propiedad Territorial en México. dice:...Además de estas tierras poseídas en

común (fundo legal ejidos). los pueblos recibieron por donaciones de la Corona, vastas extensiones que continuaron poseyendo casi hasta nuestros días, y que se llamaron tierras de parcialidades o de comunidades de indígenas, las cuales destinaban a ciertos gastos comunes y que tampoco podían ser enajenadas. Tenemos, pues, que además de las propiedades particulares que pertenecían a los indios, las cuales, según acabamos de ver, no podían enajenarse sin licencia de las autoridades, una buena porción del territorio nacional fue destinado a lo que se llamó fundo legal de los pueblos y a los ejidos, quedando todavía una parte de terrenos que se llamaron comunidad y que estaban destinados a las necesidades comunes de los mismos. Los terrenos de la primera y de la segunda clase, por su propia naturaleza eran enajenables, puesto que constituían por decirlo así los pueblos mismos, los de la tercera lo eran igualmente, por cuanto que poseídos en común en ellos no podía haber propiedad individual.

"Consumada la Independencia nacional, se dieron algunas disposiciones aisladas para reducir a propiedad particular determinados terrenos comunales, como las parcialidades de San Juan y Santiago de esta

capital, mencionadas por el señor licenciado Moreno Cora.

"Posteriormente, las leyes de desamortización y la Constitución de 1857, privó de capacidad para adquirir o administrar bienes raíces a las corporaciones civiles o eclesiásticas, impusieron la obligación de repartir los terrenos comunales y los ejidos entre los vecinos de los pueblos, reduciéndolos a propiedad individual. Intervinieron en el reparto tanto las autoridades federales como las de los estados hasta que llegó a definirse la competencia de la Federación en cuanto a ejidos y terrenos baldíos quedando confuso este punto respecto de las tierras de común repartimiento.

"Algunos estados, como el de Veracruz, según cita del señor licenciado Moreno Cora en su reseña mencionada, dictaron disposiciones para el reparto de terrenos comunales, y ya entonces se presentó la dificultad de haber muchos litigios pendientes por cuestiones de límites entre los diversos pueblos, habiéndose establecido arbitrajes forzosos y otras medidas encaminadas a la resolución de esas pugnas.

"No obstante los repartos que llegaron a efectuarse existen todavía un regular número de

terrenos comunales; pero ahora, contrariamente a las normas del siglo pasado, la Constitución de 1917 ha reconocido capacidad a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o se les restituyeren. Simultáneamente la misma Constitución estableció la nulidad de las enajenaciones de tierras de los pueblos, efectuadas en perjuicio de los mismos y contraviniendo la ley de 25 de junio de 1958, y la restitución y dotación de ejidos. El primitivo concepto de terrenos comunales, en razón al destino de los mismos -gastos comunales-, y a su origen -donación de la Corona-, ha variado y queda reducido a un concepto histórico, ya que ahora, según el texto constitucional citado, esas tierras son las que pertenecen y disfrutan en común pueblos que de hecho o por derechos guarden el estado comunal, inconfundibles con los llamados por la legislación civil "bienes de uso común". Que siendo del dominio del poder público, pueden ser aprovechados por todos los habitantes del lugar con las restricciones establecidas por la ley.

"Ahora bien, es efectivamente cierto, como

expresa el autor de la iniciativa, que existen desde remoto tiempo conflictos entre pueblos por cuestiones de límites de terrenos comunales, sin que hasta ahora hayan podido solucionarlos las autoridades locales, ya de orden administrativo o judicial. En frecuentes ocasiones, ha habido choques armados y por más que fácilmente se haya podido restablecer el orden público, las pugnas continúan latentes, siendo causa de intranquilidad de los pueblos, de dificultades para su organización política y social y de quebranto para la economía regional. Caso típico de esa situación es el estado de Oaxaca, en el que por largos años se han venido suscitando conflictos de tal género, que en la mayoría de las veces no han podido ser solucionados por el gobierno local debido a múltiples circunstancias. Aquí mismo, en la capital de la República hay viejos litigios con pueblos del vecino Estado de México.

"De acuerdo con la fracción II del artículo 121 de la Constitución, que establece el estatuto real de los bienes muebles e inmuebles, toca a los estados la resolución de esas controversias; en consonancia también con el artículo 124 de la misma Constitución que reserva a los estados las facultades

que no estén expresamente asignadas en ella a la Federación.

"Ante la magnitud del problema, los daños que origina su falta de resolución definitiva, la ineficacia práctica de la injerencia de las autoridades de los estados y la atención que el poder público está obligado a prestar el asunto, por su importancia y también porque dentro del movimiento social mexicano problemas de este género, que afectan al campesino y en especial a la población indígena, no deben diferirse por más tiempo, parece acertada y eficaz la solución que propone el C. licenciado y senador Cruz, declarando esos conflictos e jurisdicción federal, ya que es indudable que la Federación, por sus mayor recursos económicos y técnicos, por su independendencia de la política interna de los estados y hasta por su mayor autoridad moral, como representativa de todo el país, puede decirse que se encuentra en mayores posibilidades prácticas que los gobiernos locales para resolver el problema en forma definitiva. Ciertó es que por este medio se restringen las facultades de los estados, bastante mermadas ya; pero este argumento tienen que ceder cuando hay motivo justificado y fundado para una nueva restricción.

"La comisión dictaminadora estima solamente que a fin de que la adición propuesta sea más efectiva y tenga un alcance más general, conviene que no se limite a las controversias de límites de terrenos comunales cuyo origen provenga de dotaciones de la época colonial, sino que comprenda todos los casos en que los pueblos guarden un estado comunal, ya por el origen mencionado o bien como consecuencia de la aplicación de las leyes vigentes, toda vez que el concepto de terrenos comunales ha variado y que la misma razón hay para diferir a la Federación el conocimiento de los viejos conflictos existentes, que el de los que puedan aparecer en lo sucesivo.

"Declaradas de jurisdicción federal las controversias de que se trata, faltaría definir que clase de autoridades federales deberían avocarse el conocimiento y resolución de aquéllas. En el texto de la adición propuesta no especifica este punto; pero en la parte considerativa de la misma se menciona la conveniencia de dar intervención decisiva al departamento de asuntos indígenas, de reciente creación y, por otra parte, el C. licenciado y senador Cruz ha recibido la opinión del citado departamento en el sentido de que deberá ser el

presidente de la República quien resuelva finalmente esos conflictos. Conviene dejar expresamente definido este punto, porque si solamente se hace la expresada declaración, en estricto rigor tendrá que entenderse que son el resorte del poder judicial de la Federación, por tratarse de una controversia de derecho.

"Dentro de las serias dificultades que presenta la caracterización intrínseca y no puramente formal de la función administrativa y de la jurisdiccional, puede establecerse, como afirma el señor licenciado Gabino Fraga en su obra titulada "Derecho Administrativo", que la primera está constituida por "la actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales": distinguiéndose la función administrativa en que no supone una situación preexistente de conflictos, ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico, como la jurisdiccional. La función administrativa, dice el autor mencionado, es una actividad ininterrumpida que puede prevenir

conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido se entra al dominio de la función jurisdiccional. Los elementos esenciales de esta última, según asienta el expresado autor, son: la preexistencia de un conflicto; la decisión que venga a ponerle fin, restituyendo y haciendo respetar el derecho ofendido; y la autoridad de cosa juzgada de esa decisión, como presunción absoluta de verdad que no admite prueba en contrario.

"Nuestra Constitución establece la división tripartita de poderes y la prohibición de que dos o más de éstos se reúnan en una sola persona o corporación, y consagra como garantía individual que a nadie podrá privarse de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Fuera de los conflictos de capital y trabajo, que por su especial naturaleza son del resorte de la autoridad administrativa por medio de la Junta de Conciliación y Arbitraje, y de los asuntos agrarios, a los que se ha dado el carácter de expropiaciones por causa de utilidad pública, no hay en nuestro sistema constitucional otra clase de controversias de derechos, con las características de los actos que

son materia de la función jurisdiccional, que competen al poder administrativo.

"Así pues, el conocimiento y resolución de las controversias por cuestiones de límites de terrenos comunales, estrictamente cae en la esfera de lo jurisdiccional y no de lo administrativo esto es, corresponde a los Tribunales Federales y no al ejecutivo.

"Sin embargo, la urgencia de resolver esas controversias a la brevedad posible, y lo lento y complicado de los procedimientos judiciales, que implicarían dos instancias, además de la posibilidad de llegarse hasta el juicio de amparo, llevan a pensar en un camino más expedito y rápido, dentro del orden constitucional, como podría ser el siguiente: facultar al presidente de la República para avocarse el conocimiento de los conflictos por cuestiones de límites y proponer a los interesados la resolución definitiva procedente; si se conformaren con ella, darle el valor de decisión definitiva e irrevocable, con toda la fuerza de cosa juzgada; en caso contrario, cualquier de las partes contendientes o todas podrían reclamar la resolución del ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en

única instancia y en procedimiento rápido que fijará la ley, sin perjuicio de ejecutar inmediatamente la resolución presidencial. De esta manera, la intervención del poder administrativo quedarían reducida a una mediación conciliatoria compatible constitucionalmente con las funciones que lo son propias; en su caso, intervendría el poder judicial para decidir definitivamente una controversia de derechos, desarrollando actos propios de la función jurisdiccional; y tanto por la inmediata ejecución de la solución presidencial propuesta, como porque el amparo improcedente contra el fallo de la corte de conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo vigente, los conflictos de referencia tendrían una rápida resolución definitiva por medio de un procedimiento más congruente con la doctrina y con nuestro sistema constitucional.

"Los trámites así como el órgano del ejecutivo que debe intervenir y el procedimiento ante la corte, lo mismo que los demás pormenores indispensables, serán materia de la ley reglamentaria correspondiente, más bien que de la adición constitucional en la que sólo deben comprenderse base fundamentales.

"Finalmente, parece más propio que la

adición se haga a la fracción séptima del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional, que se refiere a los pueblos que guardan el estado comunal, y no al párrafo tercero del mismo artículo que trata de las modalidades de la propiedad, el fraccionamiento de los latifundios y el derecho a ejidos.

"En consecuencia, los suscritos comisionados opinan que es procedente la adición constitucional propuesta por el C. licenciado senador Wilfrido Cruz; pero se permiten introducir las apuntadas modificaciones, con las cuales ha manifestado estar conforme el autor de la iniciativa. Los trámites que deben seguirse para efectuar la adición, son los previstos en el artículo 135 Constitucional para la adición y reformas de la Carta Magna.

"Por lo expuesto, la comisión somete a la ilustrada consideración del honorable senado de la República el siguiente proyecto de decreto.

"Artículo único. Se adiciona la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras.

bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que se el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El ejecutivo federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas.

"Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

"La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

"En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el lunes 21 de diciembre de 1936, al darse segunda lectura al dictamen respectivo, esta iniciativa fue aprobada, sin discusión por unanimidad de 43 votos. Pasó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

IV. 3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Con esa base, la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria de las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional, reguló en su Título Cuarto, Capítulo III, al juicio de inconformidad, en los artículos 379 a 390, siguiendo el principio constitucional de la definitividad de las sentencias que, en esa materia, pronunciara la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El mencionado capítulo III, Título Cuarto, Libro Quinto, de la Ley Federal de Reforma Agraria, denominado "Juicio de Inconformidad en los conflictos "por límites de bienes comunales", disponía en su artículo 379 lo que sigue: "Si un poblado "contendiente no acepta la resolución del Ejecutivo "Federal, podrá ocurrir, ante la Suprema Corte de "Justicia de la Nación, promoviendo juicio de "inconformidad, dentro de los quince días siguientes "a la fecha en que se hubiere notificado la "resolución. El juicio se iniciará por demanda que "por escrito presentarán los representantes del "poblado inconforme, haciendo constar en ella los "puntos de inconformidad y las razones en que se

"fundan. A la demanda se acompañarán copias para la
"contraparte y para la Secretaría de la Reforma
"Agraria. Las resoluciones del Ejecutivo Federal que
"no sean recurridas dentro del término que señala
"este artículo, causarán ejecutoria".

IV.4. INTERVENCION DE LA S.C.J.N.

A su vez, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, acatando la norma constitucional, dispuso en su artículo 25, fracción XIII, que a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde conocer:

"XIII.- De los juicios cuyo conocimiento "corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de "acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, en "relación con lo dispuesto por la fracción VII "del artículo 27 constitucional:"

Ese era pues, el marco jurídico que otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo específico, a la Segunda Sala, para conocer de los conflictos por límites de terrenos comunales.

C A P I T U L O V .

LOS CONFLICTOS POR LIMITES DESPUES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

V.1. TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

Finalmente, el segundo párrafo de la fracción XIX. del artículo 27. Constitucional, aprobada ya por las Legislaturas de los Estados, quedó redactada en los siguientes términos, según el Diario Oficial de la Federación de seis de enero de mil novecientos noventa y dos:

"Artículo 27. fracción XIX.- Son de "jurisdicción federal todas las cuestiones que por trámites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera "que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o "se susciten entre dos o más núcleos de población: "así como las relacionadas con la tenencia de la "tierra de los ejidos y comunidades. Para estos "efectos y, en general, para la administración de "justicia agraria, la ley instituirá tribunales "dotados de autonomía y plena jurisdicción. "integrados por magistrados propuestos por el "Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de "Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión "Permanente. --- La ley establecerá un órgano para la "procuración de justicia agraria, y".

V.2. EXPOSICION DE MOTIVOS.

Con fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, el ejecutivo federal remitió al Constituyente Permanente, por conducto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa para la reforma del artículo 27 Constitucional.

De dicha iniciativa, y por lo que atañe a los conflictos de límites de terrenos, interesa destacar lo siguiente:

"La justicia agraria. Para garantizar la "impartición de justicia y definitividad en materia "agraria se propone establecer, en el texto "constitucional en la fracción VII, tribunales "federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos "estarán dotados con autonomía para "resolver con apego a la ley y de manera expedita, "entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en "ejidos y comunidades, las controversias entre ellos "y las referentes a sus límites. Con ello se "sustituye el procedimiento mixto administrativo- "jurisdiccional derivado de la necesidad de una "inmediata ejecución.

"No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII, y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX."

"Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la Ley aplicable al momento en que entrase en vigor esta reforma." (Transitorio):

"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.

"Por otro lado, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos

"Constitucionales y de Reforma Agraria, de la Cámara de Diputados, a las que fue turnada para su estudio la iniciativa de referencia se dijo lo siguiente:

"Los tribunales agrarios que deberán ser autónomos y de plena jurisdicción para impartir una justicia pronta, expedita, de una manera sencilla y cercana a los propios interesados, eliminarán demoras y arbitrariedades, propiciando el establecimiento de una nueva relación entre los hombres del campo y las autoridades competentes."

"Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria, se establece en el texto constitucional, en la fracción VII, tribunales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley federal y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional con un nuevo sistema de plena jurisdicción y autónomo que funcionará conforme determine la ley reglamentaria, para impartir justicia agraria pronta, expedita y cercana a los interesados."

"En esta misma fracción se mantiene la
"jurisdicción federal en todas las cuestiones de
"límites de terrenos comunales y ejidales, creando
"los tribunales de justicia agraria dotados de
"autonomía y plena jurisdicción. (Se refiere a la
"fracción VII).

"Por lo que se refiere a justicia agraria,
"se turnarán a los tribunales los expedientes de los
"asuntos aún pendientes de resolución."

Es de resaltarse el hecho de que la
"fracción VII, quedó en los mismos términos en que
"fue presentada la iniciativa presidencial.

"Posteriormente, siguiendo el proceso
"legislativo fue turnado el asunto a la Cámara de
"Senadores del Congreso de la Unión, cuyas Comisiones
"Unidas Primera de Gobernación; de Puntos
"Constitucionales; de Fomento Agropecuario, Recursos
"Hidráulicos y Forestales y del Sector Social
"Agrario, se avocaron a su estudio y la elaboración
"del dictamen correspondiente, del que conviene
"precisar lo siguiente:

"4.- Fracción VII.- En la actual fracción
"VII del artículo 27 constitucional se establece con
"claridad el disfrute de tierras, bosques y aguas a

"los núcleos de población que guardan el estado comunal. A su vez, se señala la jurisdicción federal para la resolución en las cuestiones relativas a límites de terrenos comunales, mediante el establecimiento de un sistema mixto de resolución de controversias, que prevé tanto la intervención del Ejecutivo Federal como, en su caso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"Por otra parte se mantiene la jurisdicción federal para la solución de las cuestiones relativas a límites de terrenos comunales, ampliándose a la de los terrenos ejidales y se propone el establecimiento de tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción."

"Esta última propuesta se comentará en distinto acápite, toda vez que con motivo de la formulación del dictamen correspondiente por parte de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, se determinó la conveniencia de su ubicación como segundo párrafo de la fracción XIX del propio artículo 27 constitucional."

"Como se señaló anteriormente, la fracción VII en vigor del artículo 27 constitucional prevee

"lo relativo a cuestiones de límites en terrenos comunales y señala a la jurisdicción federal como instancia de solución, mediante un sistema mixto administrativo-judicial."

"En la iniciativa del ejecutivo federal se propuso mantener estos asuntos dentro de la jurisdicción federal, pero mediante el establecimiento de tribunales agrarios dotados de autonomía durante sus deliberaciones, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados estimaron conveniente ubicar este dispositivo como segundo párrafo de la fracción XIX, toda vez que ésta se refiere al deber estatal de proveer lo necesario para la impartición de justicia agraria con base en los principios de expeditéz y honestidad."

"En la propuesta del ejecutivo Federal se amplía la posibilidad de que dichos tribunales conozcan no sólo de controversias de límites de terrenos comunales, sino también de terrenos ejidales. A su vez, conocería de las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades."

"De conformidad con lo señalado, el párrafo segundo de la fracción XIX se propone con el

"siguiente texto:"

"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 éstas,
"por la Comisión Permanente."

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

"9.- Artículos transitorios.- En el primero
"de ellos se dispone que las reformas propuestas
"entren en vigor al día siguiente de su publicación
"en el Diario Oficial de la Federación. --- En la
"segunda norma de naturaleza transitoria se hace
"aplicación particular del principio general de
"derecho que señala la conveniencia de mantener en
"vigor las disposiciones agrarias de nuestro

"ordenamiento jurídico hasta que no se modifique la
"legislación reglamentaria. Desde luego. esta
"previsión no autoriza la aplicación de dispositivos
"contrarios a la propia reforma constitucional
"propuesta."

V.3. LEY AGRARIA.

Ahora bien, el nuevo texto constitucional del artículo 27, trajo como consecuencia la adecuación de la legislación secundaria a su contenido, expidiéndose para ello, entre otras, la Ley Agraria así como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos.

De la iniciativa presidencial de la Ley Agraria se advierte lo siguiente:

"Uno de los objetivos centrales de la "reforma del marco legislativo agrario ha sido la "procuración de justicia en el campo. Resolver "ancestrales conflictos limítrofes es tarea "apremiante y una solicitud reiterada de los "campesinos. Esta demanda no puede pasar "inadvertida. Debemos instrumentar un aparato de "justicia de gran alcance para resolver los "conflictos en el campo mexicano, que generan "enfrentamiento y violencia entre poblados y

"familias. Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley."

"Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Debemos reglamentar sobre lo esencial para acercar la justicia del campesino. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida transformación de la jurisprudencia agraria del campo mexicano."

"La operación y estructura de los tribunales agrarios es materia de la iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que complementa esta iniciativa y que representa por separado a esta soberanía."

Asimismo, del texto de la Ley Agraria, concretamente de su título Décimo. De la Justicia Agraria, debe tenerse presente lo que disponen los artículos 163, 164, y 198, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 163.- Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver

"las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley."

"Artículo 164.- En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito. --- En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores. --- Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros."

"Artículo 198.- El recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelvan en primera instancia sobre: --- I.- Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más

"núcleos de población ejidales o comunales. o
"concernientes a límites de las tierras de uno o
"varios núcleos de población con uno o varios
"pequeños propietarios o sociedades mercantiles; o
"--- II.- La tramitación de un juicio agrario que
"reclame la restitución de tierras ejidales; o ---
"III.- La nulidad de resoluciones emitidas por las
"autoridades en materia agraria."

En los tres primeros artículos transitorios de dicha ley se estableció lo siguiente:

"Artículo Primero.- La presente ley entrará
"en vigor al día siguiente de su publicación en el
"Diario Oficial de la Federación."

"Artículo Segundo.- Se derogan la Ley 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 todas las disposiciones que se opongan a las
"previstas en la presente ley. --- 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 en
"vigor de la presente ley."

"Artículo Tercero.- La Ley Federal de
"Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando
"respecto de los asuntos que actualmente se
"encuentran en trámite en materia de ampliación o
"dotación de tierras, bosques y aguas, creación de
"nuevos centros de población y restitución,
"reconocimiento y titulación de bienes comunales.
"--- Por lo que hace a los asuntos relativos a las
"materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo
"trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo
"de archivo del expediente como asunto concluido o
"dictamen negativo, así como los asuntos relativos a
"dichas materias en los que en lo futuro se dicten,
"se estará a lo dispuesto en el artículo tercero
"transitorio del Decreto que reformó el artículo 27
"de la Constitución Política de los Estados Unidos
"Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la
"Federación el 6 de enero de 1992. --- 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 aquéllos 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."

V.3.1. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Por otro lado, en la misma fecha fue enviada por el ejecutivo federal la iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, de la que también conviene destacar los siguientes párrafos:

"En la iniciativa se propone que el
"Tribunal Superior Agrario conozca del recurso de
"revisión sólo en casos específicos, en los que por
"su naturaleza se haga indispensable. Ello es
"congruente con el procedimiento ágil y expedito que
"debe regir a la administración de justicia y, de
"manera especial, a los juicios de naturaleza
"agraria. De esta manera, el procedimiento
"jurisdiccional agrario sería, por regla general,
"uni-instancial y, por excepción bi-instancial.

"Así, el Tribunal resolvería los recursos
"de revisión interpuestos en contra de sentencias
"dictadas por los Tribunales Unitarios, en los

"juicios por conflictos de límites de dos o más
"núcleos de población entre sí o con terceros, así
"como de los juicios relativos a restitución de
"tierras de los núcleos de población."

Del texto de la ley es ilustrativo conocer
el contenido de los siguientes artículos:

"Artículo 10.- Los tribunales agrarios son
"los órganos federales dotados de plena jurisdicción
"y autonomía para dictar sus fallos, a los que
"corresponde, en los términos de la fracción XIX del
"artículo 27 de la Constitución Política de los
"Estados Unidos Mexicanos, la administración de
"justicia agraria en todo el territorio nacional."

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

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

"Artículo 18.- Los Tribunales Unitarios

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

"Los Tribunales unitarios serán competentes
"para conocer:

"I.- De las controversias por límites de
"terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal
"o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o
"sociedades.

TRANSITORIOS:

"PRIMERO.- La presente ley entrará en
"vigor al día siguientes de su publicación en el
"Diario Oficial de la Federación."

"SEGUNDO.- El Tribunal Superior Agrario
"deberá quedar constituido dentro de los treinta días
"hábiles siguientes a la fecha de entrada en vigor de
"la presente ley."

"TERCERO.- Dentro de los tres meses
"siguientes a la fecha en que se constituya el
"Tribunal Superior, se deberá expedir el Reglamento
"interior de los Tribunales Agrarios y determinar el

"número y competencia territorial de los distritos en
"que se divida el territorio de la República para los
"efectos de esta ley, a fin de que el ejecutivo
"federal proponga a la Cámara de Senadores o, a la
"Comisión Permanente, según corresponda, una lista de
"candidatos para magistrados de los tribunales"... .

"QUINTO.- Los expedientes de los
"procedimientos de suspensión, privación de derechos
"agrarios o de controversias parcelarias u otras
"acciones agrarias instauradas que se encuentren
"actualmente en trámite se remitirán debidamente
"integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que
"éste entre en funciones, para que en su oportunidad
"se turnen para su resolución a los Tribunales
"Unitarios, de acuerdo con su competencia
"territorial".

V.4. INTERVENCION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

De lo hasta aquí expuesto se llega a una primera conclusión: que la regulación de los conflictos por límites de terrenos ejidales y comunales, no se encuentra ya regulada por la fracción VII. del artículo 27 Constitucional, que hacía referencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que ahora se rige por lo que establece el segundo párrafo de la fracción XIX, transcrita anteriormente, que remite a la legislación secundaria, en general, para la administración de la justicia agraria, previendo la institución de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción al efecto.

De los artículos transitorios de la reforma constitucional comentada se estableció que ésta entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y que:

"Artículo Segundo.- A partir de la entrada "en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique "la legislación reglamentaria en materia agraria, "continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas "las relativas a las autoridades e instancias

"competentes y a la organización interna de los
"ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo
"establecido en este mismo Decreto."

"Artículo Tercero.- La Secretaría de la
"Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las
"comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades
"competentes, continuarán desahogando los asuntos
"que se 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 turnarán 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."

De la relación legislativa anterior se
llega a esta segunda conclusión: que los conflictos
por límites ejidales o comunales, deben resolverse en
primera instancia por los Tribunales Unitarios, y en
segunda instancia mediante la interposición del
recurso de revisión, ante el Tribunal Superior
Agrario. Debe resaltarse el hecho de que ni en la
exposición de motivos de las leyes Agraria y Orgánica
de los Tribunales Agrarios, ni en el texto de estas
se advierte referencia alguna a la Suprema Corte de
Justicia para seguir conociendo de los conflictos
de límites.

Por consiguiente, la competencia de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en
particular, de la Segunda Sala, para resolver sobre
conflictos de límites, derivó de lo dispuesto por la

fracción VII. del artículo 27 Constitucional, que preveía la procedencia del juicio de inconformidad en contra de las resoluciones presidenciales que dirimieran tales conflictos; y.

b).- Que como consecuencia de la reforma constitucional al artículo 27 (seis de enero de mil novecientos noventa y dos). y la expedición de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. si bien se mantuvo la competencia federal para resolver los mencionados conflictos de límites. ésta recae actualmente en los Tribunales Agrarios. dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, mediante la promoción del juicio correspondiente, que puede substanciarse en dos instancias. la primera, ante los Tribunales Unitarios, y la segunda, ante el Tribunal Superior, mediante la interposición del recurso de revisión, dejando, por tanto, de tener competencia para conocer de los mismos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No pasa inadvertido el hecho de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 25. fracción XIII, establece la competencia de la Segunda Sala para conocer de los juicios cuyo

conocimiento corresponde a la Suprema Corte de justicia, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación con lo dispuesto por la fracción VII, del artículo 27 Constitucional, pues por disposición expresa del artículo segundo transitorio de la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, se derogaron todas las disposiciones que se opongán a las previstas en la presente ley".

Consecuentemente, la Sala citada carece actualmente de competencia legal para conocer de los conflictos por límites de terrenos comunales, a que se refería la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Federal, en su texto vigente hasta el seis de enero de mil novecientos noventa y dos.

Lo anterior, nos lleva de la mano a la conclusión de que a raíz de que entraron en vigor las reformas constitucionales y legislación agraria secundaria, el Poder Judicial de la Federación podrá conocer de los conflictos por límites únicamente en el caso de que se interponga en contra de la resolución dictada por el Tribunal Superior Agrario, el juicio de amparo, que en este caso deberá tramitarse ante un Tribunal Colegiado de Circuito, y

no llegará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sino sólo en el caso de que la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o se pronuncie sobre la constitucionalidad de algún precepto legal. hipótesis en la que procederá el recurso de revisión correspondiente; o bien en el caso en que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a la afectación del todo social, decida ejercer la facultad de atracción para resolver el juicio de amparo directo promovido ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

CONCLUSIONES .

- 1.- Las tierras tanto el ejido como la propiedad comunal por siglos han sido forzadas a producir cosecha tras cosecha mediante métodos primitivos de cultivo lo que ha acarreado la pérdida de su fertilidad. Los campesinos que guardan el estado comunal deberían de ser objeto de una mayor atención por parte del estado, ya que se encuentran en pésimas condiciones en lo educativo y en su situación económica no hay que conformarse en haberles devuelto sus tierras sino que ahora debe proporcionárseles ayuda tendiente a mejorar su nivel de vida y ayuda técnica en cuanto a la explotación de sus tierras, ya que esta se les ha postergado.
- 2.- Es urgente a la vez, insistir en la enseñanza de la conservación de los recursos agrícolas entre nuestros grupos campesinos, pues aunque su progreso se realice lentamente, es el mejor paliativo. No sólo en teoría, sino en la demostración de las prácticas y ejemplos

concretos y adecuados y cualquier otro medio susceptible de emplearse que se traduzca en acelerar este proceso de enseñanza.

3.- La Reforma Agraria. ha sido la bandera de los regímenes revolucionarios y a más de medio siglo de desarrollo en nuestro país, aun no ha sido alcanzado uno de sus principales fines, la plena realización de la Justicia Social.

4.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, fue creada para fortalecer el ejido, la pequeña propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad.

Es un instrumento jurídico que se propone, por estricto apego a los principios de la Constitución, impulsar la Reforma Agraria, para incrementar el desarrollo económico del País.

La citada ley ofrece innovaciones fundamentales que la hacen superior al Código Agrario de 1942; introduce cambios, a veces radicales y estatuye otras figuras legales no bien configuradas.

5.- Por lo que se refiere a las Autoridades Agrarias, se enmarca en un proceso de consulta popular que recoge las demandas y aspiraciones de la población para remover obstáculos administrativos y dar agilidad a la justicia agraria y a los procedimientos de dotación de tierras y aguas. Asimismo se atiende a la necesidad de dotar de certeza jurídica a los derechos del sector social en el medio rural.

Se considera que las disposiciones jurídicas deben orientarse a que los campesinos obtengan aumentos substanciales en su capacidad de gestión y autogestión e identificar más claramente sus características de personalidad jurídica y capacidad productiva.

6.- La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en particular, de la Segunda Sala, para resolver sobre conflictos de límites, derivó de lo dispuesto por la fracción VII, del artículo 27 Constitucional, que preveía la procedencia del

juicio de inconformidad en contra de las resoluciones presidenciales que dirimieran tales conflictos.

- 7.- Como consecuencia de la reforma constitucional al artículo 27 (seis de enero de mil novecientos noventa y dos), y la expedición de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. si bien se mantuvo la competencia federal para los resolver los mencionados conflictos de límites, ésta recae actualmente en los Tribunales Agrarios. dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos. mediante la promoción del juicio correspondiente. que puede substanciarse en dos instancias. la primera. ante los Tribunales Unitarios. y la Segunda. ante el Tribunal Superior. mediante la interposición del recurso de revisión. dejando. por tanto. de tener competencia para conocer de los mismos. la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

BIBLIOGRAFIA GENERAL DE OBRAS CONSULTADAS.

BASSOLS. NARCISO.

"Nueva Ley Agraria".

Editorial Porrúa

México. 1950. Primera Edición.

CASO, ANGEL.

"Derecho Agrario".

Editorial Porrúa

México. 1950. Primera Edición.

CHAVEZ PADRON. MARTHA.

"El Derecho Agrario en México"

Editorial Porrúa

México. 1982. Sexta Edición.

GONZALEZ RAMIREZ. MANUEL.

"La Revolución Social de México.

III El Problema Agrario"

Fondo de Cultura Económica.

México. 1966. Primera Edición.

MANZANILLA SCHAFFER. VICTOR.

"Reforma Agraria Mexicana"

Editorial Porrúa.

México. 1977. Segunda Edición.

MENDEIETA Y NUÑEZ. LUCIO.

"El Problema Agrario de México".

Editorial Porrúa

México, 1981. Decimoséptima Edición.

MENDEIETA Y NUÑEZ. LUCIO.

"El Sistema Agrario Constitucional"

Editorial Porrúa

México, 1980. Quinta Edición.

ORTIZ HINOJOSA. MANUEL.

"Comentarios al Código Agrario de

los Estados Unidos Mexicanos".

Edición de la Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión.

ROVAIX. PASTOR.

"Génesis de los artículos 27 y

123 de la Constitución de 1917"

Talleres Gráficos de la Nación, 1958.

Segunda Edición.

L E G I S L A C I O N E S .

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Código Agrario.

- Ley de Riesgos.

- Ley Federal de Reforma Agraria.

- Recopilación de Leyes de Indias.

- FERNANDEZ Y FERNANDEZ RAMON
"Economía Agrícola y Reforma Agraria"
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
México. 1962. Primera Edición.

- CHAVEZ PADRON MARTHA
"El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos"
Editorial Porrúa
México. 1983, Cuarta Edición.