

498
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LEY AGRARIA DE 1992. TRANSFORMACION DE LA
IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA DE
ADMINISTRATIVA A JURISDICCIONAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OCTAVIO VARGAS NUÑEZ

ASESOR: LIC. VICTOR ALFONSO MENDEZ MARTINEZ

257773

MEXICO

1998

~~1998~~

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

“La Ley ha sido siempre
mi espada y mi escudo”.

Benito Juárez

“Recorrer el país y oír a los grupos o personas
que carecen de solución a sus problemas y entonces
se verá cuán diferente es ver los problemas desde
la ciudad que conocerlos en el propio lugar en que
subsisten”.

Lázaro Cárdenas

“Los que al amparo de una tradición criminal,
cercenaron, con el sable tinto de la sangre de
sus mismas venas, la tierra del hermano vencido,
del hermano castigado más allá de sus culpas,
si no quiere que les llame el pueblo ladrones,
devuélvanle sus tierras al hermano”.

José Martí

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Por darme la oportunidad de ingresar a sus aulas y brindarme
educación a través de sus maestros.

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

Así como a sus maestros, porque en sus aulas y con sus enseñanzas,
lograron que culminara mis estudios de derecho. Fruto de su dedicación
y esfuerzo.

AL LIC. VICTOR ALFONSO MENDEZ MARTINEZ

Amigo incomparable, mi más sincero agradecimiento,
por su valioso apoyo en la realización del presente
trabajo de tesis.

A MIS PADRES:

SR. PEDRO VARGAS CORTES.

SRA. ANA MARIA NUÑEZ BECERRA

Como un testimonio de gratitud y eterno reconocimiento, por el apoyo moral que siempre se me ha brindado y con el cual he logrado terminar mi carrera profesional, siendo para mí la mejor de las herencias.

Con Admiración y Respeto.

A MA. DEL CARMEN OLIVO AGUILAR

A ti, a quien debo gran parte de lo que soy, y que fuiste compañera y amiga en momentos difíciles, jamás te olvidaré. Para `ti por siempre y para siempre. Mi recuerdo y mi amor entero.

MI AGRADECIMIENTO A:
DR. JUAN JOSE PEREZ PALMA.
LIC. JORGE AMADOR AMADOR.
LIC. FRANCISCO OROZCOE VERA.
DIP. GERARDO ACOSTA ZAVALA.
LIC. ISAIAS GARCIA ROBLEDO.

A, todas aquellas personas que de una forma desinteresada, de una u otra forma ayudaron a hacer realidad la terminación de este trabajo de tesis.

LEY AGRARIA DE 1992

TRANSFORMACION DE LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA DE ADMINISTRATIVA A JURISDICCIONAL

PAG.

INDICE

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO

1.1.- EPOCA PREHISPANICA	1
1.2.- LA COLONIA	8
1.3.- EPOCA INDEPENDIENTE	20
1.4.- LA REFORMA	24
1.5.- EL PORFIRIATO	28
1.6.- INICIOS REVOLUCIONARIOS	31
1.7.- COMENTARIOS A LAS LEYES AGRARIAS DE 1915 A 1946	36
1.8.- COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	44

1.9.- ACCIONES AGRARIAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	46
---------------------------------------------------------------------------------	----

CAPITULO SEGUNDO

TRANSICION DE LA JUSTICIA AGRARIA DE ADMINISTRATIVA A JURISDICCIONAL

2.1.- INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	50
2.2.- DEBATE EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA INICIATIVA	64
2.3.- DECRETO DEL 3 DE ENERO DE 1992 QUE REFORMA EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	79
2.4.- ABROGACION DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y OTRAS LEYES QUE REGULARON EL DESARROLLO DEL CAMPO MEXICANO	97
2.5.- PROMULGACION DE LA NUEVA LEY AGRARIA	102

2.6.-	COMENTARIOS A LA NUEVA LEY AGRARIA	104
-------	------------------------------------------	-----

CAPITULO TERCERO

LA NUEVA JURISDICCION EN MATERIA AGRARIA

3.1.-	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	112
3.2.-	TRIBUNALES AGRARIOS COMO ORGANOS JURISDICCIONALES DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA	117
3.3.-	ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	122
3.4.-	COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	127
3.5.-	DE LOS RECURSOS EN MATERIA AGRARIA	136
3.6.-	LA PROCURADURIA AGRARIA Y EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANOS ADMINISTRATIVOS AUXILIARES DE LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA	152

CAPITULO CUARTO

COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DEL TRIBUNAL AGRARIO

- 4.1.- COMENTARIOS DEL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMO AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA 164
- 4.2.- LO QUE PARA LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA ES EL REZAGO AGRARIO Y SU SOLUCION 167
- 4.3.- LAS GRANDES DIMENSIONES QUE ALCANZA EL REZAGO AGRARIO PARA LOS CAMPESINOS 170
- 4.4.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO..... 172
- 4.5.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACUERDOS DE ARCHIVO EMITIDOS POR EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO 178
- 4.6.- EL REZAGO AGRARIO NO HA CONCLUIDO NI LEGAL, NI FISICAMENTE, GENERANDO CONFLICTOS E INSEGURIDAD EN EL CAMPO MEXICANO 191

4.7.- ANALOGIA DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES CON LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL AGRARIO	197
4.8.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS QUE TRAE CONSIGO LA TRANSICION DE LA JUSTICIA AGRARIA DE ADMINISTRATIVA A JURISDICCIONAL	201
4.9.- EXPEDIENTES CON ACUERDO DE ARCHIVO DEBERAN SER PUESTOS EN ESTADO DE RESOLUCION Y SER TURNADOS. AL TRIBUNAL AGRARIO.....	207
4.10.- PROPUESTAS PARA UNA MEJOR JUSTICIA AGRARIA	212
CONCLUSIONES	216
BIBLIOGRAFIA	222

INTRODUCCION

La clase campesina mexicana ha sido la principal protagonista de las grandes transformaciones históricas de nuestra nación, por lo que se ha dicho que la historia de México es la historia de la lucha del pueblo por recuperar sus tierras. El proceso ha sido largo, cruento, lleno de conflictos, en gran parte gracias a que el Estado ignora o combate la propiedad comunal.

Las luchas campesinas para solucionar sus demandas de tierra, se han visto plasmadas en el artículo 27 de la Constitución Federal, el cual recoge sus demandas y deseos de justicia. Pero la justicia social agraria da un gran giro, cuando el día 6 de enero de 1992, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo texto del artículo 27 constitucional; en consecuencia se abrogó la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes que regulaban el desarrollo del campo mexicano, por lo que se elaboró una Nueva Ley Agraria la que entró en vigor el día 27 de febrero de 1992.

De esta manera la reforma pone fin al reparto agrario, se suprime la facultad que tenía la Nación de dictar medidas para la creación de nuevos centros de población agrícola; también se suprime el derecho que tenían los núcleos de población a solicitar dotación, ampliación e incluso restitución de ejidos.

Al declararse concluido el reparto agrario se cierra un capítulo en la historia y en la vida de la clase campesina del país; asimismo se abre otro capítulo cuando se crean los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y se establece un nuevo procedimiento agrario

Frente a esta realidad, el problema estriba en la transformación de la justicia agraria de administrativa a jurisdiccional, cuando nos referimos propiamente a lo señalado en el artículo Tercero Transitorio que reformó el artículo 27 constitucional, el cual señala que los asuntos que se encuentren en trámite se seguirán desahogando conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria; los asuntos sobre los cuales no se hayan dictado resoluciones definitivas al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se pondrán en estado de resolución por la Secretaría de la Reforma Agraria y se turnarán a éste.

Así pues, la presente tesis se estructura en cuatro capítulos a saber, en el Primer Capítulo se hace una recopilación de la forma de tenencia de la tierra desde la época prehispánica, hasta antes de 1992, fecha en que se encontraba vigente la Ley Federal de Reforma Agraria.

En el Segundo Capítulo hacemos un análisis del proceso de reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que va desde la iniciativa presidencial de reformas al citado precepto constitucional, pasando por el debate en la Cámara de Diputados, hasta la publicación del decreto de reformas.

Ya en el Tercer Capítulo hacemos un estudio de la competencia de los Tribunales Agrarios, como Organos Jurisdiccionales de impartición de la justicia agraria.

En el Capítulo Cuarto abordamos exclusivamente lo referente a la Competencia Extraordinaria o Transitoria de los Tribunales Agrarios, la cual le otorga el artículo Tercero Transitorio del decreto que reformó al artículo 27 Constitucional, en el cual nos referimos al rezago agrario y lo que significa este para las autoridades agrarias y para la clase campesina, las dimensiones que este alcanza. Dentro de este capítulo hacemos algunas propuestas para mejorar la impartición de la justicia agraria, y señalamos las conclusiones a las cuales se llegó al término del presente trabajo de tesis.

Aquí es en donde encontramos el tema principal de nuestro estudio y trataremos de demostrar que aun cuando el Artículo Tercero Transitorio del decreto del día 3 de enero de 1992 que reformó diversas fracciones del artículo 27 de nuestra Ley Suprema, obliga a la Secretaría de Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario a remitir al Tribunal Superior Agrario, todos aquellos expedientes agrarios en los cuales no se ha emitido resolución definitiva para que este la emita, pero solo en unos cuantos miles de expedientes seguirán entre trámite y muchísimos miles más serán archivados en forma ilegal, lo cual es violatorio de las garantías individuales de los núcleos agrarios.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO

- 1.1.- EPOCA PREHISPANICA**
- 1.2.- LA COLONIA**
- 1.3.- EPOCA INDEPENDIENTE.**
- 1.4.- LA REFORMA**
- 1.5.- EL PORFIRIATO .**
- 1.6.- INICIOS REVOLUCIONARIOS**
- 1.7.- COMENTARIOS A LAS LEYES AGRARIAS DE 1915 A 1942.**
- 1.8.- COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**
- 1.9.- ACCIONES AGRARIAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL
DE REFORMA AGRARIA.**

1.1.- EPOCA PREHISPANICA

Cuando los españoles llegaron a nuestro país en los comienzos del siglo XVI, se encontraron con dos civilizaciones bien organizadas que alcanzaron un nivel alto de desarrollo cultural, económico, político y social. El Imperio Azteca que dominó la parte central del país, desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México, y el Imperio Maya, el cual se estableció separadamente en la Península de Yucatán, Tabasco, Chiapas, la parte central y oeste de Guatemala y la parte oeste de Honduras. En estos Imperios las condiciones y derechos sobre la tierra estaban definidos claramente entre las diferentes capas sociales.

1.1.1.- LOS AZTECAS

El pueblo Azteca era nómada, el cual procedía de un lugar llamado Aztlán. “En el lapso de 1168 a 1325 marca la llegada de los aztecas al Anáhuac, al valle de México; la última fecha indica el momento en que se establecen en Tenochtitlán”¹, razón por la que a su llegada no poseían tierra alguna subordinándose a los señoríos ya establecidos en el valle.

Por el carácter eminentemente guerrero de los aztecas, y la celebración de la llamada Triple Alianza entre los reyes de Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, se pone fin al sometimiento del que eran objeto los aztecas frente a los Tepanecas, lo que marca el comienzo de su

¹ Modina Cervantes J. Ramón. Derecho Agrario. Edit. Harla. México. 1987. p.30.

expansión y la dominación de la parte central del país, sometiendo a los pueblos conquistados, de tal manera que la práctica de la conquista, y la apropiación del territorio (de manera diferente a la de los españoles), y el sometimiento de los pueblos vencidos era una forma usual de la vida de los aztecas, por lo que este imperio abarcó un gran territorio, en consecuencia la organización de la tenencia de la tierra fue muy completa.

El Tlatoani, como señor era el único propietario de las tierras, el cual dispone de ellas a su voluntad; así Martha Chávez Padrón señala: "Que el señor (Tzin) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer el uti, frui, abuti"². De esta forma el Tlatoani como señor, asignaba las tierras al palacio, a los templos, a los pueblos, a los nobles y guerreros mediante el pago de tributo, según sus servicios, producción y clase social, convirtiéndose así la tierra en un factor de dominio.

Medina Cervantes clasifica la forma de tenencia de la tierra entre los aztecas de la siguiente forma:

"Públicas

Tlaltocalli	-----	Tierras del Señorío
Tecpantlalli	-----	Tierras de los Nobles
Teotlalpan	-----	Tierras para los gastos del Culto
Michimalli	-----	Tierras para el mantenimiento del Ejército
Pillalli	-----	Tierras de Nobles o Hidalgos

² Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México: 10a. ed., Edit. Porrúa, México, 1991. p. 148.

Comunales

Calpullalli ----- Tierra de los Barrios

Altepetlalli ----- Tierras de los Pueblos

Conquista

Tlatocamilli ----- Tierra del Señorío

Yahuatlalli ----- Tierra por derecho de conquista”³

1.- Tierras Públicas

a).- Tlaltocalli. Se denominaban de esta forma a las tierras que el señor designaba para el mismo.

b).- Tecpantlalli. “Tierras de nobles (Tecpanpouhque), los cuales servían al palacio, usufructuaban estas tierras para financiar los gastos del gobierno y la conservación de los palacios. Estas tierras no se podían enajenar, pero sí heredar, si el detentador era separado del cargo o la familia, se extinguía, el predio regresaba al patrimonio del rey”.⁴

c).- Teotlalpan. Son las tierras con cuyo producto se financiaban los gastos religiosos y el mantenimiento de los templos.

³ Medina Cervantes J. Ramón, Op. cit. p. 36

⁴ Ibidem. pp. 36 y 37.

d).- Michimalli. Son las tierras con cuyo producto se designaba al mantenimiento del ejército y gastos generados por la guerra.

e).- Pillalli. Tierras que el señor concedía a los nobles, por servicios prestados a el rey, estas se transmitían de padres a hijos.

De esta forma siendo el señor único propietario de las tierras, como lo mencionamos con anterioridad, este ejercía una propiedad similar a la conocida en Europa, por lo que pudiera considerarse al Tlaltocalli como la única propiedad privada existente entre los aztecas. Así también el señor podía otorgar a los notables tierra, constituyendo el Tecpantlalli y el Pillalli, pero estas tierras no las otorgaba en propiedad, aún así se admitía la herencia sobre ellas, lo que traía como consecuencia que estas tierras pudieran regresar al patrimonio del señor.

Así también dentro de la categoría de tierras públicas nos encontramos con las destinadas al culto y al ejército, las que se denominaban Teotlalpan y Michimalli, respectivamente, estas tierras tampoco se daban en propiedad y única y exclusivamente se dedicaban a los gastos religiosos, los cuales eran numerosos, al igual que a sufragar los gastos del ejército y la guerra, que de igual forma eran numerosos, ya que los aztecas tenían una constante actividad militar (conquistando y sometiendo a otros pueblos), estos dos tipos de tenencia de la tierra eran cultivados por todo el pueblo, e incluso los pueblos sometidos proporcionaban gente para trabajar estas tierras (como forma de pagar tributo).

2.- Tierras Comunes

a).- El Calpulli. Alonso Zorita, citado por Jorge Martínez Ríos, en su obra intitulada *Tenencia y Explotación de la Tierra en México*, se refiere al Calpulli como: "Calpulli o Chinancalle, que es todo uno, quiera decir barrio de gente conocida o linaje y son tierras de aquel barrio o linaje. El cual tiene características esenciales, las cuales son las siguientes: 1.- Proviene de un antiguo repartimiento; 2.- Son hereditarias, cuando una casa se acaba, quedan las tierras al común del Calpulli; 3.- Las tierras son comunes; 4.- Son inalienables; 5.- Son desiguales en su extensión; 6.- Ocasionalmente son arrendables"⁵. Aunado a estas características Medina Cervantes menciona otras características, como los son: "a).- Se asignaban parcelas a los miembros del Calpulli; b).- Era requisito cultivar personalmente la parcela; c).- La falta de cultivo de la parcela por dos años consecutivos era causa de sanción"⁶.

Atendiendo a lo anterior podemos señalar que el Calpulli de los aztecas, es la forma de tenencia de la tierra de mayor relevancia, tanto que ha trascendido hasta nuestros días, ya que la mayor parte de sus características se encuentran integradas en las legislaciones agrarias, hasta antes de las reformas al artículo 27 constitucional.

En el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria se señalaba que: los bienes agrarios de los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles, inembargables e

⁵ Martínez Ríos Jorge. *Tenencia y Explotación de la Tierra en México*. Edit. SRA, México 1981, pp. 28 y 29.

⁶ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 38.

intransmitibles, características del Calpulli azteca, además de que no podían venderse o arrendarse.

También los ejidos se dividen en parcelas, repartidas entre los integrantes del ejido, si estos fallecían la parcela se heredaba, si no existía heredero la parcela pasaba al núcleo de población, quien podía asignarla a otro integrante del ejido que no tuviese parcela.

En cuanto a la obligatoriedad de que la parcela se debe trabajar personalmente, la Ley en comento, recoge esta característica del Calpulli, y al igual que en este señala algunas excepciones tales como: que se trate de mujer con familia a su cargo, la cual no pudiera cultivar en forma personal su parcela; cuando se haya heredado la parcela a un menor de 16 años o cuando la parcela pertenezca a un incapacitado, en estos casos se permitía el arrendamiento o que otra persona que no fuese el ejidatario trabajara la tierra.

Del mismo modo se señala que el ejidatario que no trabaje personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos su parcela, la misma pasará al ejido, pudiendo ser adjudicada a otro miembro de este que carezca de ella.

b).- Altepeltalli. "Existían tierras, bosques, pastos y aguas propiedad del Calpulli, con cuyos productos se sufragaban gastos del pueblos (gastos locales, tributos y obras de servicio colectivo)"⁷. Este tipo de tierras era trabajada por los jefes de familia, sin que estos recibieran remuneración alguna.

⁷ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 39.

3.- Tierras de Conquista

a).- Tlaltocamilli. Estas son tierras de propiedad del Señorío, las cuales se adjudicaba tras la conquista de otros pueblos, Medina Cervantes opina que “el señor no podía disponer libremente de ellas, excepto arrendarlas. Al igual que el Tecpantlalli, estas tierras se destinaban para financiar los gastos del palacio, así como ofrecer alimentos a menesterosos y pasajeros”³.

b).- Yahuatlalli. Como lo hemos mencionado con anterioridad, el pueblo azteca a través de las conquistas se fue asentando en los territorios de los pueblos vencidos, pero no se apropiaba de la totalidad del territorio, sino que gran parte quedaba en posesión del pueblo conquistado, quien pagaba vasallaje a los aztecas, por lo que no existía un despojo, ni una invasión plena. Constituyendo el Yahuatlalli.

1.1.2.- LOS MAYAS

En cuanto a los mayas, la forma de tenencia de la tierra entre esta cultura fue muy diferente a la practicada por los aztecas, ya que toda la tierra era propiedad comunal, debido a las condiciones geográficas en las cuales se ubicaban sus tierras, ya que estas eran de muy mala calidad y aunando a esto las técnicas de cultivo que utilizaron (el sistema de la quema y de la rosa), contribuyeron a la rápida erosión de los suelos, por lo que tuvieron la necesidad e buscar continuamente tierras aptas para el cultivo.

³ Medina Cervantes J. Ramón. Op. Cit. pp. 38 y 39.

La continua busca de nuevas tierras y el abandono de las tierras que con anterioridad habían poseído, fue uno de los factores que no permitieron una organización de la tenencia de la tierra tan compleja como la de los aztecas.

1.2.- LA COLONIA

Antes de referirnos a la organización de la tenencia de la tierra durante la colonia; debemos recordar que España es un país eminentemente católico, el cual durante mucho tiempo fue invadido por los moros, los cuales fueron expulsados de la Ciudad de Granada, último bastión moro, por lo que los reyes Fernando e Isabel, llamados también los reyes católicos fueron favorecidos por el Papa Alejandro VI, quien expidió tres bulas a tan solo siete meses del descubrimiento de nuevo continente, dichas bulas se denominaron: Inter Coetera, expedida el 3 de mayo de 1493, Noverunt Universi, expedida la mañana del 4 de mayo de 1493 y por último la Hodien Siquieden, expedida la tarde del 4 de mayo del mismo año.

De las tres bulas expedidas, la más importante lo fue la Noverunt Universi, la cual señala que: "todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que descubrieron hacia el occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea desde el polo ártico al polo antártico, ora las tierras firmes o islas sean halladas y se hayan de hallar hacia la

India, o hacia otra cualquier parte, la cual línea diste de cualquiera de las islas, que vulgarmente llaman las Azores y Cabo Verde cien leguas hacia el occidente y Mediodía (sic)”⁹.

Estas bulas trataron de favorecer a los reyes españoles sobre los portugueses, y con las cuales trataron de justificar la propiedad de las tierras descubiertas, además de justificarla en los llamados justos y legítimos títulos, que según Francisco de Vitoria, citado por Marta Chávez Padrón, son: “si los españoles no eran recibidos como huéspedes, por los indios bárbaros, estos deberían ser tratados como enemigos, despojándoles y reduciéndolos a cautiverio, pero moderadamente; los españoles por encargo del Papa predicaban la religión cristiana, en caso de oposición de los bárbaros se justificaba la declaración de la guerra y la ocupación de sus tierras; los conquistadores se atribuyeron la facultad de prohibir toda costumbre o rito inhumano”¹⁰.

Pero como recibir a los españoles como huéspedes, si al llegar al nuevo continente su comportamiento fue peor que el de los naturales de estas tierras, saquearon las riquezas de los pueblos, destruyeron sus ciudades, abusaron de sus mujeres y los despojaron de sus tierras, por lo que no existía ninguna razón por la cual pudieran ser bien recibidos; por otra parte al imponer su religión por la fuerza es lógico que encontraran resistencia, ya que los naturales eran sumamente religiosos, situación que se heredó al ser convertidos al cristianismo, dejando a los españoles en total libertad de apropiarse de todos los bienes de los naturales.

⁹ Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493- 1940, Edit. SRA. México 1981, p. 3.

¹⁰ Chávez Padrón Martha. Op. cit. pp. 157 y 158.

De esta manera los conquistadores aliados a la iglesia, la cual permitió, practicó y justificó toda clase de atrocidades en contra de los naturales, jugando una doble moral, por un lado predicando la igualdad entre los hombres y por otro lado soslaya la violencia de los españoles, encontrando un nuevo continente de almas, ya que la conquista del nuevo continente era al mismo tiempo la evangelización de sus moradores, realizando la conquista material y espiritual; utilizando la fuerza de trabajo de los indígenas para explotar las riquezas del nuevo continente las cuales iban a parar a las manos de los reyes católicos españoles y portugueses así como a manos de la máxima jerarquía católica, quien legitimó la conquista al entregarles las tierras descubiertas y por descubrir, a cambio de que los indígenas se evangelizaran y pudieran alcanzar la salvación. Contribuyendo la iglesia a la dominación de las nuevas tierras.

Tras la consolidación de la conquista se instituyó la propiedad privada, la cual surgió a costa de la propiedad comunal de los indígenas, misma que estuvo a punto de desaparecer por la desmedida ambición de los españoles quienes despojaron de las mejores tierras a sus legítimos proseedores. Así en el transcurso de tres siglos de dominio español surgieron nuevas figuras jurídicas que facilitaron el despojo y acaparamiento de tierras e incluso las legitimaron.

1.2.1.- PROPIEDAD INDIVIDUAL

La conquista fue realizada básicamente por tres entes: el Estado absolutista, la Iglesia católica y el sector privado, estos últimos financiaron los gastos generados, estos entes fueron

fuerzas de una sociedad que se encontraba en transición de un sistema feudal hacia un sistema capitalista. Por ello la necesidad de acumular riquezas y acrecentar su dominio territorial, a costa de la esclavización, el despojo y la violencia irracional. Por lo que los conquistadores y el sector privado tenían derecho a una recompensa, la cual les era concedida por el rey, posteriormente estas tomaron el carácter de concesiones. Así surge la propiedad privada o individual, que autores como Ramón J. Medina Cervantes y Martha Chávez Padrón, la clasificación en mercedes, caballerías, peonías, suertes, compraventa, confirmación y prescripción.

a).- Mercedes. "A los conquistadores españoles y a los colonizadores se les concedieron tierras mercedadas, para sembrar, cuya extensión dependía según los servicios prestados a la corona, la merced se daba provisionalmente hasta en tanto se reunían los requisitos de residencia y labranza, con los que se consolidaba la propiedad, posteriormente se debía confirmar por el rey"¹¹.

Estas concesiones se les llamó Mercedes, porque tenían que ser confirmadas por el rey (merced real), surgiendo de este modo la propiedad privada, tal y como se conocía en el derecho romano.

¹¹ Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 167.

b).- Caballería. Era la medida de tierra que se le otorgaba a los soldados que integraban la caballería, y cuya medida para Mendieta y Núñez, citado por Martha Chávez Padrón es de "42.79-53 hectáreas"¹². Opinión que es compartida por Medina Cervantes.

c).- Peonía. Es la extensión de tierra que se concedía a los soldados que andaban a pie, la cual tenía una superficie aproximada de 8.55-70 hectáreas, opinión compartida por los autores mencionados en el punto anterior.

Las figuras de la caballería, como la de la peonía encuentran su fundamento en la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, expedida por Fernando V, el día 18 de junio y 9 de agosto de 1513. La mencionada Ley trata de promover la población de las tierras descubiertas, por lo que se ordenó la repartición de estas, de acuerdo a el grado militar y la calidad de los servicios prestados por lo que se distinguió entre la caballería, la infantería y los escuderos, en la superficie que les era entregada debían fincar su residencia, además de trabajar la tierra, en estas condiciones debían permanecer durante cuatro años, de ahí en adelante se les concedía la propiedad sobre ellas a efecto de que las pudieran vender o disponer de ellas conforme a su voluntad.

d).- Suertes. "Era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación o de una simple merced y que tenía una superficie de 10.69-88 hectáreas"¹³.

¹² Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 168.

¹³ Ibidem. p. 168.

e).- Compraventa. Recordemos la ley mencionada en el inciso c), que la compraventa se autorizaba después de los cuatro años de tener su morada en las tierras concedidas, pero también se prohibía que dichas tierras se vendieran a la Iglesia, o monasterio, bajo la pena de perderlas, también se permitió que los indios vendieran sus propiedades mediante pública almoneda, con la autorización de algún juez.

En estas condiciones la compraventa se practicó como es conocida actualmente, el vendedor transmitía la propiedad al comprador quien a su vez se comprometía a pagar un precio de esta manera se transmitió con mayor facilidad la propiedad de las tierras descubiertas a los particulares.

f).- Confirmación. Como los españoles se apropiaron de superficie de tierra que adquirieron de una forma indebida o sobre las cuales no poseían título alguno se instituyó la confirmación, con la cual esta situación se trato de regularizar dando seguridad a la posesión que mediante el procedimiento de confirmación se transformaba en propiedad.

g).- Prescripción. "La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor. La Ley del 15 de octubre de 1754 de Fernando IV dispuso que para acogerse a la composición bastaba la justificación que hicieren de aquella antigua posesión como título de justa prescripción"¹⁴. La prescripción procedía siempre y cuando se probara

¹⁴ Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 168.

por cualquier medio legal estar en posesión, la cual bastaba para que el poseedor se convirtiera en propietario.

1.2.2.- INSTITUCIONES DE TIPO INTERMEDIO.

a).- Composición. “Es un sistema para regular y titular la tierra usurpada o poseída en exceso por los españoles por un lapso superior a diez años, sin causar perjuicio a la propiedad indígena”¹⁵. La composición se dio para el beneficio de los españoles ya que estos siempre acapararon las tierras, por lo que es natural que en la mayor parte de sus posesiones existieran superficies mayores a las amparadas por título alguno, con esto se expidieron títulos que amparaban la superficie excedente. Aún cuando se prohibió la composición de la tierra que pertenecía a los indígenas, y las cuales hubieran adquirido los españoles en contra de las disposiciones contenidas en la Cédula Real u Ordenanza.

b).- Capitulación. “Es la superficie de tierra que se daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierra”¹⁶.

¹⁵ Medina Cervantes J. Ramón, Op. cit. p. 55.

¹⁶ Chávez Padrón Martha, Op. cit. p. 170.

1.2.3.- PROPIEDAD DE TIPO COMUNAL.

Durante la colonia se dio también la propiedad comunal, que nace a partir de la propiedad originaria de los indios, misma que se trató de proteger, para lo que se expidieron las llamadas Leyes de Indias, las cuales fueron letra muerta ya que nunca tuvieron aplicación. Así también se trató de conservar algunas instituciones indígenas.

a).- Fundo Legal. "Era la superficie de terreno en la que se asentaba la población, el casco del pueblo, la Iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores"¹⁷.

Para determinar la superficie del fundo legal se deberían medir 500 varas a partir de la última casa, posteriormente se aumentó a 600 varas. Lo que causó malestar entre los labradores españoles quienes solicitaron al rey la forma en que se deberían de medir las 600 varas, ya que pretextaban ser muchas las vejaciones, abusos y pleitos que les causaban los indios, por lo que se dispuso que las 600 varas se midieran no desde la última casa del pueblo sino desde la Iglesia, comúnmente ubicada en el centro del pueblo, ya que con esta medida se busca que no se causen perjuicios a los labradores españoles.

El fundo legal no tenía propietario, sino se trataba de una propiedad colectiva, en donde se establecen los servicios públicos, como los señalados con antelación.

¹⁷ Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 171.

b).- Ejido. "El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta destinado al solaz de la comunidad, se creó con el carácter de comunal e inajenable"¹⁸. Las medidas de los ejidos no eran uniformes ya que la superficie debería ser suficiente para que los pobladores se asentaran aún cuando la población creciera.

El ejido tenía una función similar a la del Calpulli de los aztecas, nada mas que el Calpulli era un barrio y el ejido es una superficie de tierra semi-rural, ya que no se encontraba inmersa dentro de la ciudad, sino que estaba en las afueras de ella, el ejido combina elementos del Calpulli y elementos de derecho romano.

c).- Dehesa. "Lugar donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada con la naturaleza señalada para el ejido"¹⁹. La dehesa desapareció con el transcurso del tiempo, ya que se conformaba con tierras de aprovechamiento común, pero esta se designaba para el mantenimiento del ganado las cuales limitaban con el ejido, tal vez es por esta razón la dehesa fue absorbida por el ejido, dando un trato similar a estas dos figuras las cuales son distintas.

d).- Reducción de Indígenas. "Localización de los pueblos de indios donde se concentraba la población, a fin de divulgar el idioma y la fe católica"²⁰. Debido a que los indígenas se encontraban dispersos por todo el territorio estos fueron concentrados en ciudades a las que se les llamó reducciones, las que eran manejadas básicamente por religiosos, aún

¹⁸ Chávez Padrón Martha. Op. cit. p. 171.

¹⁹ *Ibidem*. p. 171..

²⁰ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 56.

cuando los indígenas eran ubicados dentro de cierto territorio, estos seguían trabajando las tierras que durante mucho tiempo venían cultivando.

Como los pobladores tenían una serie de creencias que los conquistadores consideraron erróneas, se consideró conveniente inducirlos a las creencias católicas, llevadas en una forma sencilla, por lo que las reducciones facilitaron esta tarea.

e).- Propios. Estos terrenos de tamaño indefinido, se explotaban en forma colectiva, y sus productos se destinaban al pago de gastos comunes de tributación fiscal y religiosa, también podían destinarse para el pago de una parte de los sueldos de los funcionarios municipales, así como para el mantenimiento de los servicios públicos.

Los propios tienen una gran semejanza con el altepetlalli de los aztecas, el cual también era explotado en común y su producto se destinaba al mantenimiento de los servicios públicos.

f).- Tierras de Común Repartimiento. "Eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlos y así poder generar los productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión"²¹.

Estas tierras de común repartimiento es un antecedente de lo que es la comunidad en la actualidad, mismas que nacen a partir de las tierras que pertenecieron a los indios a los cuales se trató de proteger por medio de esta institución.

²¹ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 57.

1.2.4.- REPARTO DE HOMBRES

a).- La encomienda. "Institución de derecho público que se desarrolla en la Nueva España, mediante la cual el soberano español otorga a los conquistadores (encomendadores) encomienda a indígenas, a fin de capacitarlos en una técnica u oficio, de catequizarlos e instruirlos en el idioma español. Por contra el encomendado pagaba un tributo al igual que el desarrollo de trabajos que le ordenaba el encomendero"²².

Los repartos de tierras de la época colonial favorecieron a los conquistadores y sus descendientes, dicho reparto llevaba aparejada la institución de la encomienda, esto es la asignación de los grupos indígenas, con la obligación del encomendero que se señalan con anterioridad, y a cambio de ello se beneficiaba del esfuerzo personal; solo que el adoctrinamiento se tradujo, no a la catequización, sino a el sometimiento de los encomendados hasta el grado de esclavos.

1.2.5.- PROPIEDAD DE LA IGLESIA.

Aunado a la propiedad individual y la de tipo comunal se da también la propiedad eclesiástica, aún cuando la Iglesia predicaba la sumisión, la humildad, el desprendimiento de bienes materiales, como medio de alcanzar la vida eterna; esta acumuló riquezas entre las que estaban las propiedades urbanas y rurales, las cuales obtenía por medios contrarios a los

²² Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 50.

principios pregonados, convirtiéndose en la principal prestamista del país, medio por el cual se apropió de la mayoría de los bienes inmuebles, por lo que estos bienes fueron llamados de manos muertas, porque una vez en manos de la Iglesia difícilmente saldrían de ellas, otras formas de adquisición de bienes muebles e inmuebles lo fueron las herencias, donaciones y los diezmos; cayendo la Iglesia católica en múltiples vicios al grado de practicar no una doctrina religiosa sino más bien utilitaria, la cual la llevó a convertirse en el ente dominador de la población tanto económica como socialmente.

Como podemos observar el período colonial se caracterizó por los excesos cometidos por los españoles en contra de los indígenas, despojándolos de sus tierras de forma violenta, dejándoles tan solo el fundo legal de los pueblos y el resto de las tierras fue repartido entre los conquistadores, que a pesar de que la corona española trató de proteger la propiedad de los indígenas a través de las llamadas Leyes de Indias, estos siempre encontraron la forma de evadirlas así como de legalizar sus posesiones irregulares, lo cual no fue difícil gracias a figuras jurídicas tales como la confirmación, la compraventa, la prescripción, la composición, entre otras.

Pero como esperar un comportamiento contrario por parte de los españoles, ya que a quienes se encomendó la conquista fue a la escoria de la sociedad española, en estas condiciones se desarrolló la conquista, cabría preguntarnos entonces quienes eran los bárbaros si los indígenas o los españoles.

1.3.- EPOCA INDEPENDIENTE.

Durante casi tres siglos de dominio español, la mayor fuente de subsistencia de la población lo era la tierra, la cual se encontraba acaparada en pocas manos, provocando que los indígenas fueran tan solo abastecedores de mano de obra que requerían las haciendas.

"Por lo que Hidalgo decretó el día 5 de diciembre de 1810, que debía entregarse a los naturales la tierra para su cultivo, sin que para lo sucesivo pudieran arrendarse. Por su parte Morelos dictó el 2 de noviembre de 1813 su proyecto para la confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno"²³.

Al declararse la completa independencia de la Nueva España, se siguieron conservando las viejas estructuras de tenencia de la tierra imperantes durante el periodo colonial ya que aseguraba plenamente la propiedad individual, puesto que en el llamado Plan de Iguala se estableció que las personas y propiedades de todos los habitantes serían respetadas y protegidas, y que todos los fueros del clero serían conservados. Por lo que la Iglesia y los grandes terratenientes continuaron siendo los poseedores de la mayor parte del territorio, en tanto que los indígenas continuaron casi en las mismas condiciones anteriores a la consumación de la independencia.

²³ Salinas de Gortari Raúl. Agrarismo y Agricultura. Edit. Comité de Biblioteca de la H. Cámara de Diputados LIII Legislatura. CEHAM. México, 1987. p. 18.

1.3.1.- PERIODO INDEPENDIENTE DE 1821-1854.

a).- Durante este período Agustín de Iturbide expide una "Orden en Tlalchapa, concediendo permiso a los individuos del ejército, de una Fanega de Tierra y una Par de Bueyes, del 23 al 24 de Marzo de 1821"²⁴. Esta orden trató de garantizar el futuro de los militares participantes en el movimiento de Independencia, así como el de las familias de aquellos que perecieron en las batallas, las tierras otorgadas, se ubicarían en el lugar de elección del militar.

Dentro de la conformación del ejército trigarante también se encontraban extranjeros, a estos se les otorgaron los beneficios citados, en caso de que estos militares desearan regresar a su país de origen u otro de su elección podían permutar los beneficios otorgados a cambio de ser trasladados a su patria o país elegido.

Siendo esta la primer orden en el sentido de conceder tierras, durante este período, la cual solo benefició a la clase militar, mientras el grueso de la población continuó como mano de obra, ya que se continuó con la concentración de la tierra en manos de grandes terratenientes e Iglesia a quienes se les empezaría a sumar el ejército.

b).- Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824. José Ramón Medina Cervantes, en su obra Derecho Agrario, hace relación a esta Ley señalando que "Fue orientada a la colonización de terrenos de la Nación, por extranjeros y por nacionales. Prohibiendo la

²⁴ Manuel Fabila. Op. cit. p. 86.

concentración de la propiedad en una sola persona, los propietarios deberían estar avecindados en el territorio nacional y que las tierras no pasaran a manos muertas. En cuanto a los extranjeros se les garantizaba la seguridad de sus bienes y personas, siempre y cuando se ciñeran a las leyes mexicanas, tenían prohibido colonizar territorios comprendidos a veinte leguas limitrofes de una nación extranjera o bien diez leguas de nuestros litorales, sin la previa aprobación del Ejecutivo Federal”²⁵.

De la anterior transcripción podemos ver que la clase militar se consolidaba como privilegiada en el aspecto de la tenencia de la tierra, sobre cualquier otra clase, aún sobre la Iglesia dado que se prohibió que las propiedades que fueran adquiridas mediante esta Ley pasarán a manos del clero, posiblemente para evitar que siguiera creciendo su poder económico que ya de por sí era el mayor en nuestro país.

Otro aspecto relevante es lo relativo a los extranjeros, ya desde estos tiempos se prohibía la adquisición por estos de propiedades que se encontraran en la frontera del país o dentro de los litorales, medida que no ha sido observada puesto que hasta nuestros días los ciudadanos extranjeros siguen adquiriendo propiedades en las fronteras y litorales de nuestro país.

c).- Ley de Colonización del 10. de abril de 1830. Respecto a la Ley en comento, el autor señalado en el punto anterior opina que “En esta Ley se impulsa la colonización (por extranjeros, mexicanos y presidiarios). La colonización se concebía como una responsabilidad

²⁵ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 63.

del gobierno federal, quien nombraría comisionados que visitaran las colonias establecidas en los estados fronterizos, y contratara con esas entidades federativas la compra de terrenos para ser destinados a la colonización. Los colonos serían extranjeros, mexicanos, presidiarios de cárceles mexicanas, obligados a colonizar y a la vez responsables de la infraestructura de las colonias. También se estableció un fondo de colonización por 500 mil pesos para sufragar los gastos de transporte y manutención de familias mexicanas por el lapso de un año, además del financiamiento de labranza y de premios para los agricultores sobresalientes”²⁶.

Es evidente que el gobierno tenía la preocupación de que la mayor parte de los estados fronterizos se encontraban despoblados (especialmente los del norte), por lo que absorbe los gastos de traslado de los colonizadores y su manutención, así también, las tierras donde se establecerán las colonias son adquiridas por la Federación con el ánimo de facilitar el poblamiento.

De igual manera se alentó a los extranjeros para colonizar el territorio despoblado, esta fue una medida equivocada, ya que estas provocaron la separación de Texas y la guerra con los Estados Unidos de América. Pero estos sucesos no impidieron que en el futuro se siguieran dando grandes facilidades para que los extranjeros vinieran a colonizar nuestros país.

d).- Ley de Valentín Gómez Farías, expedida el 11 de enero de 1847. El clero seguía siendo en estos tiempos el ente con mayor poder económico, ya que en sus manos se

²⁶ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 79.

concentraban grandes propiedades tanto muebles como inmuebles, las cuales conservaba desde la declaración de independencia mismos que aumentaron durante este periodo independiente.

Ya desde el año de 1830, el enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia se empezó a agudizar, esto aunado a la guerra con los Estados Unidos y el país en bancarrota, traen consigo la expedición de la Ley en cita, después de un largo y difícil debate en la Cámara de Diputados, en donde se aprobó la confiscación de los bienes de la Iglesia hasta por 15 millones de pesos, con el objeto de hacer frente a las necesidades más apremiantes en ese momento, tales como el financiamiento de la guerra con los Estados Unidos, ya que el ejército se encontraba desarmado y sin alimentos enfrentando al enemigo, por lo que había que disponer de los recursos económicos en donde los hubiera y estos se encontraron en manos de la Iglesia.

1.4.- LA REFORMA

El periodo de la Reforma significa el rompimiento total con las formas de organización administrativa que se venían arrastrando desde la colonia.

Desde la colonia el sometimiento religioso fue el camino para satisfacer sus ambiciones de poder y riqueza, siendo a la Iglesia quien poseía riquezas incalculables; una jurisdicción privilegiada, sometida a tribunales especiales; gozando de un fuero personal, por su condición de encargada de establecimientos de impartición educativa y por el principio de intolerancia

consagrada en la Constitución de 1824, la Iglesia se transformó en un verdadero poder político frente al Estado.

a).- Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas del 25 de junio de 1856. En cuanto a la Ley de Desamortización, Salomón Eckstein señala que "Esta Ley ordena la venta inmediata, preferentemente a sus arrendatarios, de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas en toda la República, a un precio igual al valor capitalizado de la renta previamente pagada al 6% de interés, si en tres meses el arrendatario no hacía uso de este derecho lo perdía"²⁷.

Con la expedición de esta Ley se ejerció una influencia decisiva en el régimen de tenencia de la tierra. En virtud de esta Ley, las propiedades urbanas y rústicas pertenecientes a la Iglesia deberían ser puestas a la venta con las preferencias que han quedado especificadas, ya que se consideraba que la falta de movimiento o libre circulación de la propiedad, era contraria a los intereses de la Nación.

La expedición de la presente Ley fue duramente atacada por los conservadores azuzados por la Iglesia, la cual, a nombre de los poderes espirituales de que se decía investida, desató una gran lucha intestina, poniendo a disposición de los opositores al Gobierno, todos los inmensos recursos con que contaba, con la única intención de conservar los cuantiosos bienes amasados durante tanto tiempo, así como los privilegios que tenía.

²⁷ Eckstein Salomón. El Ejido Colectivo en México. 2a. Impresión, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 18.

b).- Constitución Política del 5 de febrero de 1857. Durante 1856 se convocó a una sesión especial del Congreso (Asamblea Constituyente Extraordinaria), en la cual las pasiones en los debates entre el partido conservador y el liberal se desataron; ya que los primeros pugnaban por el retorno a la Constitución de 1824 y los segundos se oponían a esto ya que resultaba inadecuada por carecer de declaración de derechos, consignar la intolerancia religiosa y dejaba vivos los fueros del ejército y la Iglesia.

Al final, los liberales se impusieron a los conservadores, al promulgarse la Constitución el 5 de febrero de 1857, la cual consagra, las garantías de igualdad y seguridad; suprime los fueros de la Iglesia y el ejército, que ya habían sido suprimidos por Gómez Farías en 1833, y el que más nos interesa el concepto de propiedad que admitió, en el cual se establece que:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización... Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”²⁸.

De esta manera se retoman las ideas y principios de desamortización de los bienes pertenecientes al clero, y corporaciones civiles, por consecuencia se declara la incapacidad de estas para adquirir o administrar bienes raíces, lo que trajo repercusiones graves en contra de las propiedades de los pueblos y comunidades agrarias, con lo que nuevamente propició el

²⁸ Eckstein Salomón. Op. cit. p. 19.

despojo de las tierras y aguas poseídas por los indígenas desde la época colonial, agravándose el problema de la tierra mediante la creación de grandes latifundios privados, lo que obligó a los despojados a trabajar de peones en las grandes haciendas que empezaban a formarse.

c).- Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. La lucha del Estado contra el clero tiene sus orígenes desde 1833, cuando esta última contestó que las medidas que se tomaron en esta fecha, pretendían derribar la religión de Cristo y bajo el grito de religión y fueros contestó a las primeras reformas. Así las cosas las relaciones Estado-Iglesia se fueron tomando más hostiles cuando en los años de 1847, 1856 y 1857, en los que se expide la Ley de Valentín Gómez Fariás, la Ley de Desamortización y se promulga la Constitución respectivamente.

El clero se reveló en contra de estas leyes, y se enfrentó al Estado, fomentando la guerra civil, argumentando que lo que hacía no era fomentar la guerra sino que solo cumple su deber de apoyar al legítimo Gobierno, fundado en el plan de Tacubaya, por lo que se le ayuda y se le da el dinero que requiere, siendo que en ese entonces el gobierno de Tacubaya se consideró como una rebelión, en este mismo sentido, la Iglesia enfrentaba a los fieles en contra del gobierno.

Bajo este clima de violencia originado y apoyado por el clero, se expide la Ley de referencia, la que tuvo como objetivo privar a la Iglesia de todas sus propiedades, las cuales pasaron a poder de la Nación.

“La Ley en cita en el primero de sus considerandos señala que la guerra es promovida y sostenida por el clero, intentando sustraerse de la autoridad civil”²⁹. En el contenido de esta Ley se señala; “La separación de los negocios del Estado y los eclesiásticos, se prohíbe a los feligreses que donen, o den ofrendas de bienes raíces al clero; quedan suprimidas en toda la república las órdenes religiosas regulares, ya sean de hembras o varones, las enajenaciones de los bienes motivo de esta Ley son nulas, excepto las autorizadas por el gobierno constitucional los que directa o indirectamente se opongan a lo prescrito por la Ley, serán expulsados del país o consignados a la autoridad judicial”³⁰.

1.5.- EL PORFIRIATO .

El porfiriato fincó el desarrollo del campo mexicano en la colonización, heredera esta de la República Independiente y la República Restaurada, para lograr lo anterior se aprovecharon los terrenos baldíos y nacionales. El problema radicó en la instrumentación de elementos de derecho privado para resolver un problema de derecho público expidiendo en este periodo dos ordenamientos relevantes; el primero consistente en el Decreto de Colonización y Compañías Deslindadoras, y la segunda la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, ambas sobre el mismo tema las cuales abordaremos a continuación.

²⁹ Fabila Manuel. Op. Cit. p. 119.

³⁰ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. p. 99

a).- Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883 "En 1875 se promulgó una nueva Ley de Colonización, respaldada por el decreto en cuestión, expedida durante el régimen porfirista, que ordenaba los levantamientos, fraccionamientos y avalúos de todos los terrenos nacionales que se encontraron ociosos, y su adjudicación a colonos nacionales o extranjeros que satisficieron ciertos requisitos. La realización de las operaciones se confiaba a concesionarios privados llamados Compañías Deslindadoras, cuyas funciones consistían en explorar el país, localizar, medir y deslindar todas las tierras baldías, subdividir las en parcelas de 2,500 hectáreas, y supervisar su venta a los futuros colonos"³¹.

Las compañías deslindadoras además de habilitar baldíos para colonización, aplicaron en su beneficio el artículo noveno de la Ley de Baldíos de 1863, removieron los límites y revisaron los títulos de toda propiedad sospechosos de carecer de ellos, apoderándose de esta forma de pequeñas propiedades, terrenos comunales y predios en litigio, de esta manera se dio lugar a que se cometieran toda clase de atropellos, provocando una depreciación de la propiedad.

"Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889, amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos a compañías, 14% de la superficie total de la República y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un 6% más de dicha total superficie, o sea, en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios"³².

³¹ Salinas de Gortari Raúl. Op. cit. p. 28.

³² Rouaix Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 3a. ed.. Edit. Porrúa. México 1990. p. 121.

b).- Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894. "Los terrenos propiedad de la nación, que son objeto de la Ley los clasifica baldíos, demasías, excedentes y nacionales. Estos podían ser denunciados cuando los nacionales o extranjeros reunieran los requisitos de mayoría de edad y capacidad legal.

Procedía la enajenación de baldíos previa denuncia correspondiente, en tanto que las demasías poseídas durante veinte años o más a título traslativo de dominio podían ser adquiridos por denuncia o por composición. En cambio los terrenos nacionales podían ser enajenados a título gratuito por la Secretaría de Fomento, aceptando la aparcería. La prescripción operaba hasta en 5,000 hectáreas"³³

En esta Ley se continuó con el impulso de la colonización extranjera, brindándoseles toda clase de garantías y seguridades.

También se redujeron las restricciones impuestas a las compañías deslindadoras, ya que ahora podían deslindar y subdividir las parcelas en superficies mayores a las 2,500 hectáreas, se suprimió la obligación de colonizar y cultivar todos los terrenos baldíos, lo que facilitó aún más el acaparamiento de tierras, agudizando más la situación de la clase campesina, ya que las pocas tierras que se poseían aún por parte de estas se consideraron baldías.

En los últimos años del porfiriato, se estancó la economía del país, aumentaba el descontento popular, las haciendas eran inmensas fortalezas feudales.

³³ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. pp. 107, 108.

Así se cierra un capítulo de nuestra historia en que una administración capitalista, aliada al terrateniente, a la Iglesia y al capital extranjero, se enriquecieron a costa de las clases obreras y campesinas del país, al igual que hoy en día, mientras estas clases últimas se hundan en la miseria tanto económica, cultural y política.

1.6.- INICIOS REVOLUCIONARIOS

Las condiciones políticas y socioeconómicas imperantes en el porfirismo ocasionaron que se proclamaran numerosos planes respaldados por levantamientos armados, que pretendían cambiar radicalmente la situación que se vivía en el país, con el objeto de mejores condiciones de vida para los mexicanos.

a).- Entre estos planes nos encontramos con el Plan Liberal, elaborado por la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, el mencionado plan contenía un rubro denominado Tierras.

Respecto al problema de la tierra se señalaba que los dueños de estas deberían hacerlas productivas, y la superficie que no se trabajara pasaría a manos del gobierno quien dispondría de ellas, de esta forma se podrían proporcionar tierras a quien carecía de ellas siempre y cuando las cultivase y no las enajene, para que esto no solo lo aprovechen los que posean recursos, el

gobierno creará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito

En el plan existe un gran interés por lo que respecta al problema agrario y su solución, algunos aspectos podemos encontrarlos todavía en la Ley Federal de Reforma Agraria, tales como la afectación de predios ociosos, la creación del Banco Nacional de Crédito Rural, la obligatoriedad de los ejidatarios de trabajar sus parcelas y la prohibición de arrendarlas o venderlas.

b).- El Plan de San Luis: El cual se ocupa muy poco del problema agrario, ya que básicamente tiene un contenido político, este es expedido el 5 de octubre de 1910

Este plan en su artículo 3o. párrafo tercero establece: "Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, solo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la

promulgación, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo”³⁴.

Como es evidente dicho plan condena el acaparamiento de tierras a costa de los legítimos propietarios en su mayoría indígenas, se reconocen también las componendas entre las compañías deslindadoras, el poder judicial y la Secretaría de Fomento con el objeto de despojar a las comunidades de las pocas tierras que todavía conservaban. Se pretende solucionar el problema agrario mediante la restitución, el caso es que a llegar a la Presidencia Madero no modifica en nada la estructura agraria del país.

Asimismo, el 27 de junio de 1912 declaró al periódico EL IMPARCIAL que siempre había abogado por la creación de la pequeña propiedad pero no mediante el despojo de ningún terrateniente, calificó al zapatismo de amorío socialista agrarista que solo puede tomar la forma de vandalismo siniestro. Esta declaración es explicable, ya que Madero era un acaudalado hacendado, que gozaba de los privilegios del porfirismo, por lo que es justificable su desinterés en el problema agrario después de haber tomado el poder, tomando en cuenta que la clase campesina se unió a él no por sus ideas políticas, sino por la idea de recuperar sus tierras.

c).- El Plan de Ayala: Los campesinos del sur del país, encabezados por Emiliano Zapata apoyaron a Francisco I. Madero, atraídos por el Plan de San Luis, específicamente por lo señalado en su artículo tercero, como hemos visto con antelación el problema agrario, no fue

³⁴ Recopilado en “Las Raíces Históricas”, Liberalismo Social, Tomo II Revolución, Edit. SEDESOL, México, 1993, p. 32.

resuelto en los términos previstos de dicho plan, por lo que Zapata rompe con Madero y continúa la lucha armada para conseguir las reivindicaciones agrarias.

Por lo que el 28 de noviembre de 1911 se proclama el Plan de Ayala, redactado por Otilio Montaño, en el cual se plantean una serie de medidas para resolver el problema agrario, entre las que se encuentran; las que señala que aquellos pueblos que tengan sus títulos correspondientes a la tierra que se les ha despojado podrán entrar en posesión de ella, ya que los científicos, hacendados y caciques solapados por la Ley no pueden ser propietarios de dichas tierras. Otro punto que es relevante es el de establecer Tribunales Especiales, en los cuales los terratenientes que se consideren afectados podían deducir sus derechos, si es que acaso tenían alguno.

En este mismo orden de ideas se establece la expropiación, con el fin de que los pueblos obtuvieran ejidos, colonias, fundos legales o campos de sembradura y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad, este punto es también de gran trascendencia, ya que mucho se ha discutido, el que el ejido debe ser el complemento de la economía del campesino, consideración que es equivocada, ya que el ejido debe ser la actividad económica única del campesino, la cual deberá satisfacer todas sus necesidades y las de su familia, idea que se plantea en este punto del Plan de Ayala.

d).- El Plan de Guadalupe: Al ser asesinado Madero, Victoriano Huerta asume el gobierno del país, pero Venustiano Carranza se revela en contra del usurpador y se inicia en el

norte del país la insurrección revolucionaria. Proclamándose el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, el cual no planteaba ninguna solución al problema agrario, más bien era de contenido político y militar.

Es tan evidente el desinterés de Venustiano Carranza para resolver el problema agrario, que al conocer la noticia del reparto agrario, realizada por el General Lucio Blanco, (el 30 de agosto de 1913, el reparto de las tierras de la Hacienda de los Borregos, en la jurisdicción de Matamoros), le hace saber a este que no esté dentro de sus funciones, el abrogarse facultades que solo le pertenecen a el Primer Jefe.

“Carranza es un político, no un hombre del pueblo, que busca el retorno de la legalidad rota y la vigencia de la Constitución de 1857, es como resultado de la Convención de Aguascalientes, y bajo las presiones que ejercían los grupos que deseaban obtener reivindicaciones sociales, cuando en plena Convención (12 de diciembre de 1914), Carranza adiciona al Plan de Guadalupe ideas de tipo social, aunque todavía con cierta timidez”³⁵. Entre estas ideas se encontraban las que favorecían a la pequeña propiedad, la destrucción del latifundio y la restitución de las tierras despojadas a los pueblos.

³⁵ Medellín M. José de Jesús. Las Ideas Agrarias en la Convención de Aguascalientes. Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1986. p. 29.

1.7.- COMENTARIOS A LAS LEYES AGRARIAS DE 1915 A 1942.

En este punto trataremos las disposiciones legales en materia agraria más trascendentales durante el periodo de 1915 a 1942, las cuales se dan al triunfo de la Revolución.

a).- Ley Agraria del 6 de enero de 1915. La preocupación de Carranza por la solución del problema agrario, es a partir de esta fecha.

La Ley de referencia contiene tres aspectos importantes, el sustantivo, el administrativo y el procedimental.

En el primer aspecto se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, hechas por gobernadores o jefes políticos y cualquier autoridad local en contravención de la Ley del 25 de junio de 1856; las concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento y Hacienda o deslinde practicadas por autoridades de los Estados, jueces o por compañías deslindadoras durante el porfiriato.

La segunda instituye la magistratura agraria, la cual se integrará por la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y el Comité Particular Ejecutivo.

El tercer aspecto establece el procedimiento a seguir por lo que las solicitudes de restitución y dotación se presentará ante los Gobernadores, quienes recabarán la opinión de la Comisión Local Agraria, en caso de ser procedente se dará posesión provisional. Posteriormente la Comisión Local Agraria remitirá el expediente a la Comisión Nacional Agraria quien lo aprobará, modificará y turnará al Presidente de la República para su resolución definitiva.

En esta Ley se contempla no sólo restitución de tierras, sino se contempla la dotación de ellas, ya que muchos pueblos no conservaban títulos o por la imposibilidad de la identificación del terreno, la misma instituye la magistratura agraria la cual evolucionó en el tiempo hasta nuestros días, ya que a partir de esta Ley la magistratura agraria recayó en órganos administrativos hasta 1992, en que se crean órganos jurisdiccionales.

La connotación de ejido cambia, y ahora este tiene el objeto de satisfacer las necesidades económicas de cada ejidatario a diferencia del ejido colonial.

b).- Constitución Política de 1917. Como se menciona con anterioridad Carranza buscaba el retorno de la legalidad a través de volver a la vigencia de la Constitución de 1857, pero es solo por las grandes presiones de los grupos que participaron en la Revolución, lo que lo obligó a convocar a un Congreso Constituyente y legitimar su gobierno, pretextando de quitar a los enemigos del orden ocasión para alterar al país (estos enemigos a juicio de Carranza lo eran los integrantes de la convención de Aguascalientes).

El proyecto de Carranza para reformar el artículo 27 Constitucional, contenía las siguientes consideraciones: No se podía afectar la propiedad privada solo por causa de utilidad pública, previa indemnización; incapacidad de las corporaciones religiosas de adquirir bienes raíces, de manera muy superflua se ordena que los ejidos que se hubieren conservado con posterioridad a la Ley de desamortización se les restituyan o bien se les dieren nuevos; se otorgaba capacidad legal a las empresas civiles y comerciales para poseer fincas urbanas e industrias dentro y fuera de los poblados. Lo cual no fue del agrado de los diputados, por lo que con apoyo de la fracción agrarista se encomendó al Ing. Pastor Rouaix, el proyecto del artículo 27 Constitucional.

La redacción final del artículo 27 del ordenamiento en cuestión, estableció: La propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas; el derecho de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público; el fraccionamiento y venta forzada de los excedentes; la incapacidad de las sociedades religiosas de adquirir o administrar bienes raíces; se fundamentan las acciones de restitución y dotación.

La Constitución de 1917, fue producto de una larga lucha armada, en busca de un mejor México por los mexicanos, que durante muchos años se encontraban a merced de los grandes terratenientes y de extranjeros, solapados por el mismo gobierno, esta Constitución recoge los ideales del zapatismo y reivindica a la clase campesina, aún con este gran avance esta clase ha tenido que enfrentar grandes problemas, los cuales persisten hasta nuestros días y pareciera que la justicia agraria no existe para ellos, muchos murieron en los campos de batalla con la ilusión

de algún día tener un pedazo de tierra en donde trabajar, de donde sostener a su familia, pero hoy la vergüenza más grande es verlos morir lentamente esperando la solución a sus problemas, esperando durante años, que la autoridad correspondiente agilice los trámites de sus solicitudes de tierra, pero es que el constituyente de 1917 se integró con verdaderos representantes del pueblo y muchos de ellos provenían de ese pueblo, hoy los hijos de esos revolucionarios, quienes no sufrieron como sus padres y quienes detentan el poder se empeñan enterrar el carácter social de esta Constitución.

c).- Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920. Es la primera Ley reglamentaria del artículo 27, la Ley en cuestión contiene los siguientes aspectos:

“Para ejercitar las acciones agrarias se debería ubicar la categoría política de los poblados; los jefes de familia deberían encontrarse enclavados en el latifundio o cerca de él; el poblado debería dedicarse a la agricultura; el poblado solicitante debería comprobar que disfrutó de tierras en común antes del 25 de junio de 1826³⁶.

Se conservaban las autoridades agrarias señaladas en la Ley del 6 de enero de 1915. Esta Ley creó las juntas de aprovechamiento de los ejidos, que debían representarlo hasta la subdivisión definitiva del mismo; estas juntas administraban las tierras de uso común; otra característica importante de esta Ley es la de suprimir las posesiones provisionales para evitar los abusos de las autoridades agrarias.

³⁶ Medina Cervantes J. Ramón. Op. cit. pp. 197. 198.

Con la expedición de esta Ley se trata de evitar la afectación de fincas o haciendas productivas, ya que la solución del problema agrario se veía desde una perspectiva burguesa, que tendía a fomentar la pequeña propiedad privada aún en contra de la propiedad comunal, pues sólo se afectaría la propiedad que se mantuviera ociosa.

d).- Código Agrario de 1934. Antes a la promulgación del primer Código Agrario, se dio el decreto del 15 de enero de 1934, publicado el 17 de enero del mismo año, en el cual se crea el Departamento Agrario.

Aspectos más relevantes contenidos en este Código: Los poblados deberían existir por lo menos seis meses antes de presentar su solicitud para poder ser sujeto de derecho agrario (ser dotados de tierra); se establece que las parcelas deben tener una superficie de 4-00-00 hectáreas; los peones acasillados tenía derecho a recibir tierras; la pequeña propiedad inafectable se redujo a 50-00-00 hectáreas; las propiedades de los Estados y la Federación podían ser afectables; las autoridades agrarias se integraban por el Presidente de la República, el titular del Departamento de Asuntos Agrarios, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales; se establecían acciones complementarias como la ampliación de los ejidos y el acomodo de campesinos en ejidos ya constituidos; se fijó el radio legal de afectación; cuando resultaban improcedentes las acciones complementarias, se instauraba la acción de Nuevo Centro de Población Ejidal, siempre y cuando existiera el consentimiento de los interesados de trasladarse

al lugar donde sea posible su creación; la propiedad agraria se declaró imprescriptible, inembargable, inalienable, y se instituyó la colectivización del ejido.

La aplicación de este ordenamiento legal, comprendió el periodo de Gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, es curioso que anteriormente a su periodo de gobierno se declaraba que el reparto de tierras dañaba la economía nacional y que el reparto agrario debía concluir e incluso éste se abandonó en muchos Estados del país, pero en el periodo del Gral. Cárdenas éste se intensificó, hubo repartos masivos de tierras como el de la Comarca Lagunera, en Yucatán y en Nueva Italia, Michoacán.

Con estas medidas y otras complementarias se convirtió al ejido en el sistema básico de la producción agrícola, a partir de los años cuarentas el ejido empezó a decaer, por lo que se concluye que las políticas agrarias del país a partir de los cuarentas son con el objeto de asfixiar al ejido y provocar su desaparición.

e).- Código Agrario de 1940. El proyecto es presentado por el Gral. Lázaro Cárdenas, y su texto original fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1940.

Con la promulgación del presente código se pretende agilizar aún más el reparto agrario e impulsar la producción agrícola a dimensiones más amplias a las obtenidas en los años anteriores, por lo que sus contenidos básicos son los siguientes:

En cuanto a las autoridades agrarias se contemplan además de las autoridades agrarias señaladas en el Código Agrario anterior, la Secretaría de Agricultura y Fomento; el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, además de establecer órganos agrarios como el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General y el Oficial Mayor, la Comisión Agraria Mixta, la Asamblea General de Ejidatarios y Comuneros, se trató de impedir los fraccionamientos simulados a través de la nulidad de fraccionamientos simulados, se negaba el recurso de amparo a los propietarios afectados, se establecen las sanciones en materia agraria (aplicables a las autoridades y órganos agrarios), se crea la parcela escolar; se decreta la pérdida de los derechos ejidales excepto el solar; para tener capacidad individual en materia agraria se debería ser mexicano por nacimiento, se otorgan las concesiones ganaderas.

El Código Agrario pretendía intensificar y acelerar el reparto agrario, el problema fue que los gobiernos que aplicaron éste, implantaron políticas tendientes a impulsar la pequeña propiedad sobre la cual pretendían que descansara el desarrollo agrícola del país, tomando posturas y medidas legales que beneficiaron ampliamente al sector privado en detrimento de la propiedad social.

El campo dejó de ser la prioridad nacional, podemos decir que surgió la contrarreforma agraria, en concreto nos referimos a Miguel Alemán quien garantiza la inversión extranjera en el campo, tomando medidas que permitieran a los latifundistas conservar sus propiedades e incluso acrecentarlas, reformando la fracción IV del artículo 27 Constitucional que otorga el amparo a los terratenientes. Anteriormente Avila Camacho expidió el decreto del 25 de enero

de 1941, en el cual se señaló que los propietarios que sufrieren algún perjuicio por causa de alguna resolución presidencial, recibirían en compensación una superficie igual a la afectada dentro de los Distritos de Riego, es evidente la preferencia de los pequeños propietarios para ser ubicados en dichos distritos.

f).- Código Agrario de 1942. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de abril de 1943, expedido por el Presidente Avila Camacho.

En el nuevo Código Agrario se precisaron las condiciones de inafectabilidad para los terrenos dedicados a la ganadería; la unidad de dotación aumenta de 4-00-00 hectáreas a seis, se autorizaba la reelección de los Comisarios Ejidales, derecho al amparo para los propietarios (reforma introducida por Miguel Alemán, quien amplía la unidad de dotación de 6-00-00 hectáreas a 10-00-00 hectáreas; se presentaba más clara la división y fraccionamiento de propiedades afectables en materia agraria; contempla la privación de derechos agrarios; se hablaba del crédito para bienes ejidales y comunales; la propiedad privada se aumentó de 50-00-00 hectáreas a 100-00-00 hectáreas y sus equivalentes.

Dentro del cuerpo de esta Ley existen muchos puntos que tienden a favorecer a los grandes terratenientes por lo que se reitera que las políticas que el gobierno implanta y los fines que persigue con estas era lo importante, aún cuando las leyes estipularon lo contrario.

Existió una gran preocupación por abrir nuevas tierras al cultivo así como la creación de la infraestructura hidráulica que hiciere más productiva la tierra, la mecanización de los sistemas de producción, beneficiando aún más a la propiedad privada.

1.8.- COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Al inicio de la década de los setentas existe una polarización en el campo entre la propiedad social y el neolatifundismo, producto de las políticas agrarias que se habían basado en la descapitalización del campo provocando una gran inconformidad, llegando en no pocos casos a enfrentamientos armados.

Bajo estas circunstancias el día 6 de abril de 1971, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Reforma Agraria.

Entre los aspectos mas sobresalientes de esta Ley se encuentran: la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y los órganos agrarios; la Comisión Agraria Mixta se convirtió en la primera instancia, la cual también conocía de los conflictos parcelarios, suspensión de derechos agrarios, conflictos suscitados en los bienes de uso común y la nulidad de documentos que contravengan las leyes agrarias; las mujeres tienen capacidad jurídica igual que la del hombre; se considera a la parcela ejidal como patrimonio de familia; se crea la unidad Agrícola Industrial para la Mujer; la capacidad colectiva en los casos de ampliaciones se reduce

a 10 individuos; la división o fraccionamiento de predios posterior a la publicación de una solicitud agraria no tiene efectos jurídicos; la propiedad agrícola ganadera no puede estar ociosa por más de dos años, en caso contrario será afectable aún cuando ésta se encuentre amparada por certificado de inafectabilidad; con el propósito de evitar las ventas o el fraccionamiento ilegal, se instituyó la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad; se trata de impulsar económicamente al ejido a través de la comercialización, industrialización, asistencia técnica, créditos con intereses bajos y se introduce la planeación agraria.

Durante el período de vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transforma en Secretaría de Reforma Agraria, mediante decreto del 31 de diciembre de 1974.

Aún con el aumento de la inversión pública en el campo, el intento de impulsar la producción agrícola en el sector agrario y la corporativización de las organizaciones campesinas con el objeto de apoyar la política del régimen no fue suficiente para evitar las invasiones de latifundios familiares como en los valles del Yaqui y el Mayo.

Hasta nuestros días todavía persisten las invasiones de tierras, muchas de estas producto de la corrupción de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la burocracia en los trámites de los expedientes agrarios y sobre todo que gran parte de los latifundios que existen en la actualidad son propiedad de los mismos funcionarios públicos y familiares de estos.

1.9.- ACCIONES AGRARIAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

El artículo 27 Constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria, antes de las modificaciones de 1992, contemplaron cuatro acciones agrarias fundamentales de las cuales sólo veremos su fundamentación constitucional y su procedencia.

a).- Restitución: La cual se encuentra fundamentada en la fracción VII del artículo 27 de la Constitución, disponiendo en su primer párrafo que: Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o les hayan restituido o restituyeron.

En este sentido, el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala que los pueblos que hayan sido despojados de sus tierras, bosques y aguas, tendrán derecho a que se les restituyan siempre y cuando comprueben que fueron despojados por enajenación hecha por los jefes políticos o gobernadores de los Estados en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856; por concesiones, composiciones o ventas hechas desde el 1° de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, realizadas por la Secretaría de Fomento, Hacienda u otra autoridad y diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados por compañías, jueces durante las fechas señaladas.

El problema que se suscita en cuanto a esta acción, es que en muchos casos las superficies sobre las cuales se solicita la restitución, ya fueron concedidas en dotación a otros núcleos agrarios, en otros casos se encuentran pequeñas propiedades enclavadas en la superficie que se solicita, además de que es requisito que el núcleo solicitante de restitución debe comprobar fecha y forma de despojo, lo cual es casi imposible en nuestros días.

b).- Dotación: Encontramos su fundamentación en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en el cual se señala que los núcleos de población que carezcan de tierra y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Al respecto el artículo 194 de la Ley de la materia, establece la procedencia de la dotación, siempre y cuando los poblados carezcan de tierras para satisfacer sus necesidades, que no se encuentran en las hipótesis señaladas en el artículo 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria, además deben existir por lo menos con seis meses de anterioridad a la publicación.

En los últimos años las dotaciones no han procedido porque en algunos casos no existen fincas afectables dentro del radio legal de afectación, pero en muchos de los casos las investigaciones de los predios señalados como afectables, además de los que se encuentran dentro del radio legal de afectación son deficientes aunado a los datos falsos del Registro Público de la Propiedad y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, hoy

Secretaría de Ganadería y Desarrollo Rural, en cuanto a los coeficientes de agostadero en los predios dedicados a la ganadería, hacen que sea improcedente la acción.

c).- Ampliación: Se encuentra fundamentada en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, el cual transcribimos en el punto anterior.

El artículo 241 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala que los pueblos que no tengan en cantidad suficiente tierras, aguas y bosques, tendrán derecho a solicitar ampliación de ejido, siempre y cuando las tierras de la dotación se encuentren totalmente explotadas, además de no ubicarse dentro de las hipótesis señaladas en el artículo 197 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta acción agraria encuentra la misma problemática de la dotación de ejido.

d).- Creación de Nuevos Centros de Población: En el artículo 27 Constitucional párrafo tercero, se encuentra fundamentada esta acción agraria, para lo cual se señala: que en lo conducente se dictarán las medidas necesarias, para la creación de nuevos centros de población agrícolas con tierras que les sean indispensables.

En cuanto a esta acción en el artículo 244 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que estos procederán cuando las necesidades de los solicitantes no pueden satisfacerse mediante la restitución, dotación o ampliación de ejido.

Los nuevos centros de población podrán crearse en el lugar que los interesados señalen o en el lugar donde pueda ser posible establecerlo, y puede integrarse el poblado con campesinos de diversos poblados.

La problemática de los nuevos centros de población consiste en que un gran número de estos fueron archivados antes de ser publicada su solicitud y muchos más ya con su solicitud publicada.

Los que no fueron archivados, por estas causas fueron negados por falta de fincas afectables, aún cuando estos pudieran ser creados en cualquier parte del país, en donde existen aún gran cantidad de terrenos nacionales e incluso latifundios susceptibles de ser afectados.

El contenido de la iniciativa. se resume en 12 puntos los objetivos que se persiguen con ésta, mismos que aparecen en la carátula de la misma los cuales son

1.- "Objetivos de la reforma al artículo 27: 1.- Más justicia y libertad para el campesino mexicano; 2.- Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra; 3.- Se fortalece la capacidad de decisión y los derechos sobre su parcela; 4.- Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades; 5.- Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores; 6.- Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso y transmitirla a otros ejidatarios; 7.- Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela; 8.- Se establecen los Tribunales Agrarios Autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con los límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados; 9.- Culmina el reparto agrario para revertir el minifundismo; 10.- Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de la pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional de los bosques; 11.- Se permitirá la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual y 12.- Se suman a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo"⁴⁹

⁴⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma el Artículo 27 Constitucional. Op. cit.

En resumen con la introducción de estas reformas, por primera vez el agrarismo contemporáneo los campesinos de nuestro país quedan sujetos a las nuevas reglas de un Estado liberal, que vino a conformarse finalmente con las políticas aplicadas por el entonces Presidente de la República, el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, que concretamente se dan términos del actual texto del Artículo 27 Constitucional, y la Nueva Legislación Agraria. Es decir, con esta reforma más que buscar justicia y libertad para la clase campesina, se buscó una desamortización de los bienes ejidales y comunales, en razón que la propiedad social, actualmente es susceptible de enajenación, y por ende a participar legal y abiertamente en una movilidad comercial, en términos de la libertad de acción de los particulares en el ejercicio de sus derechos como propietarios.

2.2.- DEBATE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA INICIATIVA.

El día 7 de noviembre de 1991, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en uso de las facultades que le otorga la fracción 1 del Artículo 71 de nuestra Carta Magna, presentó ante la H. Cámara de Diputados el texto de la iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones, contenidas en el Artículo 27 Constitucional, la cual contiene una extensa exposición de motivos. Dicha iniciativa fue enviada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la H. Cámara de Diputados para su estudio y dictamen.

Las comisiones señaladas con anterioridad llevaron a cabo una serie de audiencias públicas, con el objeto de conocer el punto de vista de la ciudadanía, en estas audiencias participaron representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Partidos Políticos, Organizaciones Campesinas e Intelectuales.

En esos momentos las organizaciones campesinas no compartían los puntos de vista del gobierno para reformar el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, después cambiaron de opinión.

Organizaciones como la CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos), el CAM (Confederación Agrarista Mexicana), y la CCC (Central Campesina Cardenista), señalaban que el reparto agrario debería terminar, pero los expedientes en trámite deberían ser resueltos de manera favorable a los núcleos solicitantes de tierras, lo anterior se lograría con la expropiación de las pequeñas propiedades que fuesen necesarias, además de que la pequeña propiedad debería disminuir en cuanto a su superficie.

En tanto la CCI (Central Campesina Independiente), la UGOCEM (Unión General de Obreros y Campesinos Mexicanos), la UGOCEP (Unión General de Obreros y Campesinos Populares), estas compartían en parte la iniciativa presidencial pues afirmaban que los límites de la pequeña propiedad no deberían ser modificados, la libertad de asociación y la venta de parcelas, deberían ser permitidas pero solo con miembros integrantes del mismo ejido y por último debería mantenerse la prohibición constitucional a las sociedades mercantiles.

Como es costumbre ya desde la década de los 60s y 70s, la CNC (Confederación Nacional Campesina), apoyaba de manera incondicional el proyecto de reformas propuesto por el Presidente de la República.

Por su parte los partidos políticos también externaron sus opiniones con respecto a la iniciativa presidencial de referencia.

El Partido Revolucionario Institucional y las organizaciones campesinas afiliadas a él, entre las cuales se encuentran la CNC, el CAM, la CCI, la UGOCEM y Antorcha Campesina, dieron apoyo absoluto a la iniciativa, esto parecería contradictorio a lo expuesto con anterioridades, pues bien, algunas organizaciones que en cierto momento manifestaron su desacuerdo con la iniciativa, posteriormente cambiaron de opinión firmando el Pacto de los Pinos.

El Partido Acción Nacional, por naturaleza reaccionaria y el mayor representante de la contrarreforma agraria, desde el momento en que la Presidencia de la República es ocupada por el General Lázaro Cárdenas del Río, quien impulsa la reforma agraria integral, ve en ésta a un enemigo ya que la mayor parte de sus integrantes son empresarios, ganaderos y grandes terratenientes, por lo que la opinión de su dirigente nacional fue en el sentido siguiente:

“El dirigente del PAN, Luis H. Alvarez, enfatizó que desde más de dos décadas, Acción Nacional había planteado reformas económicas, incluyendo las agrarias que hoy el gobierno asume como propias”⁵⁰.

El Partido de la Revolución Democrática, señaló que el gobierno al impulsar las reformas, cede el control del territorio nacional al capital privado, empujando a los campesinos a la venta del ejido, puesto que primero llevó a la bancarrota el sector rural y hoy pone la propiedad social en el mercado, dominado por caciques, latifundistas y empresas transnacionales.

En tanto que el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional dio su apoyo incondicional a las reformas planteadas por el gobierno respecto al Artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento legal.

Después de la serie de audiencias públicas que se llevaron a cabo respecto a la iniciativa de reformas, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron el día 2 de diciembre de 1991 al pleno de la H. Cámara de Diputados su dictamen respecto a la iniciativa.

El dictamen emitido por las comisiones señaladas con anterioridad se dividió en tres puntos, quedando de la manera siguiente:

⁵⁰ Ruiz Massieu Mario. Nuevo Sistema Jurídico Agrario. Edit. Porrúa, México. 1993. p. 45.

“1.- La Constitución: Justicia y Libertad en el Campo, la Constitución de 1917 recoge las aspiraciones de libertad, democracia, justicia social, independencia y soberanía de la Nación; en nuestra norma fundamental ha tratado de atender los reclamos de justicia, restitución y defensa de la tierra; se establecieron las distintas formas de tenencia de la tierra, con las que se trató de acabar con el latifundio, beneficiando con el reparto agrario a la clase campesina, el cual es necesario terminar con el objeto de garantizar seguridad, justicia y libertad, tanto para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como propiciar las condiciones jurídicas para lograr la inversión en el campo.

2.- Las Nuevas Condiciones para la Justicia y las libertades del Campo: La población en nuestro país ha crecido, en cambio el territorio no puede aumentar, lo que no permite que prosiga el reparto agrario y aumentar la producción agrícola; pero el ejido y la Ley tal y como están no lo permiten, por lo que existe la necesidad de adecuar la legislación a efecto de que puedan los agricultores asociarse y aprovechar los recursos económicos, técnicos y humanos para lograr este fin.

3.- La Construcción de un Nuevo Marco Jurídico para el Futuro de la Justicia y las Libertades en el Campo Mexicano: Hoy en día, la sociedad ha rebasado el marco jurídico que regula el desarrollo del campo mexicano, por lo que las reformas propuestas no traerán mecánicamente transformaciones en la agricultura, ni el mejoramiento inmediato del nivel de vida de los pobladores, pero eso se logrará modernizando y capitalizando el campo, por lo que es necesario dar facilidades a la participación de las sociedades mercantiles por acciones”⁵¹.

⁵¹ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 4 de diciembre de 1991.

Al emitir bajo estos criterios el dictamen no se dejó oportunidad a que este fuese desechado, por lo que el 4 de diciembre de 1991 dio inicio el debate en lo general del dictamen de referencia.

El debate de la H. Cámara de Diputados se dio en dos sentidos, por un lado las fracciones de los partidos PRI, PAN, y PFCRN, fijaron su posición en pro de las reformas, en tanto las fracciones del PRD, PPS, y PARM, fijaron su posición en contra de las reformas.

Las Fracciones Parlamentarias del PRD y el PPS, a través del Diputado Jorge Montáñez señaló que no se oponían a la modernización de campo, a lo que se oponían era "a la privatización del ejido, a la formación de nuevos latifundios, a la presencia de nueva cuenta del capital extranjero en el campo mexicano y al peligro que todo esto encierra"⁵².

El Diputado Juan Cárdenas, del Partido Popular Socialista, opinó que las reformas que se plantean son contrarias a los principios fundamentales de la Revolución Mexicana, es decir, una iniciativa reaccionaria.

Por parte del PRI el Diputado César Augusto Santiago, señaló que "escuchamos, por decisión de las comisiones, a expertos, intelectuales, politólogos, dirigentes campesinos y servidores públicos conectados con el tema. Preguntamos y recibimos sus aportaciones con la idea de ampliar nuestro debate, no de relegar o abdicar jamás de nuestra responsabilidad y

⁵² Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 4 de diciembre de 1991

representatividad”⁵³. Al respecto podemos agregar que en efecto se convocó a una serie de audiencias públicas con expertos, intelectuales, organizaciones campesinas, etc. ese es el problema, se invitó a organizaciones comprometidas con el sistema, al igual que tres de los cinco partidos que integran la Cámara de Diputados, intelectuales de la Universidad Autónoma de Chapingo, los cuales a su saber y entender se opusieron a las reformas, servidores públicos cuyo objeto es el defender la iniciativa y entonces nos preguntaremos como se enriquecieron los puntos de vista de los legisladores.

El PAN con su tendencia reaccionaria representado en ese momento en la tribuna por el Diputado Diego Fernández de Cevallos “dejaba constancia y reclamaba que el PAN no se unía, no se adhería, ni pretendía, ni se colgaba de la iniciativa presidencial. Tenemos, decía muchos años de reclamar para México los postulados fundamentales a los que ahora se les da lectura en la propuesta del Presidente”⁵⁴.

El Diputado Jorge Alfonso Calderón Salazar, del PRD señaló “que en nombre de la fracción parlamentaria de su partido presenta un voto particular en contra del dictamen, porque tanto su contenido como el procedimiento seguido para su aprobación vulneran principios fundamentales del pacto social establecido en la Constitución de 1917. La cancelación del reparto agrario, la privatización del ejido y la intervención de las sociedades mercantiles en la propiedad y producción rural, rompen con las bases fundamentales sobre las que se construyó

⁵³ Ruiz Massieu Mario. Op. cit. p. 60.

⁵⁴ *Ibidem.* p. 62.

el Estado mexicano. Queremos el ejercicio efectivo de nuestra soberanía y nos oponemos a la entrega de los mejores recursos de nuestra nación”⁵⁵

El legislador del PFCRN, Alberto Carrillo Armienta, señaló que la iniciativa “conserva con mucha precisión los postulados esenciales de nuestra doctrina constitucional sobre la propiedad territorial y la distribución justa de la riqueza. Asimismo, se pronunció abiertamente en contra de quienes veían en el término del reparto agrario un retroceso señalando que los mismos no se daban cuenta que en realidad el reparto agrario hacía mucho que no existía; que se repartían papeles para regularizar posesiones, que de vez en cuando se repartían tierras incautadas a narcotraficantes”⁵⁶.

Efectivamente el reparto agrario no se daba frecuentemente, pero no porque no existieran tierras afectables, sino porque la mayor parte de ellas pertenecen a gobernadores, diputados, senadores y políticos; respecto a las posesiones, estas son invasiones que los núcleos agrarios realizan después de demostrar por las vías legales que determinados predios son afectables y la Secretaría de la Reforma Agraria insiste en no afectarlos.

Las intervenciones de los legisladores que se transcribieron con anterioridad reflejan la postura de los partidos representados en la Cámara de Diputados, con respecto a la iniciativa de reformas al artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento legal.

⁵⁵ Ruiz Massieu Mario. Op. cit. p. 61.

⁵⁶ Ibidem. p. 67.

El día 4 de diciembre de 1991, al término del debate se procedió a someter a votación el dictamen en su parte general, con una votación favorable de 387 votos.

El 5 de diciembre de 1991 se inició la discusión en lo particular del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, respecto a la iniciativa presidencial de reformas al artículo 27 de nuestra Carta Magna.

1.- Discusión del Párrafo Tercero del Artículo 27:

Por el Partido Popular Socialista tomó la palabra el Diputado Hildebrando Gaytán Márquez, quien manifestó su inconformidad con la finalización del reparto agrario y propuso la siguiente adición "El Estado repartirá a los grupos solicitantes las tierras de las superficies afectables de conformidad a la ley"⁵⁷.

Por su parte el Diputado Salvador Valencia Carmona, del Partido Revolucionario Institucional, elogió el reparto agrario que se dio en nuestro país desde la Constitución de 1917, pero agregaba "hay que reconocer que la dotación masiva produjo ya sus efectos; por tanto, no puede subsistir ya una norma que está previendo repartos colectivos de tierra"⁵⁸. Los efectos producidos por el reparto agrario han sido desastrosos, salvo el reparto agrario de 1942, ya que en ese entonces eran acordes con la realidad y se construyó un campo productivo.

⁵⁷ Ruiz Massieu Mario. Op. cit. p. 67

⁵⁸ *Ibidem.* p. 69.

Al respecto, Manuel Huerta Ladrón de Guevara, legislador del PRD, manifestó su oposición a las reformas y en especial a la del párrafo tercero, del precepto constitucional aludido, ya que "el desastre agrícola fue inducido para obligar a los cambios en un sentido de privatización de las relaciones productivas, de acuerdo a los modelos aplicados en los países desarrollados"⁵⁹.

Después de varias intervenciones en pro y en contra se aprobó el párrafo tercero, el cual da por concluido el reparto agrario.

2.- Fracción IV del Artículo 27, referente a las sociedades mercantiles por acciones:

Francisco Fernández Juárez, diputado del PPS, argumentó que: "Si se ponía en práctica esta reforma, decía, las condiciones de nuestro pueblo, el mapa de nuestro país va a cambiar. Se verán por todos lados grandes concentraciones de tierras y el ejido y las tierras comunales cada día se reducirán"⁶⁰.

Por lo que se infiere que al desaparecer las limitaciones que tenían las sociedades mercantiles por acciones, éstas podrían actuar en el campo libremente, y en consecuencia, la propiedad social entrará al libre mercado dando pie a la constitución de grandes latifundios.

⁵⁹ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 5 de diciembre de 1991.

⁶⁰ Ruiz Massieu Mario. Op. cit. 71

El Diputado del PRD, Alejandro Encinas, propuso que a los párrafos segundo y tercero, de la fracción IV, se modificaran en los siguientes términos: "Párrafo segundo.- En ningún caso estas sociedades podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a cinco veces los límites señalados en la fracción XV, Párrafo Tercero.- Las sociedades mercantiles se constituirán con accionistas de nacionalidad mexicana. Las sociedades mercantiles estarán impedidas para integrar sociedades controladoras de sociedades mercantiles"⁶¹. Propuestas desechadas por el pleno de la asamblea.

Los Diputados del PAN, PRI y PFCRN, en términos generales apoyaron la propuesta de que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de terrenos rústicos, en una extensión que no exceda de 25 veces los límites de la pequeña propiedad.

3.- Fracción VII del Artículo 27; referente al reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal o comunal, sobre la libertad de asociación, la adquisición del dominio pleno de la parcela.

El debate se centró básicamente en lo referente a la personalidad jurídica y el dominio pleno de la parcela.

⁶¹ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 5 de diciembre de 1991

Por parte del PRD el Diputado Gilberto Rincón Gallardo señaló que el hecho de que se pudiera adquirir el dominio pleno de la parcela daría base para la mercantilización y la privatización encubierta del ejido.

Es entendible la postura del Diputado Rincón, ya que los altos niveles de pobreza en que se encuentra la mayor parte de los campesinos mexicanos, provocará que al tener el dominio pleno de su parcela, no tengan otra salida, más que venderla, al no tener los recursos económicos para hacerlas producir.

El Diputado Luis Carlos Rentería, señaló que mientras Acción Nacional, por décadas ha venido planteando la privatización del ejido, el PRI plantea que "sean los productores, las comunidades ejidales las que decidan cuál es la forma que más se ajuste a sus necesidades"⁶².

En similar sentido se pronunció la Diputada panista Lydia Madero García, quien apuntó que debe ser el ejidatario quien decida si quiere conservar su parcela en forma colectiva o ser propietario de ella.

Respecto a la personalidad jurídica, el Diputado Teódulo Martínez Vergara, propuso que "Se reconozca la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para

⁶² Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 6 de diciembre de 1991

actividades productivas”⁶³. Dicha propuesta se sometió a consideración de la asamblea, la cual admitió la propuesta anterior.

4.- Fracción XV del Artículo 27; referente a la prohibición del latifundio y las equivalencias de la tierra según su calidad y a la actividad a que se destinen.

Con respecto a esta fracción se registraron los siguientes oradores, Navor Ojeda, Juan Manuel Huevo, Servando Hernández, Miguel León, Jorge Montesinos, Rogelio Appel Chacón, Arturo de la Garza y Demetrio Santiago, todos para hacer proposiciones. De sus intervenciones sólo transcribiremos las propuestas aceptadas.

El Diputado Juan Manuel Huevo, señaló como primera propuesta, que a la fracción XV se adicionara un párrafo que establezca lo siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos quedarán prohibidos los latifundios y respecto al párrafo segundo: Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda, por individuo, de 100 hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra”⁶⁴.

El Diputado José Bonilla propuso que dentro de los cultivos especiales se adicionaran el nopal y el agave, propuesta que fue aceptada.

⁶³ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 5 de diciembre de 1991.

⁶⁴ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 6 de diciembre de 1991

El Diputado Jorge Montesinos Melgar propuso que: "Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos"⁶⁵.

5.- Fracción XVII del Artículo 27; referente al fraccionamiento de las superficies que excedan los límites de la pequeña propiedad.

Para la discusión de esta fracción se inscribieron los siguientes oradores, Bernardo Gutiérrez, Jorge Moscoso, Estanislao Pérez y Heberto Croda.

De las propuestas presentadas por los oradores, se aceptó sólo la propuesta del Diputado Bernardo Gutiérrez, la cual podemos observar en la fracción aludida.

6.- Artículos Transitorios del Artículo 27.

Para la discusión de este punto, sólo se inscribieron los Diputados Joaquín Hendricks Díaz y Juan de Dios Castro.

El primero propuso que se derogara el artículo tercero, quedando en su lugar el artículo cuarto, al cual se le debe agregar lo referente a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

⁶⁵ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 6 de diciembre de 1991.

El segundo propuso que a este artículo tercero transitorio, en su párrafo segundo debe agregarse lo referente a la ley orgánica de los tribunales agrarios.

Así fue aprobada la reforma por 343 votos a favor, 24 en contra y 6 abstenciones, esto en cuanto a los diputados. Ya en la Cámara de Senadores esta se aprobó por 50 votos a favor y uno en contra. Posteriormente la totalidad de los Congresos locales aprobaron las reformas.

De esta manera podemos ver que sólo bastaron unos cuantos días para terminar, para aniquilar uno de los logros más importantes de la revolución mexicana.

Es demostrable que el problema del campo no es la forma de tendencia de la tierra, y que mucho menos se resuelve modificándola, tampoco es la baja productividad de los ejidatarios, sino que el problema se debe al abandono del campo durante las últimas décadas y por las erróneas políticas gubernamentales que estrangulan al ejido, pero el gobierno responsable y culpable de la problemática acusa el ejido.

El campo mexicano es un campo diferente al que conciben los políticos mexicanos, la tierra se respeta y se hace respetar aún a costa de la vida y a esto se tendrán que enfrentar tarde o temprano las nuevas instituciones que impartirán la justicia agraria.

2.3.- DECRETO DEL 3 DE ENERO DE 1992 QUE REFORMA

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Una vez que la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional fue debatida y aprobada por la mayoría de los diputados y senadores del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, se dieron las ya multicitadas reformas por decreto del 3 de enero de 1992 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mes y año citado.

De esta forma es como entró en vigor la reforma, cerrando un capítulo más en la historia del agrarismo en México, y al mismo tiempo abre otro, con lo cual se pretende dar solución a los añejos reclamos de los campesinos, quienes a través del tiempo y la historia han visto que los propósitos que se persiguieron con el artículo 27 y los anhelos de los constituyentes de 1917, se cumplieron a medias.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION

Al margen de un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.
Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las treinta y un honorables legislaturas de los estados, declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, el primer párrafo; VII; XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO UNICO. Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

II.- Las sociedades religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto inmediato con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que lo indispensable para su objeto inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley Reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras, propiedad de la sociedad, no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La Ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convenga en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de

población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiera hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando están en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X.- (Se deroga).

XI.- (Se deroga).

XII.- (Se deroga).

XIII.- (Se deroga).

XIV.- (Se deroga).

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

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

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

XVI.- (Se deroga)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta a el Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

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

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

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

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral, con el propósito de generar y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 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.

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

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

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto y que conforme a la Ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, México, D.F., a 3 de enero de 1992. Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente. Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario. Dip. Luis Felipe Bravo Mena, Secretario. Rúbricas”⁶⁶

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. 6 de enero de 1992

2.3.1.- COMENTARIOS AL ARTICULO 27.

Una vez transcrito el artículo 27 Constitucional haremos comentarios referentes a él.

1.- Los dos textos señalan que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.

En el presente párrafo se encuentra contenido una cuestión muy relevante, que es el de la soberanía de la nación para disponer de la superficie territorial, así el Estado impondrá las modalidades que juzgue convenientes.

Como podemos ver con las reformas, se suprimen las modalidades de la dotación de tierras en todas sus formas, las cuales se encontraban contenidas en el texto anterior. Por lo que la facultad del Estado, de dotar a los núcleos de población que carezcan de tierras para satisfacer sus necesidades, ha desaparecido, por tanto el reparto agrario se tiene por concluido.

2.- La fracción segunda del texto anterior se refiere a las asociaciones religiosas denominadas iglesias.

Ahora bien, con las reformas que se realizarán al artículo 27 de la Constitución General de la República, en su fracción segunda ⁶⁷, con las reformas del 28 de enero de 1992, al artículo 130, de la Constitución General de la República, se les reconoce capacidad y

⁶⁷ Constitución General de la República. 1985.

personalidad jurídica, a las agrupaciones religiosas como asociaciones, lo que les permite el acceso a los bienes que con anterioridad se les limitó, ya que ahora tendrán que sujetarse al régimen fiscal. Por lo que el artículo 27 y el 130, ambos de nuestra Constitución, al ser reformados se les dio una congruencia lógica, respecto a las sociedades religiosas, a efecto de que no hubiese una contradicción entre ambos preceptos legales.

3.- La fracción III, del citado precepto constitucional, se refiere a las instituciones de beneficencia pública.

La redacción actual de la fracción III, ahora señala que las instituciones de beneficencia, no podrán adquirir más bienes raíces que los necesarios para su objeto inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

5.- Con respecto a las sociedades mercantiles, el artículo 27, antes de las reformas, señalaba lo siguiente en su fracción IV: "Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso"⁶⁸.

⁶⁸ Constitución General de la República 1985

La fracción IV actual señala que: "Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso, las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo"⁶⁹.

Como puede denotarse, el texto anterior a la reforma de 1992, prohibía expresamente la formación de sociedades civiles o mercantiles en el campo, ya que estas no podían poseer fincas rústicas que se dedicaran a actividades agrícolas, ganaderas o forestales.

Uno de los objetivos principales, si no es que el principal de la reforma al artículo 27 constitucional, es el de abrir al capital privado, nacional o extranjero, el campo mexicano.

Una vez eliminados los obstáculos que impedían la asociación de ejidatarios con terceros, estos pueden formar parte de las sociedades o rentar sus tierras a estas, con lo que se busca la capitalización del campo y un mayor desarrollo del sector rural.

5.- En cuanto a la fracción VI, del artículo 27 antes de las reformas, encontramos que el primer párrafo de dicha fracción señala que: "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho

⁶⁹ Constitución General de la República 1992

guarden es estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente a objeto de la institución”⁷⁰.

El segundo párrafo de la fracción en cita, con las modificaciones sufridas por el artículo 27 constitucional, permaneció sin modificación alguna, así como los demás párrafos que integran la fracción en comento.

El párrafo transcrito, debió ser suprimido, ya que de lo contrario se contrapondría a lo dispuesto por las fracciones III, IV y V, en consecuencia la reactivación económica del campo, no se daría y el objetivo principal de las reformas fracasaría.

6.- En la fracción VII, del precepto constitucional en comento, se reconoce personalidad jurídica al ejido, se establece el derecho de los campesinos a obtener el dominio pleno de su parcela, en tanto que en el texto anterior sólo se reconocía capacidad para disfrutar de sus tierras, más no para disponer de ellas.

Es evidente que con las reformas, el texto anterior de la fracción VII, del artículo 27 se reforma totalmente, por lo que las modificaciones se refieren a la propiedad ejidal y comunal, a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, y a las formas de organización, transformándose así las relaciones sociales y productivas en el sector rural.

⁷⁰ Constitución General de la República 1985

En este orden de ideas, se reconoce la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, lo que conlleva a que estos pueden ejercitar libremente actos que estén previstos en leyes civiles y mercantiles, con los mismos derechos y obligaciones que cualquier otra persona física o moral.

Por otra parte, se establece que el ejidatario puede llegar a adquirir el dominio pleno de su parcela convirtiéndola en pequeña propiedad, lo que lejos de conservar al ejido como forma de vida de los campesinos de México propicia su desaparición, e inclusive provoca la pulverización de la propiedad, también se permite que el ejidatario pueda ser propietario de varias parcelas hasta en un 5% de la totalidad del ejido.

En otro orden de ideas, se reconoce a la asamblea como el órgano supremo del ejido y señala las condiciones en que serán elegidos los integrantes del comisariado ejidal.

7.- Las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, con las reformas al artículo 27, que da por terminado el reparto agrario, tuvieron que ser derogadas ya que en las mismas se especificaban los procedimientos y las instancias, que hacían posible el reparto de tierras a los núcleos agrarios solicitantes de ellas.

En la fracción XV, se suprime el primer párrafo, el cual hace referencia al reparto agrario, en su lugar se agrega la prohibición constitucional de los latifundios, se suprime además la obligación de mantener explotadas las pequeñas propiedades.

Se crea la pequeña propiedad forestal y la equivalencia en terrenos de bosque, desaparece la mención del cultivo del cocotero, pero se agregan el de la palma, el agave y nopal.

8.- La fracción XVI, se refiere al reparto agrario, por lo que es derogada.

9.- En el contenido de la fracción XVII, se fijan los procedimientos, con los cuales se pretende garantizar que ningún ejidatario, ni pequeño propietario tengan propiedades que excedan los límites de la pequeña propiedad.

10.- La fracción XIX, se refiere a la nueva justicia agraria y a los organismos responsables de administrar ésta, además de señalar que son de carácter federal, todas las cuestiones que tengan que ver con límites o con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, lo que significa que la nueva ley agraria será de aplicación federal, es decir para toda la República.

Se crean tribunales agrarios, quienes se encargarán de la aplicación de la legislación agraria, dichos tribunales se encontrarán dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Se destaca la creación constitucional, de un órgano especial para la procuración de la justicia agraria.

Los artículos transitorios contienen las condiciones legales, con las cuales entrarán en vigor las reformas al artículo 27 constitucional.

2.4.- ABROGACION DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y OTRAS LEYES QUE REGULARON EL DESARROLLO DEL CAMPO MEXICANO.

El artículo 27 constitucional es el mayor logro de la revolución, ya que en él se reflejaron los anhelos de libertad, igualdad y justicia de los hombres y mujeres del campo, principales protagonistas de la revolución, con las reformas del precepto constitucional se abrogan leyes que en un momento dado propiciaron que fuese posible que la población rural accediera a un pedazo de tierra.

Para comprender con mayor claridad lo que se pretende exponer en el presente punto, debemos tener claros los conceptos de derogación, abrogación y término de la vigencia.

Fernando Flores González, en su libro intitulado Introducción al Estudio del Derecho, cita a Rojina Villegas, con el objeto de definir tanto a la derogación como a la abrogación de la manera siguiente "Respecto del uso de los términos abrogación y derogación, cabe decir que tienen su origen en la tradición romana. Entre los romanos se denominaba rogatio al hecho de

presentar una ley en comicios; derogatio, era la anulación parcial de la ley, abrogatio la anulación completa, subrogatio, la reforma o adición de más preceptos”⁷¹.

En cuanto al fin de la vigencia, este mismo autor señala que “Las normas jurídicas terminan con su vigencia, es decir, dejan de observarse ya sea porque se cumplió la finalidad para lo que fueron creadas o bien por haber sido derogadas o abrogadas”⁷².

En tanto que Rafael Pina y Rafael Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, definen a la derogación y abrogación de la siguiente forma: “ABROGACION. Abolición total de una ley, que puede ser expresa o formulada en virtud de un precepto contenido en otra posterior, o tácita, es decir, resultante de la incompatibilidad que existe entre las disposiciones de la nueva ley y las de la anterior. // Acción o efecto de abrogar una ley. V. Derogación”⁷³.

“DEROGACION. Privación parcial de la vigencia de una ley, que puede ser expresa (resultante de una disposición de la ley nueva) o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada)”⁷⁴.

Por su parte el Dr. Eduardo García Máynez, en su obra titulada Introducción al Estudio del Derecho, cita a Trinidad García, quien opina que: “El acto por el cual se priva a la ley de su fuerza, se llama usualmente derogación. En realidad existen dos palabras que pueden expresar

⁷¹ Flores González Fernando. Introducción al Estudio del Derecho. 6a. ed. Edit. Porrúa, México, 1990, p. 32

⁷² *Ibidem*. p. 32.

⁷³ De Pina y De Pina Vara. Diccionario de Derecho. 17a. ed. Edit. Porrúa, México, 1991, p. 18

⁷⁴ *Ibidem*. p. 242.

la idea, aún cuando su significado no es idéntico; son términos abrogación y derogación; abrogar significa quitar su fuerza a la ley en todas sus partes; derogar quiere decir abolir la ley solo en algunos de sus preceptos”⁷⁵.

En consecuencia se elaboró una nueva Ley Agraria, la cual viene a sustituir a la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes que regularon el desarrollo del campo mexicano, las cuales tuvieron vigencia durante el tiempo en que el precepto constitucional señalado con anterioridad todavía no era reformado y contemplaba el reparto agrario. En este entendido podemos señalar que al declararse concluido el reparto agrario deja de tener razón de existir, tanto la Ley Federal de Reforma Agraria, así como otras leyes. Es decir, que cumplieron con su finalidad, a decir de los promoventes de la reforma; y de los hombres y mujeres del campo, solo se cumplió a medias con el fin para el cual fueron creadas.

El artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma al artículo 27 constitucional establece que “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”⁷⁶. Analizando este artículo podemos concluir que contiene en forma tácita la abrogación de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional vigentes en ese momento.

⁷⁵ García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 41a. ed. Edit. Porrúa, México, 1990, p. 39

⁷⁶ Decreto que reforma al Artículo 27 Constitucional. Op.cit.

En este sentido, la Ley de la materia en su artículo Segundo Transitorio establece que “Se derogan la Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley General de Crédito Rural; la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley”⁷⁷. Es de señalarse que en este precepto se encuentra contenida en forma expresa la derogación de las leyes que regularon el desarrollo del campo mexicano hasta antes de 1992.

En el artículo Segundo Transitorio de la Ley Agraria se enumeran algunas leyes que se derogan, en este sentido señalaremos otras leyes que no menciona dicho artículo, las cuales son las siguientes:

- a).- Ley de Fomento Agropecuario.

- b).- Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

Derivados de estas leyes existen gran cantidad de Reglamentos, los cuales son señalados por Miguel Acosta Romero y Rafael Martínez Morales, en su Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal, y los cuales enumeraremos a continuación.

- “1.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

⁷⁷ Artículo Segundo Transitorio de la Ley Agraria.

2.- Reglamento para la Elección de Representantes de Campesinos en las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados.

3.- Reglamento a que se sujetará la División Ejidal.

4.- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

5.- Reglamento para tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales.

6.- Reglamento para la expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria.

7.- Reglamento para la determinación de Coeficientes de Agostadero.

8.- Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario”⁷⁸

A todo esto se debe aclarar que existen más reglamentos que no hemos mencionado, así también existe una gran cantidad de acuerdos, manuales, decretos, que regularon el desarrollo del campo los cuales han dejado de tener vigencia a raíz de las multicitadas reformas.

⁷⁸ Acosta Romero Miguel y Martínez Morales Rafael. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal. 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1986. pp. 217 y 218

2.5.- PROMULGACION DE LA NUEVA LEY AGRARIA

Por principio de cuentas y para entender con mayor facilidad este punto debemos conocer el concepto de promulgación.

Respecto a la promulgación en el diccionario jurídico de Rafael de Pina, encontramos lo siguiente: "Acto del jefe de Estado mediante el cual ordena la publicación y cumplimiento de una ley aprobada por el poder legislativo. La promulgación de una ley es un acto administrativo, no legislativo, aunque algunos le hayan dado esta naturaleza.

Clemente de Diego distingue entre promulgación y publicación, términos que suelen identificarse no solo por la legislación, sino por la doctrina. Define la promulgación como el acto solemne por el cual el Jefe de Estado atestigua la existencia de la Ley y ordena a las autoridades que la cumplan y la hagan cumplir en todas sus partes y la publicación como la notificación solemne de la Ley a sus súbditos"⁷⁹.

García Máynez nos dice que la promulgación "es, en términos comunes, la publicación formal de la Ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre promulgación y publicación.

⁷⁹ De Pina y De Pina Vara. Op. Cit. pp. 420 y 421.

Pero la promulgación de la Ley encierra dos actos distintos: por el primero, el ejecutivo interpone su autoridad para que la Ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla”⁸⁰.

Atendiendo a los conceptos anteriores encontramos que la promulgación de la Ley Agraria se da cuando el Presidente de la República expide el decreto que crea a esta y ordena su publicación para que los gobernados la conozcan y ordena su debida observancia para que estos y las autoridades las cumplan y hagan cumplir.

En este orden de ideas la promulgación de la Ley Agraria se encuentra al final de los artículos transitorios de la misma cuando se dice que: “En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veintitrés días del mes de febrero de mil novecientos noventa y dos.- Carlos Salinas de Gortari,- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica”⁸¹.

⁸⁰ García Máynez Eduardo. Op. cit. p. 61

⁸¹ Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992.

2.6.- COMENTARIOS A LA NUEVA LEY AGRARIA.

La Nueva Ley Agraria contiene las disposiciones legales que a partir de su entrada en vigor, regularán las cuestiones que tengan que ver con la propiedad de las tierras dedicadas a la actividad agrícola, pecuaria y forestal; las formas de asociación entre ejidatarios y estos con el Estado o terceros; la vida de los ejidos y comunidades; las instituciones gubernamentales que tendrán relación con el agro y la manera de impartir la justicia agraria.

En este sentido la Nueva Ley Agraria se encuentra conformada de 10 títulos y 8 artículos transitorios, los cuales comentaremos brevemente a continuación:

1.- El Título Primero se refiere a las Disposiciones Preliminares: La Ley Agraria es reglamentaria del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a la materia agraria; es de carácter federal; se aplicará supletoriamente la legislación Civil Federal y la Mercantil; se observa la Ley de Equilibrio Ecológico, la Ley General de Asentamientos Humanos y la de Protección al Ambiente, en los casos que se refieran al aprovechamiento urbano y equilibrio ecológico.

2.- El Título Segundo habla del Desarrollo y Fomento Agropecuario: En este sentido se refiere a las acciones que promoverá el Estado, con el objeto de capitalizar el campo, fomentar la producción y promover la constitución de figuras asociativas entre ejidatarios y de estos con el Estado o terceros.

3.- El Título Tercero hace referencia a los Ejidos y Comunidades:

a).- El ejido es el núcleo de población conformado por las tierras ejidales o comunales y los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales o comunales; sus principales características son las siguientes:

Tienen personalidad jurídica propia; patrimonio propio; son propietarios de las tierras que les han sido dotadas y de las que hayan adquirido por cualquier otro medio lícito; debe operar conforme a su reglamento interno; tienen la libertad de asociarse; podrá constituir fondos de garantía; podrán terminar el régimen ejidal o comunal y podrán constituirse nuevos ejidos.

b).- Dentro de este mismo título se habla de ejidatarios y avecindados: "Artículo 12. Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales"⁸².

La calidad de ejidatario se acredita con el certificado de derechos agrarios, con el certificado parcelario o derechos comunes o con sentencia del tribunal agrario.

En cuanto a los avecindados, estos "Son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea general o el tribunal agrario competente"⁸³.

⁸² Ley Agraria. Art. 12.

⁸³ *Ibidem*. Art 13.

c).- Otro punto que aborda este título tercero es el referente a los órganos del ejido:
Son órganos del ejido, la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia

La asamblea: Es el órgano supremo del ejido, se reunirá por lo menos una vez cada seis meses, será convocada por el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia en el caso de que estos no la convoquen podrán veinte ejidatarios solicitar a la Procuraduría Agraria que la convoque. Son de competencia de la asamblea los asuntos contemplados en el artículo 23 de la Ley Agraria.

d).- De las tierras ejidales: "Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal"⁸⁴.

Las tierras ejidales se dividen en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

La asamblea ejidal determinará el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas.

Las tierras para el asentamiento humano se compondrán por la zona de urbanización del ejido y por su fundo legal.

⁸⁴ Ley Agraria. Art. 43.

Las tierras de uso común o las tierras parceladas podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento por parte del ejido o del ejidatario. Las tierras de uso común pueden ser aportadas a una sociedad mercantil y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en los casos del artículo 75, de la ley reglamentaria.

Las tierras ejidales podrán ser expropiadas por causa de utilidad pública.

4.- Título Cuarto de las Sociedades Rurales: Las figuras asociativas o sociedades que puedan participar en la producción agrícola, pecuaria o forestal son las sociedades de producción rural, las uniones de sociedades de producción rural, las uniones de ejidos, las asociaciones rurales de interés colectivo y las sociedades mercantiles o civiles.

Para la constitución y administración de las figuras antes mencionadas a excepción de las dos últimas seguirán los siguientes lineamientos.

Para su constitución se requiere acuerdo de asamblea, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional o en el Registro Público de Crédito Rural o de Comercio: deberán tener estatutos los cuales contendrán "denominación, domicilio, capital, régimen de responsabilidad, lista de miembros y normas para su admisión, separación, exclusión, derechos y obligaciones, órganos de autoridad y vigilancia, normas de funcionamiento, ejercicios y balances, fondos y reservas y reparto de utilidades así como las normas para su disolución y liquidación" ⁸⁵.

⁸⁵ Ley Agraria. Art. 109.

5.- Título Quinto se refiere a la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales: "Son tierras agrícolas los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; son tierras ganaderas, los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación sea ésta natural o inducida y tierras forestales son los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas"⁸⁶.

Las tierras forestales podrán tener una superficie de 800 hectáreas.

6.- Título Sexto de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales: Las sociedades civiles o mercantiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales, se sujetarán a lo dispuesto por este título, además por la legislación civil y mercantil.

Estas sociedades no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual, deberán participar tantos individuos como veces rebasen los límites de la pequeña propiedad individual; su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales; el capital social, se distinguirá una serie especial de acciones o partes del capital social "T", la cual será equivalente al capital aportado en tierras; los extranjeros no podrán tener más del 49% de las acciones o partes de la serie "T", ninguna persona podrá tener más acciones o capital social serie "T": en caso de que un individuo o sociedad rebasen los límites de la pequeña propiedad, la Secretaría de Reforma

⁸⁶ Ley Agraria. Art. 116.

Agraria podrá ordenar la enajenación de los excedentes, los ejidos o comunidades, y los ejidatarios o comuneros podrán aportar sus parcelas o tierras de uso común a una sociedad, recibiendo a cambio acciones o capital social serie "T".

7.- Título Séptimo de la Procuraduría Agraria: "La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado por la Secretaría de la Reforma Agraria"⁸⁷

"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, avcindados y jornaleros agrícolas"⁸⁸.

8.- Título Octavo del Registro Agrario Nacional: "El Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades"⁸⁹.

En el Registro Agrario Nacional se inscribirán: Los planos y delimitación de las tierras del ejido; los títulos primordiales de las comunidades; certificados o títulos de tierras parceladas y de uso común, documentos relativos a sociedades mercantiles; decretos de expropiación de

⁸⁷ Ley Agraria. Art. 134.

⁸⁸ *Ibidem*. Art. 135.

⁸⁹ *Ibidem*. Art. 148.

ejidos y comunidades; reglamentos internos de ejidos, sucesores nombrados por ejidatarios, actas constitutivas de sociedades rurales de interés colectivo, uniones de ejidos y sociedades de producción rural; resoluciones administrativas o judiciales que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales, relacionados con terrenos baldíos y los denunciados como baldíos.

9.- Título Noveno de los Terrenos Baldíos y Nacionales: "Son baldíos los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos"⁹⁰.

"Son Nacionales: los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este título; los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de títulos que respecto de ellos se hubiere otorgado"⁹¹.

La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso fuera de subasta, terrenos nacionales a particulares, dedicados a la actividad agropecuaria.

Los terrenos baldíos y nacionales son inembargables e imprescriptibles.

10.- Título Décimo de la Justicia Agraria Cuando algún campesino, sea ejidatario, comunero o pequeño propietario, avecindado, sucesor de derechos ejidales o comunales

⁹⁰ Ley Agraria. Art. 157.

⁹¹ Ibidem. Art. 158.

considere que sus intereses son afectados, este podrá acudir ante el Tribunal Agrario a interponer su demanda, esta puede hacerse por escrito o de palabra, en el segundo caso el tribunal se encargará de formularla.

Procederá el recurso de revisión en materia agraria contra sentencias dictadas por los tribunales agrarios en primera instancia, en cuestiones de límites de tierras, en restitución de tierras, y la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

Contra las resoluciones definitivas del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios solo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de otros actos del Tribunal Unitario procederá el amparo ante los Juzgados de Distrito.

CAPITULO TERCERO

LA NUEVA JURISDICCION EN MATERIA AGRARIA

- 3.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.**
- 3.2.- TRIBUNALES AGRARIOS COMO ORGANOS JURISDICCIONALES
DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA**
- 3.3.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS**
- 3.4.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.**
- 3.5.- DE LOS RECURSOS EN MATERIA AGRARIA.**
- 3.6.- LA PROCURADURIA AGRARIA Y EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL
COMO ORGANOS ADMINISTRATIVOS AUXILIARES DE LA IMPARTICION
DE LA JUSTICIA AGRARIA.**

3.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Una de las causas más grandes del malestar y descontento de la clase campesina de nuestro país, ha sido el despojo de las tierras de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial, como medio de asegurar de una forma precaria la existencia de la clase indígena, pero con el pretexto de cumplir con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, el Decreto de Colonización de 1857 y el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, así como la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, se propició el fraccionamiento y reducción de aquellas tierras comunales a propiedad privada, quedando en manos de unos cuantos acaparadores.

a).- Plan de Ayala: El objetivo principal que perseguían los grupos campesinos al sumarse al período armado de la revolución, es el de lograr la restitución de las tierras comunales que les fueron despojadas, por lo que el 28 de noviembre de 1911, se proclamó el Plan de Ayala, en el cual encontramos un antecedente de los Tribunales Agrarios, puesto que en su artículo sexto señala en forma textual que: "Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión y

los usurpadores que se consideran con derecho a ello lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución”⁹²

Es evidente que a través del Plan de Ayala se pretendía que las controversias entre campesinos y particulares con respecto a la tierra, se dilucidaran ante tribunales especiales y no ante los Juzgados Civiles, que ya con anterioridad y en complicidad con los caciques los habían despojado de sus tierras.

b).- En la llamada convención de Aguascalientes, se reunieron los principales grupos revolucionarios, zapatistas, villistas y carrancistas, en dicha convención se emitió la poco conocida Ley Agraria del 25 de octubre de 1915, misma que en su artículo noveno establece que: “Las decisiones dictadas por las comisiones de que se ha hecho mérito, quedan sujetas al fallo definitivo que dicten los tribunales especiales de tierra que conforme con lo dispuesto por el artículo 6o. del Plan de Ayala deben constituirse y cuya organización será materia de otra Ley”⁹³.

Es indudable que la Ley Agraria surgida de la Convención de Aguascalientes, es fiel intérprete del sentir de la clase campesina para quienes la revolución tiene como fin la reconquista de sus derechos, por lo que se propusieron excluir a los juzgados civiles de toda intervención en los asuntos agrarios, ya que desde que se inició la vida independiente de nuestro país, se había demostrado que en todos los juicios que los pueblos llevaban ante los

⁹² Recopilación en “Las Raíces Históricas”. Op cit. p 32

⁹³ Medellín M. José de Jesús. Op. cit. pp 167 y 168.

tribunales para defender sus derechos, aquellos tenían en un crecido porcentaje, indefectiblemente, sentencias que los condenaban a perder sus tierras.

Pero el Constituyente de 1917, al redactar el artículo 27 de nuestra Constitución General, reservó el conocimiento de los asuntos agrarios, exclusivamente a las autoridades administrativas, las cuales se encargaron de tramitar y resolver las solicitudes sobre dotación, ampliación y restitución de ejidos, así como la creación de nuevos centros de población ejidal

c).- Raúl Cervantes Ahumada, citado por el Dr. Gonzalo Armienta Calderón en su estudio titulado La Creación de los Tribunales Agrarios, "precisa la urgencia de organizar un sistema de justicia ejidal, nos dice Cervantes Ahumada, conocerían de todas las cuestiones que se suscitaran entre ejidatarios en relación con tierras ejidales; de reclamaciones que los ejidatarios presenten en contra de decisiones administrativas, y de todo conflicto sobre tierras ejidales, respecto de la organización de los tribunales, es conveniente establecer tribunales regionales, que comprendiesen grupos de ejidos afines geográficamente. Sugiere, asimismo, la instauración de un procedimiento oral, ajeno a los formulismos de la administración de justicia en las áreas civil y mercantil"⁹⁴.

En el nuevo marco jurídico agrario encontramos integradas las ideas del maestro Cervantes Ahumada, como lo son la oralidad en el juicio agrario, lo que implica que las actuaciones se desarrollen en forma verbal, sin perjuicio de que se deje constancia en el

⁹⁴ Armienta Calderón Gonzalo. La Creación de los Tribunales Agrarios. Estudio Publicado en la Revista Michoacana de Estudios Jurídicos, No. 2 (Nueva Epoca), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán, 1979. pp. 28 y 29.

expediente; así también se encuentra la creación de sedes alternas de los tribunales, las cuales tienen jurisdicción en una región determinada.

d).- Ignacio Burgoa en su obra titulada *Las Garantías Individuales* señala que: “Los procedimientos establecidos y regulados por la legislación agraria, han adolecido del vicio consistente en la falta de verdaderos tribunales encargados de la aplicación del Derecho en cada caso concreto. La tan decantada reforma agraria no puede desarrollarse y mucho menos realizarse cabalmente, sin que se implante un sistema normativo, dentro del que deben descollar verdaderos órganos jurisdiccionales, según el cual se plantean y resuelvan las controversias que la citada reforma necesariamente suscita. En otras palabras es urgente la creación de Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, sin que deban depender de ninguna Secretaría de Estado y ni siquiera del Presidente de la República”⁹⁵.

Las reflexiones del maestro Burgoa, plantean la necesidad de crear Tribunales Agrarios dotados de plena autonomía y jurisdicción, idea que encontramos plasmada en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo primero, con lo que se pretende que exista una verdadera seguridad jurídica para los núcleos ejidales o comunales, ejidatarios o comuneros en lo individual, y pequeños propietarios, y así puedan estos acceder a una verdadera justicia agraria recta, pronta y expedita, ausente durante años, prueba de ello es el rezago agrario.

⁹⁵ Burgoa Orihuela Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 11a. ed. Edit. Porrúa. México. 1988. p. 714.

El tema de los Tribunales Agrarios fue tratado con amplitud en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal que el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, celebró en la Ciudad de Xalapa, Veracruz los días 12 al 16 de noviembre de 1979.

Como podemos ver, desde tiempo atrás se solicitó la creación de Tribunales Agrarios, para conocer de los litigios en este ámbito, como medio de fincar la seguridad jurídica en el agro mexicano, hoy encontramos integrados en el nuevo marco jurídico agrario el pensamiento de grandes juristas que propusieron la creación de Tribunales Agrarios, y no solo eso, sino que hicieron grandes aportaciones para su funcionamiento, así como la forma en que debía desarrollarse el proceso agrario.

Con la reforma constitucional de 1992, se establecen disposiciones trascendentales que conforman un nuevo Derecho Agrario, complementadas por la expedición de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, disposiciones jurídicas con las que se instituyen los Tribunales Agrarios como Organos especializados para la impartición de la justicia agraria.

Las propuestas contenidas en el Plan de Ayala, así como las surgidas en la Convención de Aguascalientes y las hechas por connotados juristas, para que fuesen creados los Tribunales Especializados en Materia Agraria, se vieron reflejadas en las reformas constitucionales al artículo 27, al ser derogadas las fracciones XI, XII y XIII, que conformaban la base constitucional para la existencia de las autoridades agrarias administrativas y al ser adicionadas

a la fracción XIX dos párrafos en los cuales se instituyen los Tribunales Agrarios, dotadas de autonomía y plena jurisdicción, así como la Procuraduría Agraria.

La institución de tribunales dotados de autonomía, independencia y plena jurisdicción, distribuidos en todo el territorio nacional, para resolver, mediante la tramitación de un proceso eminentemente oral, los conflictos que se suscitan en materia agraria, y derivado de la tenencia y explotación de la tierra, traen consigo la nueva justicia agraria.

3.2.- TRIBUNALES AGRARIOS COMO ORGANOS JURISDICCIONALES DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

Desde la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915, se sujetó el régimen jurídico de la propiedad ejidal y comunal en México, a las autoridades administrativas creadas por la mencionada Ley y excluyó a su vez, a los órganos del Poder Judicial, Federal o Local, la regulación, resolución y ejecución de las cuestiones relacionadas con dotaciones y restituciones de tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Esta misma Ley, instituye a la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos, como organismos encargados de la aplicación de la Ley de la materia.

Es indubitable que los constituyentes de 1917, se propusieron excluir a las autoridades judiciales de toda intervención en los asuntos agrarios, ya que cien años de vida independiente se había demostrado, que en todos los juicios que los pueblos llevaban ante los tribunales para defender sus derechos, aquellos obtenían en un crecido porcentaje sentencias que los condenaban a perder sus tierras.

En estas circunstancias se reservó el conocimiento de los asuntos agrarios, exclusivamente a las autoridades administrativas, las mismas que se someterían al control y vigilancia del Presidente de la República.

Con las reformas de 1992, en la legislación agraria comenzó una despolitización de las controversias suscitadas por las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de ejido, así como la creación de nuevos centros de población ejidal, iniciándose la jurisdiccionalización de litigios en el campo mexicano, creándose los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción que nuestra Carta Magna les otorga. No obstante lo anterior no debemos olvidar que existe el rezago agrario, el cual deberán resolver en definitiva los nuevos órganos jurisdiccionales de impartición de la justicia agraria, en estos casos en especial, la justicia en el agro no depende solamente y ni siquiera principalmente de las sentencias de los tribunales, sino también de las autoridades administrativas, quienes deben propiciar las condiciones necesarias que permitan a los ejidos acceder a los recursos financieros necesarios para capitalizar el campo, así como crear la infraestructura necesaria que permita el mejor aprovechamiento de sus tierras.

Ahora bien, para adentrarnos más en el presente punto, citaremos algunos conceptos sobre la función jurisdiccional.

Aldo Bacre define a la jurisdicción como: "La actuación de la voluntad concreta de la ley, mediante la substitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea el afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva"⁹⁶.

Por su parte José Becerra Bautista señala que jurisdicción es "una actividad por la que el Estado-Juez trata de realizar la vigencia efectiva de la norma jurídica violada o desconocida por los particulares"⁹⁷.

J. Ramiro Podetti dice que la jurisdicción es: "El poder público que una rama del gobierno ejercita, de oficio o a petición del interesado, instruyendo un proceso, para esclarecer la verdad de los hechos que afecten el orden jurídico, actuando la ley en la sentencia y haciendo que ésta sea cumplida"⁹⁸.

De los conceptos anteriores podemos encontrar tres elementos esenciales de esta función del Estado: 1.- La aplicación del derecho a un caso concreto; 2.- La existencia de una

⁹⁶ Bacre Aldo. Teoría General del Proceso, Tomo I. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 96

⁹⁷ Becerra Bautista José. Proceso Civil en México, 9a. ed. Edit. Porrúa, México, 1981, p. 7

⁹⁸ Podetti J. Ramiro. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, Tomo I. Tratado de la Competencia, 2a. ed. Edit. Diar, Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 17.

controversia o litigio y 3.- La existencia de órganos de autoridad específicamente encargados de realizar esta función.

En relación al primero de los elementos precitados, se refiere a la actividad del Estado de declarar el derecho, declaración que se encuentra contenida en la resolución de la autoridad (sentencia), además de que en esta se contiene la decisión que pone fin al conflicto, con lo cual se hace respetar el derecho ofendido.

En cuanto al segundo elemento, este presupone la existencia de una controversia o litigio, este se produce cuando los particulares no cumplen con las obligaciones que contrajeron entre sí, por lo que el órgano jurisdiccional despliega su función, con el objeto de que se cumpla con la Ley.

El tercer elemento se refiere a los órganos jurisdiccionales, encargados de administrar la justicia en sus diversas modalidades. Comprende igualmente a los Tribunales Administrativos, así como a la Cámara de Senadores cuando se elige en Tribunal.

Con los conceptos señalados con antelación podemos entender en forma genérica que es la función jurisdiccional, por lo que ahora debemos entender cual es la jurisdicción agraria.

La jurisdicción agraria se encuentra prevista en la fracción XIX del artículo 27 constitucional vigente, "Con base en esta constitución, el Estado dispondrá de las medidas para

la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas 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 Permanente⁹⁹.

Esta jurisdicción agraria se complementa con lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Anteriormente con la legislación de la materia la jurisdicción agraria se encontraba desarticulada, compuesta por varias autoridades y órganos agrarios, que propiciaron la irresponsabilidad y corrupción de éstas, por lo que los expedientes agrarios y los campesinos mexicanos, vieron pasar el tiempo sin que sus expedientes se resolvieron en definitiva (mediante Resolución Presidencial), fuera esta positiva o negativa para estos.

⁹⁹ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Con las ya multitudadas reformas al marco legal agrario de 1992, muchos de estos vicios fueron desterrados de tajo de la impartición de justicia agraria con la sustitución de las autoridades administrativas por Tribunales Agrarios, quienes en tiempos más cortos resuelven en definitiva tanto el llamado rezago agrario, como las nuevas controversias suscitadas a partir de 1992 en el campo mexicano.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en su artículo primero señala que: "Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional"¹⁰⁰.

Podemos concluir que al gozar los tribunales agrarios de plena jurisdicción y autonomía, estos están facultados para juzgar y resolver todas las cuestiones referentes a su competencia, así como del poder suficiente para ejecutar sus propias determinaciones y sentencias.

3.3.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Los Tribunales Agrarios se componen de el Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios, los cuales se integrarán por magistrados propuestos por el

¹⁰⁰ Artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Presidente de la República y serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Tribunal Superior Agrario está integrado por 5 magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un super numerario que suplirá las ausencias de los titulares. Los magistrados durarán en su encargo seis años, si concluido dicho término fueran ratificados serán inamovibles.

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.

Asimismo, el Tribunal Superior contará con una Secretaría General de Acuerdos, el titular de ésta será el jefe inmediato de las oficinas en el orden administrativo y dirigirá las labores de ellas.

La Secretaría General de Acuerdos cuenta con dos subsecretarías, la primera es la Subsecretaría de Instauración e Instrucción del Procedimiento, cuya función es el control de la documentación del tribunal, el registro, radicación y el archivo de los expedientes que son turnados al Tribunal Superior, además de instruir el procedimiento turnando los expedientes al magistrado ponente para que formule el proyecto de resolución que corresponda.

La segunda es la Subsecretaría de Integración y Ejecución de Resoluciones, la cual se encarga del engrose de las sentencias emitidas por el Tribunal Superior, así como de la ejecución de las mismas, esta Subsecretaría cuenta con la Dirección de Audiencia Campesina, la cual informa a quien lo solicite, siempre y cuando sea parte en el juicio agrario, el estado procesal que guardan los expedientes.

El Tribunal Superior Agrario, cuenta con una Dirección General de Asuntos Jurídicos, integrada por tres direcciones.

La primera es la Dirección de Amparos, quien tiene la función de llevar el control y seguimiento de los juicios de amparo que se interpongan en contra de las resoluciones del Tribunal Superior y los magistrados que lo integran.

Otras funciones que tiene la dirección son las de preparar los informes previos y justificados que los magistrados del Tribunal Superior, en conjunto o en lo individual, y los funcionarios del mismo deban rendir en los juicios de amparo que se interpongan contra sus actos y resoluciones; someter a consideración del Presidente de Tribunal Superior las instrucciones para el cumplimiento de las sentencias que se emitan en los juicios de amparo; presentar copias certificadas de los documentos que soliciten los órganos del Poder Judicial de la Federación en los juicios de amparo.

La segunda es la Dirección de Asuntos y Estudios Legislativos, se encarga del Centro de Estudios de Justicia Agraria teniendo como propósito la planeación, organización, dirección y evaluación de las actividades relacionadas con la investigación, enseñanza, capacitación, actualización y difusión de conocimientos relacionados con el derecho agrario y la impartición de la justicia agraria.

La tercera es la Dirección de Procedimientos Jurídicos, misma que se encarga de procedimientos diversos ajenos a la materia agraria como los son; el formular las denuncias de hechos delictuosos cometidos por servidores públicos de los tribunales agrarios que se produzcan con motivo del desempeño de sus funciones o, en su caso, cometidos en contra de ellos o de los bienes a su cuidado.

Esta misma dirección se encarga de formular los contratos a celebrar por el Tribunal Superior llevando el registro de ellos, así como los instrumentos jurídicos de cualquier índole, relativos a derechos y obligaciones patrimoniales de los tribunales agrarios, y emitir opinión en los contratos, convenidos, concesiones, autorizaciones y permisos que compete celebrar a los tribunales agrarios.

Los Tribunales Unitarios Agrarios han sido dotados de una estructura orgánica mínima que le permite atender la demanda de trabajo.

Cada Tribunal Unitario estará a cargo de un magistrado numerario y lo auxiliarán en sus funciones un secretario de acuerdos, quien será el responsable en materia administrativa del Tribunal Unitario y entre sus atribuciones más importantes se encuentran las de dar cuenta diaria de promociones y correspondencia; autorizar despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y resoluciones; asentar en los expedientes las certificaciones y razones dispuestas por la ley; dar fe de las actuaciones en que intervengan; asistir a las diligencias de desahogo de pruebas; expedir copias certificadas que se soliciten; mantener los expedientes debidamente foliados, rubricados y sellados; practicar notificaciones en el tribunal o fuera de él cuando se requiera ordenar y vigilar el despacho de los asuntos y correspondencia del tribunal.

Los Tribunales Unitarios contarán con Secretarios de Estudio y Cuenta, quienes se encargarán de elaborar los proyectos de acuerdo y resoluciones que son sometidos a la aprobación del magistrado. Además podrán fungir como Secretarios de Acuerdos, cuando así lo determine el Tribunal Superior.

Cuentan también con jefes de Unidad de Asuntos Jurídicos, que tienen a su cargo la tramitación de los juicios de amparo y el desahogo de consultas sobre materias jurídicas distintas a la agraria, que formule el magistrado o los secretarios y actuarios.

Disponen también de un Jefe de Control de Procesos, a quien corresponde llevar el registro estadístico de las actuaciones judiciales, así como la verificación de las diligencias

desahogadas por los actuarios, el control del estado de trámite de los expedientes, el turno a los secretarios de estudio y cuenta, todo esto en auxilio del magistrado y el secretario de acuerdos.

Cuenta con una Unidad de Audiencia Campesina, encargada de asesorar a los campesinos en la consulta de expedientes en los que son parte, explicándoles los alcances de los acuerdos y otras actuaciones, e informando los estados de trámite de dichos expedientes.

3.4.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

La competencia es la capacidad del órgano jurisdiccional para conocer y resolver un caso concreto.

El juzgador posee solamente la competencia que la Ley le atribuye, en la cual se especifican las facultades y atribuciones de éste con respecto al conocimiento y resolución de los litigios. En este sentido la Competencia de los Tribunales Agrarios se encuentra establecida en su Ley Orgánica.

3.4.1.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.

El ámbito de competencia del Tribunal Superior Agrario se divide en dos vertientes, la primera es la competencia extraordinaria o transitoria y la segunda es la competencia ordinaria y permanente, de la primera no haremos ningún señalamiento en lo que se refiere al Tribunal Superior Agrario y solo lo abordaremos muy someramente cuando tratemos lo relacionado a la competencia extraordinaria o transitoria de los Tribunales Unitarios ya que trataremos con mayor profundidad este punto en el capítulo cuarto.

1.- Competencia Ordinaria y Permanente: Esta se encuentra prevista en los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de los cuales se advierte lo siguiente:

a).- Competencia Funcional: Esta se refiere a las facultades que tiene el Tribunal Superior Agrario en su conjunto, (pleno), así como las facultades de cada uno de los magistrados que lo integran.

Tratándose de controversias que deba resolver el Tribunal Superior Agrario, este sesionará en pleno, como órgano colegiado, es decir, que para que las sesiones de éste sean válidas, deben estar presentes los cinco magistrados que lo integran, o por lo menos tres magistrados que lo integran, entre los cuales deben estar el Presidente del Tribunal.

La función del Tribunal Agrario en pleno, es el de emitir todas las resoluciones que con el carácter de sentencia le correspondan a éste.

La competencia funcional de los magistrados en lo individual, comienza cuando una vez radicado el juicio agrario se turna a el magistrado instructor, quien formulará el proyecto de resolución, misma que será presentada al pleno del Tribunal Superior Agrario a efecto de que sea aprobada, modificada o desechada.

b).- Competencia por Atracción: En el caso de los juicios agrarios que tengan características especiales, el Tribunal Superior podrá atraer el conocimiento del juicio agrario para resolverlo de conformidad con el previsto por el artículo 10 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

c).- Competencia Territorial: Al respecto el Dr. Gonzalo Armienta Calderón señala que "La jurisdicción del Tribunal Superior Agrario se ejerce, en todo el ámbito espacial del país, por ser el órgano jurisdiccional de superior jerarquía que resuelve en segundo grado los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, establece jurisprudencia obligatoria para dichos tribunales, conoce de las excitativas de justicia, de los conflictos de competencia, de los impedimentos, excusas, recusaciones y quejas, y ejerce el control administrativo de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria" ¹⁰¹.

¹⁰¹ Armienta Calderón Gonzalo. Op. cit. p. 44.

Cabe agregar a la opinión del Dr. Armienta Calderón que la competencia territorial en todo el país le compete al Tribunal Superior Agrario respecto a los expedientes que le remite la Secretaría de la Reforma Agraria, referentes a las solicitudes de dotación de ejidos, ampliaciones y creación de nuevos centros de población ejidal, ya que éste emite la resolución que ponen fin a las acciones agrarias antes mencionadas.

d).- Competencia para Establecer Jurisprudencia: El día 10 de julio de 1993 aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en esta última se faculta al Tribunal Superior Agrario para crear jurisprudencia.

Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho define la jurisprudencia como “el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores. Ahora bien por jurisprudencia no debe entenderse cualquier aplicación del derecho aislada, sino la repetida y constante, uniforme, coherente, por tal modo que revele un criterio o pauta general, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas”¹⁰².

Al establecerse la competencia del Tribunal Superior Agrario para la formación de jurisprudencia, a través de la reiteración de un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, o bien, mediante el sistema de denuncia de sentencias en

¹⁰² De Pina y De Pina Vara. Op. cit. p. 340.

las que los Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias, para efecto de que el Tribunal Superior Agrario resuelva aquella que deba prevalecer.

El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios en sus artículos 18 y 19, señalan el procedimiento para establecer jurisprudencia, como se describe en el párrafo que antecede.

e).- Competencia para conocer del Recurso de Revisión: El Tribunal Superior Agrario de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es competente para conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios, las cuales son impugnables mediante el citado recurso, siempre y cuando se encuentren dentro de las hipótesis contenidas en el artículo 198 de la Ley Agraria.

f).- Competencia para conocer de las Excitativas de Justicia: El Tribunal Superior Agrario conocerá de las excitativas de justicia, con lo cual se pretende que los magistrados respondan dentro de los plazos establecidos a toda promoción de las partes, así como formular sus proyectos de sentencia en un tiempo idóneo.

3.4.2.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS.

Los Tribunales Unitarios Agrarios, al igual que el Tribunal Superior Agrario tiene una competencia extraordinaria o Transitoria y una competencia ordinaria.

1.- Competencia Extraordinaria o Transitoria: Antes de las reformas el marco legal agrario se encontraban tramitándose en las Comisiones Agrarias Mixtas un sinnúmero de controversias conocidas como conflictos parcelarios mismas que al entrar en vigor las reformas de 1992, debían ser puestas en estado de resoluciones y ser remitidos a los Tribunales Unitarios Agrarios para su resolución definitiva, así como los expedientes relativos al reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Por ello, en el artículo Tercero Transitorio de la Reforma Constitucional de 1992, se dispuso que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competentes, continuarían desahogando los asuntos que se encuentran en trámite. Los expedientes sobre los cuales no se hubiese dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en el estado de resolución y se turnarán a éstos para que conforme a su Ley Orgánica, resolvieran en definitiva.

En términos del artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios

o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren 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.

2.- Competencia Ordinaria y Permanente: Esta se encuentra prevista en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

a).- Competencia Territorial: Los Tribunales Unitarios Agrarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les plantean con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción.

Los Tribunales Unitarios tienen su sede en las capitales de los Estados, pero existen también sedes alternas, creadas con el propósito de que los campesinos no tengan que trasladarse a la sede primordial.

En los Estados en que exista solamente la sede primordial del Tribunal Unitario Agrario, este conocerá de las controversias que se susciten en todo el Estado, y en los casos que exista sede primordial y sede alterna, tendrán jurisdicción en determinados Municipios, de conformidad con el acuerdo aprobado por el Tribunal Superior Agrario el día 22 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de septiembre del mismo mes y año.

En consecuencia los juicios que se presenten en la sede alterna, será atendido y resuelto en ésta, de conformidad con su competencia territorial.

b).- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer de los siguientes puntos:

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

II.- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.

III.- Del reconocimiento del régimen comunal;

IV.- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI.- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados entre sí; como las que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población;

VII.- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII.- De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos que contravengan las leyes agrarias;

IX.- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agricolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas.

X.- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;

XI.- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

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

XIII.- De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegadas a las disposiciones legales aplicables; y

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

3.5.- DE LOS RECURSOS EN MATERIA AGRARIA.

Dentro de la legislación agraria se encuentran previstos tres medios de impugnación con los cuales se pretende combatir las resoluciones dictadas por los Tribunales Agrarios, siendo estos: El Recurso de Revisión, la Excitativa de Justicia y el Juicio de Amparo, aunque propiamente dicho la Excitativa de Justicia es una especie de queja.

Antes de estudiar los recursos en forma individual debemos definir lo que se entiende por medios de impugnación y que se entiende por recurso.

Rafael de Pina en su diccionario de derecho define a los medios de impugnación como "Facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público, en su caso, que les permiten combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan a derecho.

Los medios de impugnación comprenden tanto los recursos como los procesos autónomos de finalidad impugnativa (v. gr., el juicio de amparo).

La finalidad de los medios de impugnación es la de ofrecer la oportunidad de corregir los errores en que los jueces pueden incurrir en la aplicación del derecho, no ya por malicia, sino simplemente, por las dificultades propias de su función y en atención a la fiabilidad humana”¹⁰³.

Alcalá-Zamora, citado por José Ovalle Favela, define a los medios de impugnación como “Los actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegado a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos”¹⁰⁴.

Es decir los medios de impugnación tienen dos objetivos, una obtener un nuevo examen de la resolución impugnada y dos, obtener una decisión acerca de la resolución que se impugna.

Después de definir que son los medios de impugnación, debemos señalar que el acto que se impugna es necesariamente el acto de autoridad, el cual constituye el presupuesto del recurso, ya que el acto de autoridad es una manifestación de imperio como expresión concreta del poder del Estado.

¹⁰³ De Pina y De Pina Vara. Op. cit. p. 139.

¹⁰⁴ Ovalle Favela José. Derecho Procesal Civil, 4a. ed., Edit. Harla. México. 1991. p. 226

Las partes o los terceros con algún interés en el juicio son los únicos que pueden ejercitar el acto impugnativo. es decir, son los únicos que pueden atacar el acto de autoridad.

En este mismo orden de ideas procederemos a citar algunas definiciones de recurso.

J. Ramiro Podetti, define a los recursos como: “ El medio procesal por el cual quien considere agraviados sus intereses por una resolución judicial, y sea parte en el juicio o sin serlo tenga personería legal, puede intentar la reparación del error o del defecto que lo agravió” ¹⁰⁵ .

A su vez Carlos Arellano García define al recurso como “La institución jurídica mediante la cual, la persona física o moral, presuntamente afectada por una resolución jurisdiccional o administrativa, de autoridad estatal, la impugna ante la propia autoridad o ante autoridad estatal al considerar que le causa agravios que hace valer, concluyéndose con una resolución confirmatoria, revocatoria o modificatoria de la resolución impugnada” ¹⁰⁶

Podemos concluir que los recursos, presuponen la existencia de un juicio y de una sentencia, el cual se promueve generalmente ante un juez de mayor jerarquía y excepcionalmente ante el juez que dictó la resolución impugnada.

¹⁰⁵ Podetti J. Ramiro. Derecho Procesal Civil, Mercantil y Laboral, Tomo VII. A Tratado de las Ejecuciones, 2a. ed. Edit. Diar. Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 394.

¹⁰⁶ Arellano García Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo, 8a. ed. Edit. Porrúa, México, 1993, p. 654.

El recurso tiene por objeto que se revise la resolución impugnada, para que esta sea modificada, ratificada o que se dicte una nueva resolución.

El recurso deberá ser interpuesto por alguna de las partes en el juicio o algún tercero que tenga interés en el mismo.

Una vez definido que son los medios de impugnación y que son los recursos, procederemos a estudiar en forma individualizada el Recurso de Revisión, la Excitativa de Justicia y el Juicio de Amparo.

Por la propia naturaleza del juicio agrario y sujetándose a uno de los principios que rigen, y que se refiere a la concentración y celeridad, el procedimiento agrario se vuelve excluyente de formalidades excesivas, incidentes y recursos intraprocesales.

Como prueba de ello, el único recurso que contempla la Ley Agraria, es el de revisión, mismo que se encuentra contemplado en los artículos 198 al 200, del citado ordenamiento, en los cuales se establece que:

“El recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelven en primera instancia sobre:

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

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

III.- La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria”¹⁰⁷.

El artículo 9, fracciones 1, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece que el Tribunal Superior Agrario es competente para conocer en revisión, las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios en los casos a que se refiere el artículo 198 en razón del grado, ya que para efectos de la nueva Legislación Agraria, los Tribunales Unitarios Agrarios son órganos jurisdiccionales de primer grado, en tanto que el Tribunal Superior Agrario es un órgano jurisdiccional de segundo grado.

Los requisitos de tiempo y forma en que debe interponerse el recurso de revisión se encuentran previstos en el artículo 199 de la Ley Agraria, el cual establece que dicho recurso puede presentarse en un simple escrito en el que se expresen los agravios, el cual se deberá interponer ante el Tribunal Unitario Agrario que emitió la resolución que se recurre, dentro del término de 10 días posteriores a la notificación de la resolución.

¹⁰⁷ Ley Agraria. Art. 198.

Una vez presentado el recurso, siempre y cuando se trate exclusivamente de los casos a que se refieren los artículos 198 de la Ley Agraria y 9, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Unitario Agrario lo admitirá en un plazo de tres días y dará vista a las partes para que dentro del término de cinco días expresen lo que a sus intereses convengan. Posteriormente será enviado el expediente agrario, el escrito de agravios y la promoción de los terceros interesados, al Tribunal Superior Agrario, el cual resolverá en definitiva dentro de los diez días siguientes a partir de la recepción del expediente.

Es importante señalar que existe un gran número de recursos de revisión, en contra de las sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios, las cuales no se encuentran previstos dentro de los supuestos señalados por los artículos 198 de la Ley Agraria, y 9, fracciones I, II y III, de la Orgánica de los Tribunales Agrarios, sin embargo, estos los admiten a trámite, provocando que el término para la interposición del juicio de amparo transcurra, ocasionando que la parte afectada quede en estado de indefensión.

Por otra parte y no obstante que son muy claros los preceptos legales vertidos con anterioridad respecto a los casos en que procede el Recurso de Revisión, se ha emitido jurisprudencia en el siguiente sentido:

REVISION, RECURSO DE, CARENCIA DE FACULTAD LEGAL DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO PARA CALIFICAR EL RECURSO PREVISTO POR EL ARTICULO 199 DE LA NUEVA LEY AGRARIA. Ante las ausencias de disposición

expresa en cuanto a la tramitación del recurso de revisión previsto por el artículo 199 de la Nueva Ley Agraria, tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que, una sana y correcta interpretación del artículo 199 de la Ley que se indica, permite concluir que los tribunales unitarios agrarios carecen de facultades para decidir o calificar si la sentencia definitiva en juicio de controversia agraria sobre posesión de una fracción de terreno ejidal o comunal, es o no impugnable a través del recurso de revisión, toda vez que tal facultad corresponde de manera expresa al Tribunal Superior Agrario, conforme a lo que dispone el artículo 9 de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 219/93.- Maximiliano Mateo Valencia y Metodía Morales Pérez.-
23 de Septiembre de 1993.- Unanimidad de votos.- Ponente: Agustín Raúl Juárez Herrera.-
Secretario: Javier Fuentes Adame.

En otro orden de ideas hablaremos de la excitativa de justicia, la cual no presupone la existencia de una sentencia, sino la falta de esta, o que no ha sido acordada alguna promoción de las partes.

El Doctor Sergio García Ramírez opina al respecto que "Los ordenamientos procesales han introducido diversos medios para resolver el problema de la inactividad judicial. Entre ellos figuran la excitativa de justicia, siendo esta en recurso impropio, pues no corrigen, por si

mismos, la omisión indebida a través de una resolución que satisfaga el deber jurisdiccional que se ha cumplido, ni desemboca en una resolución sobre el punto desatendido por el juzgador de grado superior, solo impulsan al juzgador negligente a través de la amenaza de sanción o la imposición de un correctivo”¹⁰⁸.

Por lo que la excitativa de justicia no es propiamente un recurso, sino una instancia de queja, con el objeto de que a las partes se les imparta justicia de una forma pronta y expedita.

Al respecto el artículo 9, fracción VII, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dispone que el Tribunal Superior Agrario será competente para:

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

La excitativa de justicia se podrá promover ante el Tribunal Superior Agrario o ante el Tribunal Unitario Agrario, dicha promoción deberá contener el nombre del magistrado, la actuación omitida y los razonamientos en que funden la excitativa.

En el caso de que se promueva ante el Tribunal Superior Agrario, porque el proyecto de resolución no ha sido presentado a éste, el Secretario General de Acuerdos, verificará esta

¹⁰⁸ García Ramírez Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Edit. Porrúa, México, 1993. p. 585

circunstancia y en caso de ser cierta, dicho órgano colegiado requerirá al magistrado ponente para que lo presente.

Cuando la excitativa de justicia se promueva ante el Tribunal Unitario, la promoción deberá contener la fecha de presentación, además deberá ser acompañada de una copia para el Tribunal Superior.

El magistrado que conozca del asunto deberá rendir su informe en un término de veinticuatro horas, tanto la promoción inicial como el informe se enviarán al Tribunal Superior, quien lo turnará al magistrado ponente, el cual deberá presentar su proyecto en un plazo no mayor de siete días, en el caso de que no se rinda el informe respectivo, se tendrán por ciertos los hechos imputados.

En el caso de que la excitativa contenga hechos que se imputen a algún Tribunal Unitario Agrario, y que dicha excitativa se presente ante el Tribunal Superior Agrario, éste notificará al Tribunal Agrario respectivo, y se seguirá el trámite anterior.

La excitativa de justicia tiene por objeto que el Tribunal Superior ordene, a pedimento de parte legítima, que los magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la Ley, sea para dictar sentencia o formular proyecto de la misma, o para la substanciación del procedimiento del juicio agrario.

Por otra parte la Ley Agraria prevé en su artículo 200, párrafo segundo, que contra las sentencias definitivas de los Tribunales Agrarios sólo procederá el juicio de amparo, por lo que principiaremos con la cita de algunos conceptos del juicio de amparo.

Ignacio Burgoa, define al juicio de amparo como: "Un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular del sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracción II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado"¹⁰⁹.

Por su parte Carlos Arellano, define al juicio de amparo de la siguiente manera: "Es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios"¹¹⁰.

¹⁰⁹ Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo, 31a. ed., Edit. Porrúa, México, 1994. p. 173

¹¹⁰ Arellano García Carlos. *Op. cit.* p. I

En el párrafo segundo del artículo 200 de la Ley Agraria, dispone que: Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En tratándose de otros actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el Juez de Distrito que corresponda.

Conocido el marco legal del juicio de amparo agrario, debemos distinguir dos cuestiones de vital importancia dentro del citado juicio, las cuales se determinarán dependiendo de quienes promuevan el juicio de amparo.

Los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, regulan la procedencia del juicio de garantías, siendo el último precepto legal invocado en su fracción II, párrafo tercero y cuarto, en las cuales se señalan características especiales que rigen el juicio de amparo en materia agraria; mismas que se transcriben a continuación:

“Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros deberán recabarse de oficios todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios y comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento, ni el consentimiento expreso de propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta”¹¹¹.

En este sentido podemos inferir que existe una diferencia entre el amparo promovido por los pequeños propietarios y el promovido por núcleos ejidales o comunales, o por ejidatarios o comuneros, ya que en estos casos se observarán los preceptos legales contenidos en el libro segundo de la Ley de Amparo. En el caso de que la demanda de garantías se promueva por pequeños propietarios, estos se sujetarán a las reglas establecidas en el artículo 107 Constitucional, así como a lo dispuesto en su Ley Reglamentaria, para el amparo administrativo en general.

De la distinción entre el juicio de amparo promovido por los sujetos del derecho agrario y los pequeños propietarios, se estableció un régimen excepcional de protección a los primeros, en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en este sentido:

MATERIA AGRARIA, SU CONNOTACION. Del análisis de la adición a la fracción II del artículo 107 Constitucional y de las reformas correlativas a la Ley de Amparo en Decreto,

¹¹¹ Artículo 107 Constitucional.

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de febrero de 1963, así como de sus respectivas exposiciones de motivos y de su proceso legislativo, se concluye que por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 Constitucional. Ahora bien, si ese instituto tiene por objeto proteger a los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal en sus "derechos y régimen jurídico", "en su propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios", en "régimen jurídico ejidal", cabe concluir que tiene carácter de materia agraria cualquier asunto donde se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico que la legislación de la materia, es decir, el artículo 27 de la Constitución, el Código Agrario y sus Reglamentos, establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados; ya sea que tales actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario en que, por su propia naturaleza, necesariamente están vinculados con las cuestiones relativas al régimen jurídico agrario mencionado, o bien cuando, aún provenientes de cualesquiera otras autoridades pudieran afectar algún derecho comprendido dentro del aludido régimen jurídico agrario.

Séptima Época, Tercera Parte:

Vol. 28, pág. 47. A.R. 10,046/68. Poblado Colonia de Fuentes, Mpio. de Cortázar, Gto.

5 votos.

Vol. 32, pág. 17. A.R. 2,083/70. Manuel Pérez Flores y otros. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 32, pág. 17. A.R. 8,385/67. Comisariado Ejidal del Ejido Llano de Lima, Mpio. de Tapachula, Chis. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 34, pág. 23, A.R. 5,339/70. Comisario Ejidal del Poblado "Las Guayabas", Mpio. de Etchojoa, Son. y acumulados, 5 votos.

Vol. 34, pág. 23. A.R. 2,603/71. Misael de los Santos y Congs, 5 votos.

De esta manera se establece lo que se entiende por materia agraria para los efectos del amparo, extendiéndose a las expectativas de derechos de los núcleos agrarios y sus integrantes, aún antes de su formalización como ejidos o comunidades.

Características procesales del juicio de amparo en materia agraria:

- 1.- Obligación del juzgador de suplir la deficiencia de la queja.
- 2.- Limitación a la procedencia del desistimiento, del sobreseimiento por falta de promoción, de la caducidad de la instancia y del consentimiento expreso de los actos reclamados.

- 3.- Simplificación en la forma de acreditar la personalidad.

- 4.- Prohibición de desconocer la personalidad de los miembros de los órganos de representación de los núcleos agrarios, cuando haya vencido el término para el que fueron electos sin que se haya hecho nueva elección.

- 5.- Facultad de continuar el trámite de un amparo promovido por un campesino, por aquel que tenga derecho de heredero.

- 6.- Derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que afecten o puedan afectar a núcleos ejidales o comunales.

- 7.- Derecho de reclamar en un término de treinta días, actos que causen perjuicio a ejidatarios o comuneros.

- 8.- Facultad de los jueces de primera instancia de recibir la demanda de amparo y decretar la suspensión en los casos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población o a ejidatarios o comuneros en lo individual.

- 9.- Obligación de recabar de oficio las pruebas que se consideren convenientes, y amplias facultades de los jueces para acordar diligencias.

10.- Obligación de examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aunque sean diferentes de los invocados en la demanda.

11.- Prohibición de que se tenga por no interpuesto un recurso por falta de copias y obligación de ordenar su expedición.

12.- Derecho de hacer valer el recurso de queja en cualquier tiempo.

13.- Obligación especial del Ministerio Público de vigilar que se cumplan las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población.

14.- Procedencia de la suspensión de oficio cuando los actos reclamados entrañen la afectación de los bienes agrarios de núcleos de población.

15.- No exigencia de garantía para que surta efectos la suspensión.

16.- Obligación de las autoridades responsables de rendir sus informes justificados, no sólo de la manera más precisa que conduzca al conocimiento exacto de los hechos, sino también, acompañándolos de todos los elementos idóneos para ello.

17.- Régimen especial de representación sustituta para evitar que un núcleo de población pueda quedar sin defensa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir del análisis de los preceptos contenidos en el Libro Segundo de la Ley de Amparo, ha sustentado las características descritas con antelación, como notas distintivas del juicio de amparo en materia agraria.

3.6.- LA PROCURADURIA AGRARIA Y EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANOS ADMINISTRATIVOS AUXILIARES DE LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA.

3.6.1.- LA PROCURADURIA AGRARIA.

Si hacemos un recorrido retrospectivo en la historia de nuestro país, encontraremos varios antecedentes de la existencia de instituciones creadas con similar propósito al de la Procuraduría Agraria, desde la época de la colonia hasta la fecha, pero solo nos limitaremos a mencionar brevemente los antecedentes más recientes de ésta.

La Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, abrogada por decreto del 17 de abril de 1922, mismo que permitió la creación de las llamadas Procuradurías de Pueblos, cuyo objetivo era el de asesorar en forma gratuita a los núcleos agrarios; para el cumplimiento de sus objetivos, se establecieron en las capitales de los Estados.

Estas Procuradurías de Pueblos desaparecieron en 1934, al entrar en vigor el Código Agrario del mencionado año, ya que este no preveía la existencia de esta institución.

En el año de 1953, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dejando de existir aproximadamente en el año de 1964. Siendo hasta el día 7 de abril de 1989, en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se creó una unidad administrativa denominada Dirección General de Procuración Social Agraria.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria concedía a la Dirección General de Procuración Social Agraria las siguientes atribuciones:

I.- Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de las Procuradurías Sociales Agrarias de las Delegaciones, así como supervisar su operación;

II.- Asesorar a los Comités Particulares Ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y mas eficaz resolución;

III.- Atender las demandas planteadas por particulares, ejidatarios y comuneros, con motivo de la presunta violación a la Legislación Agraria que lesionen los derechos de los promoventes; emitir opinión sobre su procedencia y turnarla a la autoridad competente;

IV.- Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población;

V.- Vigilar que las cláusulas conciliatorias que se establezcan entre las partes, no lesionen intereses de terceros, ni en su enunciado ni en su ejecución;

VI.- Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios en cualquier lugar del territorio de la República; solicitar en su caso, la colaboración de las autoridades que correspondan y dictaminar lo procedente.

VII.- Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, hasta culminarlos con la emisión del dictamen a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria;

VIII.- Practicar de oficio y mandar desahogar a petición de los interesados dentro del procedimiento, cuantas diligencias sean necesarias y conducentes para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, así como los actos de simulación agraria; y

IX.- Las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que sean afines a las que anteceden”¹¹².

Gran parte de estas atribuciones son retomadas por la actual Procuraduría Agraria, las cuales señalaremos más adelante.

La Procuraduría Agraria, tiene una naturaleza jurídica formal, ya que a partir del 16 de enero de 1992, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 27 constitucional ya reformado, en su fracción XIX establece que: “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.... La Ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria”¹¹³.

De conformidad con las reformas al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria define a la Procuraduría Agraria como: “... un organismo descentralizado de la Administración Pública

¹¹² Diario Oficial de la Federación, del 7 de abril de 1989.

¹¹³ Artículo 27 Constitucional.

Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria”¹¹⁴.

De acuerdo con el artículo 135 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria, tiene funciones de servicio social, y está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de estos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, cuando estos se lo soliciten o de oficio en términos de la ley reglamentaria.

Entre sus atribuciones encontramos las siguientes:

- 1.- La representación legal de las entidades e individuos a que se refiere el artículo 135 de la Ley Agraria.
- 2.- Asesoría jurídica a los sujetos de derecho agrario, en relación con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley referida con antelación.
- 3.- La conciliación entre los sujetos de derecho agrario
- 4.- Cuando exista violación a las leyes agrarias o cuando las autoridades agrarias no las cumplan, deberá denunciar y prevenir ante las autoridades competentes.

¹¹⁴ Ley Agraria. Art. 134.

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

6.- Denunciar a los empleados y funcionarios encargados de la impartición de la justicia agraria, cuando no cumplan estos con sus funciones o responsabilidades.

7.- Ejercer con el auxilio de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

8.- Investigar y denunciar el acaparamiento de tierras.

9.- Asesorar a los sujetos de derecho agrario en el trámite para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios.

10.- Denunciar ante el Ministerio Público, las faltas en la materia agraria que puedan ser constitutivos de un delito, así como las irregularidades en que incurra el comisariado ejidal.

11.- Asesorar a los sujetos de derecho agrario, en la celebración de contratos, convenios, con terceros o entre sí, que tenga que ver con derechos agrarios.

12.- Orientar a los núcleos agrarios en forma individual o colectiva, y en su caso gestionar ante las autoridades competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias que requieran para la explotación de sus tierras, aguas y bosques.

13.- Actuar como árbitro y dictaminar en los casos que no se llegue a un acuerdo, por las partes.

14.- Emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando lo soliciten los núcleos de población.

15.- Emitir opinión en la constitución de sociedades en las que participan núcleos ejidales o comunales, colectiva o individualmente.

16.- Vigilar que se cumpla con el derecho de preferencia, en los casos de liquidación de sociedades en las que participen los núcleos de población ejidal o comunal, colectiva o individualmente.

La Procuraduría Agraria, al promover la conciliación de intereses entre ejidos o comunidades, entre ejidatarios o comuneros y entre estos y pequeños propietarios, busca que las partes deduzcan sus derechos amigablemente y no lleguen hasta la autoridad jurisdiccional a deducirlos, haciendo más expedita la impartición de justicia.

En caso de no llegar a una composición amigable entre las partes, la Procuraduría Agraria, debe asesorar a las partes para que estas deduzcan sus derechos ante el Tribunal Agrario competente, de estas dos formas la Procuraduría Agraria cumple con su objetivo principal que es el de procurar justicia para la clase campesina del país, en representación de sus legítimos intereses.

3.7.2.- REGISTRO AGRARIO NACIONAL

El Registro Agrario Nacional es creado el 24 de abril de 1928, durante el periodo de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, el Registro Agrario surge como una oficina que depende directamente de la entonces llamada Comisión Nacional Agraria , y cuya función principal era el de llevar un control adecuado del reparto de tierras. No fue sino hasta el año de 1985, en que el Registro Agrario se transforma en una Dirección General, dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las ya multicitadas reformas al artículo 27 constitucional, dan nacimiento a una nueva Ley Agraria, que fundamentalmente busca dar seguridad jurídica, en la cual el Registro Agrario juega un papel muy importante, puesto que es la institución que tiene a su cargo la inscripción de todos y cada uno de los actos jurídicos, tanto judiciales, que como por voluntad de los titulares de derechos agrarios creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones sobre la tierra.

El artículo 148, de la Ley Agraria señala que: "Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta Ley funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades"¹¹⁵.

El Registro Agrario Nacional tiene la obligación de inscribir los siguientes documentos.

- 1.- Los reglamentos internos de los ejidos y comunidades.
- 2.- Actas de Asamblea
- 3.- Los certificados parcelarios y derechos sobre tierras de uso común.
- 4.- La enajenación de derechos parcelarios.
- 5.- Las resoluciones de la asamblea de conversión del régimen comunal al ejidal.
- 6.- Las actas constitutivas de las uniones de ejidos y comunidades, de las asociaciones rurales de interés colectivo, de las sociedades de producción rural, de las uniones

¹¹⁵ Ley Agraria. Art. 148.

de sociedades de producción rural, de las sociedades de solidaridad social, de las sociedades contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, en relación con el título sexto de la Ley Agraria y de las sociedades civiles y mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

7.- Resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o existan derechos ejidales y comunales.

8.- Los planos generales de ejidos y comunidades; los de la delimitación de solares urbanos y los de catastro y censos rurales.

9.- Los decretos de expropiación de ejidos y comunidades.

10.- La inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.

El Registro Agrario Nacional debe expedir los siguientes documentos:

1.- Los certificados parcelarios y de derechos sobre las tierras de uso común.

2.- Los títulos de solar urbano.

- 3.- Los títulos de propiedad o dominio pleno, de colonias agrícolas y ganaderas.
- 4.- Los títulos de dominio pleno de origen parcelario.
- 5.- Expedir constancias de: inscripción de reglamentos, inscripción de actas, censos de ejidatarios y comuneros, constitución de nuevos ejidos, de registro de sociedades rurales, civiles o mercantiles.

El Registro Agrario Nacional debe controlar la información relativa a:

- 1.- Las listas de sucesores, de los ejidatarios y comuneros.
- 2.- Las sociedades rurales, mercantiles y civiles.
- 3.- Las listas de personas tenedoras de acciones serie "T".
- 4.- Las sociedades tenedoras de acciones serie "T".
- 5.- Las superficies, linderos o colindancias de los predios agrícolas, ganaderas o forestales, propiedad de las sociedades mercantiles o civiles; con indicaciones de la clase y uso de dicha superficie.

EL Registro Agrario Nacional tiene la atribución de cancelar:

- 1.- Inscripción.
- 2.- Certificados.
- 3.- Títulos.

Las funciones antes vertidas que tiene el Registro Agrario Nacional, persiguen tres objetivos principales, los cuales son: coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra, otorgar seguridad jurídica por virtud de sus inscripciones y registrar a las sociedades rurales; por ministerio de ley, las constancias que expide el registro harán prueba plena en juicio y fuera de él.

CAPITULO CUARTO

COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DEL TRIBUNAL AGRARIO

- 4.1.- COMENTARIOS AL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMO AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.**
- 4.2.- LO QUE PARA LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA ES EL REZAGO AGRARIO Y SU SOLUCION.**
- 4.3.- LAS GRANDES DIMENSIONES QUE ALCANZA EL REZAGO AGRARIO PARA LOS CAMPESINOS.**
- 4.4.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO.**
- 4.5.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACUERDOS DE ARCHIVO EMITIDOS POR EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.**

**4.6.- EL REZAGO AGRARIO NO HA CONCLUIDO, NI LEGAL,
NI FISICAMENTE. GENERANDO CONFLICTOS E INSEGURIDAD
EN EL CAMPO MEXICANO.**

**4.7.-...ANALOGIA DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES CON LAS
SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL AGRARIO.**

**4.8.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS QUE TRAE CONSIGO
LA TRANSICION DE LA JUSTICIA AGRARIA DE
ADMINISTRATIVA A JURISDICCIONAL.**

**4.9.- EXPEDIENTES CON ACUERDO DE ARCHIVO DEBERAN SER
PUESTOS EN ESTADO DE RESOLUCION Y SER TURNADOS
AL TRIBUNAL AGRARIO.**

4.10.- PROPUESTAS PARA UNA MEJOR JUSTICIA AGRARIA.

4.1.- COMENTARIOS AL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMO AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

A partir del 6 de enero de 1915, se promulgó la primera Ley Agraria, para el cumplimiento de ésta, se creó la Comisión Nacional Agraria dependiente de la Secretaria de Agricultura y Fomento, con ello se inició formalmente el reparto de tierras; a partir de entonces y hasta antes del 6 de enero de 1992 en que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Artículo 27 Constitucional, fueron instauradas miles de solicitudes de tierras, muchas de ellas fueron resueltas mediante Resolución Presidencial, las cuales declararon procedentes las acciones agrarias intentadas por los núcleos de población y en otros casos las declararon improcedentes, dando por totalmente concluidas las acciones intentadas, pero también es cierto que miles de solicitudes agrarias se fueron acumulando durante años en la Comisión Nacional Agraria, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaria de la Reforma Agraria, sin que hasta la fecha se haya emitido la correspondiente Resolución Presidencial.

Esta situación fue provocada por la corrupción de las autoridades encargadas de la impartición de la justicia agraria y en el mejor de los casos por negligencia de éstas. llevaron al legislador a conferir a los nuevos órganos jurisdiccionales de impartición de justicia agraria una competencia extraordinaria y transitoria, la cual les permitirá resolver en un breve tiempo los expedientes que integran el rezago agrario, es decir la facultad de los Tribunales Agrarios para

resolver las solicitudes agrarias de dotación , ampliación, restitución de bienes comunales, reconocimientos y titulación de bienes comunales y nuevos centros de población ejidal, así como los conflictos por posesión de parcelas, privación de derechos agrarios, problemas por límites de parcelas.

El artículo Tercero Transitorio del decreto que reformó al artículo 27 Constitucional en materia agraria, regula los requisitos y el procedimiento que deberán cumplirse en los expedientes que se encontraban en trámite, a la entrada en vigor del decreto referido, en materia de dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal, restitución de bienes comunales y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

También regula el procedimiento de aquellos asuntos que se refieren a conflictos por posesión de parcelas, privación de derechos y nuevas adjudicaciones y problemas por límites parcelarios, correspondiendo resolver a estos últimos a los Tribunales Unitarios Agrarios.

El Artículo Tercero Transitorio dispone que: "La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentran actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con

las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a estos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el parrafo 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, que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a estos una vez que entren en funciones para que se resuelvan en definitiva”¹¹⁶.

De la lectura del artículo tercero transitorio se desprende que todos aquellos expedientes que se hayan instaurado con motivo de alguna solicitud agraria y cuyo trámite no haya concluido con la correspondiente Resolución Presidencial, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a los Tribunales Agrarios para que estos resuelvan en definitiva, de conformidad con su ley orgánica.

Los expedientes a que se refiere el artículo tercero transitorio, seguirán el procedimiento que establece la Ley Federal de Reforma Agraria para cada uno de los casos en forma concreta, con la única diferencia que una vez puestos en estado de resolución estos no

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1992.

serán puestos a consideración del Presidente de la República, para que este emita la correspondiente Resolución Presidencial que ponga fin a los procedimientos agrarios, sino ahora serán turnados al Tribunal Agrario para que este emita sentencia la cual resolverá en definitiva los expedientes agrarios, y en caso de que se conceda alguna superficie a los núcleos agrarios, ya no serán enviados a la Delegación Agraria hoy Coordinación Agraria, la resolución respectiva, plano de ejecución y lista de beneficiarios, sino hoy esta documentación será enviada al Tribunal Unitario Agrario respectivo para su ejecución.

De esta forma el Artículo Tercero Transitorio del decreto que reformó al artículo 27 de nuestra Carta Magna, confieren a los Tribunales Agrario una competencia extraordinaria y transitoria para resolver en definitiva el llamado rezago agrario y concluir cabalmente la etapa distributiva de tierras iniciada en 1915.

4.2.- LO QUE PARA LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA ES EL REZAGO AGRARIO Y SU SOLUCION.

Para la Secretaría de la Reforma Agraria el rezago agrario se refiere única y exclusivamente, "a lo normado por los artículos transitorios tercero del Decreto que reforma al 27 constitucional y tercero de la Ley Agraria. Está constituido por los expedientes legalmente instaurados relativos a restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes

comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales”¹¹⁷

Entre las demandas agrarias más reiteradas de la clase campesina se encuentra la conclusión del rezago agrario, el cual alcanza grandes dimensiones.

Atendiendo a la definición anterior de rezago agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria sólo pondrá en estado de resolución los expedientes que se encuentren en trámite, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del artículo 27 Constitucional. Pero dicha definición no sólo observa lo dispuesto por el transitorio señalado con anterioridad sino también lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Ley Agraria, el cual es necesario transcribir en sus dos primeros párrafos.

“La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentren 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 las que en lo futuro se dicten, se estará a lo dispuesto en el Artículo tercero transitorio del

¹¹⁷ Recopilación en “Programa Sectorial Agrario 1995-2000”, Edit. SRA. México, 1995. p. 33

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”¹¹⁸.

Ahora bien, el precepto constitucional al que se remite la ley reglamentaria no hace referencia a los asuntos en los que exista acuerdo de archivo o dictamen negativo, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria ha excluido estos expedientes de aquellos que serán puestos en estado de resolución y en consecuencia turnados al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

En este entendido, las grandes dimensiones que alcanza el rezago agrario, ya no lo es tanto, sino se limita tan solo a unos cuantos miles de expedientes, de acuerdo a los datos que proporciona la Secretaría de la Reforma Agraria y que se encuentran clasificados de la siguientes manera:

“A principios de 1995, se identificaron 6473 expedientes en trámite, total conformado por 426 acciones agrarias de dotación de tierras, 644 de ampliación de ejidos, 19 de dotación de aguas, 300 relativos a nuevos centros de población ejidal y 18 de restitución de tierras.

En materia de bienes comunales que no requieran afectación o entrega de tierras 211 asuntos son de reconocimiento y titulación de bienes comunales, 90 de conflictos por límites y 4670 de segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en 27 comunidades

¹¹⁸ Artículo Tercero Transitorio de la Ley Agraria.

tituladas. También hay 55 expedientes relativos a procedimientos de cancelación de certificados de inafectabilidad y nulidad de fraccionamientos simulados”¹¹⁹.

En este sentido la Secretaría del ramo considera que es una idea equivocada el pensar que el rezago agrario es de mayores proporciones, y estima que en un plazo de dos años estará concluido.

De esta manera encontramos lo que para la autoridad administrativa es el rezago agrario, la cantidad de expedientes que para la misma constituyen el rezago agrario y la solución de este es tan simple como poner en estado de resolución la mencionada cantidad de expedientes y turnarlos al Tribunal Agrario para que éste emita la resolución definitiva.

4.3.- LAS GRANDES DIMENSIONES QUE ALCANZA EL REZAGO AGRARIO PARA LOS CAMPESINOS.

Las implicaciones que entraña una reforma de la magnitud de la llevada a cabo al artículo 27 Constitucional son enormes en sus manifestaciones, una de estas manifestaciones y la única a la cual haremos referencia es la del abatimiento del rezago agrario.

El Licenciado Ernesto Enriquez Rubio, mencionaba en el año de 1995 que: “Existen en la actualidad alrededor de 32 mil expedientes agrarios, de los cuales 3 mil faltan por ser

¹¹⁹ Progama Sectorial Agrario 1995-2000. Op. cit. p. 33

fallados; los 29 mil restantes son acuerdos de archivo, que carecen de base constitucional, ya que no existe Resolución Presidencial”¹²⁰. Opinión compartida por el Magistrado del Tribunal Superior Agrario, Licenciado Miguel Angel López Escutia.

La Secretaría de la Reforma Agraria ha dejado de observar lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo Tercero Transitorio del artículo 27 constitucional, del cual se infiere que los asuntos que deberán ser puestos en estado de resolución son aquellos en los cuales no se haya dictado resolución definitiva, es decir Resolución Presidencial.

Por lo que cerca de 29 mil expedientes relativos a solicitudes de tierras serán archivados, aún cuando es facultad exclusiva del Presidente de la República el dar por terminados los procedimientos agrarios mediante la emisión de la correspondiente Resolución Presidencial, fuese esta positiva o negativa y por tanto mandar a archivar el expediente formado con motivo de la solicitud formulada, en tales condiciones no corresponde a ninguna autoridad inferior a el Presidente de la República dar por totalmente concluido un procedimiento agrario.

Es así como a lo largo de casi 80 años del Reparto Agrario quedó un universo de expedientes inconclusos, archivados indebidamente, cancelando el derecho de miles de campesinos de la posibilidad de acceder a un pedazo de tierra.

¹²⁰ Enríquez Rubio Ernesto. Diplomado en Políticas Públicas del Sector Agropecuario y Desarrollo Rural. Impartido por el Instituto de la Administración Pública y el Colegio de Postgraduados, México, 1995.

4.4.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS DE ARCHIVO

Antes que nada, debemos saber cuales son las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 16, establece las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República, 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 1, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquel; y

V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen”¹²¹

El artículo antes señalado, en su fracción primera, establece que es atribución del Cuerpo Consultivo Agrario dictaminar sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluido; el artículo 304 de la Ley Federal de Reforma Agraria previene que una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envíe el delegado, lo revisará y en el plazo de 15 días lo turnará el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emitirá con término de 60 días, su dictamen o acuerdo para completar el expediente agrario; y el artículo 333 del propio ordenamiento dispone que, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario de la Reforma Agraria elevará el asunto a la consideración del Presidente de la República para que dicte la resolución correspondiente. Por lo tanto, es evidente que dicho Cuerpo Consultivo Agrario solo puede legalmente emitir dictámenes, en consecuencia, dicho órgano de consulta carece de facultades para dictar resoluciones agrarias, en general, y específicamente para determinar la inexistencia de un núcleo de población, declarar improcedente la acción agraria que este hubiera ejercitado y ordenar que se archive el expediente respectivo como asunto concluido.

Una vez conocidas las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, debemos saber que se entiende por inconstitucional.

¹²¹ Ley Federal de la Reforma Agraria, artículo 16

Al respecto el Diccionario Jurídico de Rafael de Pina señala que inconstitucional es el "Acto o norma cuyo contenido está en contradicción con la Constitución Política del Estado"¹²²

Guillermo Cabanellas define a la inconstitucionalidad como "el quebrantamiento de la letra o del espíritu de la Constitución (v.) por leyes del Parlamento, por decreto-leyes o actos de gobierno. De acuerdo con la organización judicial de cada país, la inconstitucionalidad puede declararse, en lo relativo a las normas legales, por un juez cualquiera, como conflicto en definitiva de leyes; o por un tribunal suigéneris, el de mayor jerarquía y especial para estos casos dada la índole peculiar de los preceptos constitucionales, texto que es como la ley de leyes"¹²³.

El artículo 27, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de las reformas de 1992, señalaba que:

"La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, 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"¹²⁴.

¹²² De Pina y De Pina Vara. Op. cit. p. 316.

¹²³ Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21a. ed. Tomo IV, Edit. Heliasta, Buenos Aires-Argentina, 1989, p. 380

¹²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En atención a lo dispuesto por el precepto legal antes citado, en relación con los artículos 2 y 36 del Código Agrario de 1942, así como el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se entiende que el Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano técnico de consulta, el cual emite opinión sobre los asuntos que la ley le señale o que le son sometidos a su consideración, en consecuencia, dicho órgano colegiado carece de facultades decisivas, así como de imperio para ejecutar sus opiniones, por tanto los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario que dan por concluido un expediente agrario y ordena el archivo del mismo, es ilegal, ya que este no puede poner fin al procedimiento agrario.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es el Presidente de la República la Suprema Autoridad Agraria y las resoluciones emitidas por este son definitivas, y ponen fin a un expediente de:

- I.- Restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II.- Ampliación de los ya concedidos,
- III.- Creación de nuevos centros de población;
- IV.- Confirmación de la propiedad de bienes comunales¹²⁵.

¹²⁵ Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 8

Dicho artículo en concordancia con la fracción XIII del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, anterior a las reformas de 1992, consideran como suprema autoridad agraria al Presidente de la República, y le dan el carácter de definitivas a sus resoluciones mismas que ponen fin a los expedientes señalados con antelación. En otras palabras, el Presidente de la República tiene la responsabilidad completa y absoluta, de todo lo que se refiere al artículo 27 constitucional en materia agraria y todas aquellas autoridades administrativas agrarias se encuentran subordinadas a él.

Debemos concluir que de conformidad con lo previsto por los artículos 16, fracción 1, 304 y 332, de la Ley Federal de la Reforma Agraria era el Presidente de la República a quien correspondía, en última instancia, resolver sobre la procedencia o improcedencia de las resoluciones agrarias de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales y de restitución de bienes comunales con total independencia del sentido del dictamen el Cuerpo Consultivo Agrario .

En base a lo anterior podemos decir que los dictámenes del citado órgano de consulta, no son definitivos, toda vez que el Secretario de la Reforma Agraria debe elevar el dictamen de éste a la consideración del Presidente de la República, para que éste dicte su resolución correspondiente, misma que puede ratificar o modificar dicho dictamen.

Respecto al artículo Tercero Transitorio, del artículo 27 Constitucional, su interpretación nos lleva obligadamente al cotejo y análisis conjunto con el artículo Tercero

Transitorio de la Ley Agraria; éste último va más allá de lo que dispone el primero, pues en tanto que el transitorio del 27 constitucional define la condición jurídica de los expedientes de tierras concluidos por resolución definitiva que de acuerdo con la legislación anterior no es otra que la -Resolución Presidencial, en su párrafo segundo del transitorio de la Ley Agraria se pretende establecer la definitividad a través de los acuerdos de archivo o dictámenes negativos emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario.

En las circunstancias anteriores el conflicto que se da es el de la inconformidad de los grupos campesinos para aceptar la definitividad de actos de un órgano meramente consultivo, con la pretensión de terminar el reparto agrario por decreto y no por las vías legales adecuadas.

Ahora bien, los conflictos que surjan por el problema constitucional que se plantea, deberán ser resueltos por el Poder Judicial Federal; ya que el-Cuerpo Consultivo Agrario al emitir dictámenes negativos y acuerdos de archivo, mediante los cuales pretende dar por totalmente concluidos los expedientes agrarios, ordenando su archivo, está sustituyendo la actividad jurisdiccional del Presidente de la República, en algo muy importante como lo es la emisión de las resoluciones presidenciales mediante las cuales legalmente se dan por concluidos en definitiva los expedientes agrarios.

4.5.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LOS ACUERDOS DE ARCHIVO EMITIDOS POR EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El artículo 27, Fracción XII y XIII, anterior a las reformas de 1992, así como el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad a lo dispuesto por los preceptos legales citados con antelación, el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano administrativo de consulta, cuyos actos carecen de imperio, requisito que debe revestir todo acto de autoridad, para los efectos del juicio de amparo, como se determina de la simple lectura de los artículos a los que hemos hecho referencia en líneas anteriores, en el último de estos se expresan las atribuciones de dicho órgano administrativo, estas facultades o atribuciones se circunscriben única y exclusivamente a dictaminar o emitir acuerdos sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República; así como revisar y autorizar los planos proyectos que apruebe; opinar sobre expedientes de ejecución, como es de observarse el citado organismo; es un cuerpo de consulta de la Secretaría de la Reforma Agraria y sus resoluciones carecen de los requisitos de decisión y ejecución, en este entendido el Cuerpo Consultivo Agrario no es autoridad para los efectos de el amparo, al respecto se ha emitido la siguiente jurisprudencia.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órganos técnicos de consulta, emite opinión sobre los asuntos que la Ley le señale o que le son sometidos a su consideración

en (artículo 27 fracción XI, inciso b) de la Constitución Federal y 2a y 36 del Código Agrario), 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

A.R. 9094/63.- Gregorio Domínguez Aguilar.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 6223/68.- Cleotilde Jiménez de Hoshida y Coagraviados.-Unanimidad de 4 votos.

A.R. 6286/69.-Himelda Aguirre Vda. de Rodríguez. - Unanimidad de 4 votos.

A.R. 9682/67.-Fraccionadora Villa Insurgentes, S. A.-5 votos.

A.R. 3911/68.- Filiberto Moreno y Coagraviados.- Unanimidad de 4 votos.

Apéndice del Seminario Judicial de la Federación 1917-1915.- Tercera Parte.-

Segunda Sala.-Pág. 46.

Pero en el caso de los dictámenes y acuerdos de archivo, el Cuerpo Consultivo Agrario no actúa como simple órgano de consulta, sino actúa con verdadera autoridad ya que al final de estos dictámenes o acuerdos además de ordenar el archivo de los expedientes agrarios da el asunto como totalmente concluido y ya no existe trámite posterior de los expedientes por lo

que las demás autoridades agrarias (Secretario de Reforma Agraria, Subsecretario de Asuntos Agrarios, Dirección General de Procedimientos Agrarios y Dirección General de Tenencia de la Tierra), le dan el carácter de definitivo a los mencionados dictámenes y acuerdos, al no elevarse estos a la consideración del Presidente de la República.

Por lo que se violan en perjuicio de los núcleos agrarios en cuyos expedientes (de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, restitución de bienes comunales y reconocimiento y titulación de bienes comunales), el Cuerpo Consultivo Agrario, haya emitido dictamen o acuerdo de archivo y en consecuencia lo haya dado como asunto totalmente concluido, las garantías previstas en los artículos 8, 14, 16 y 27 fracción XII (texto anterior a las reformas de 1992), y el artículo Tercero Transitorio, del decreto que reformó al artículo 27, en 1992, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se mencionarán.

Si a todas las solicitudes de tierras, previos trámites de ley deberían culminar con la emisión de Resolución Presidencial, si esto no se da por existir dictamen o acuerdo de archivo del Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que las demás autoridades agrarias mencionadas con antelación le dan el carácter de definitivo, estamos ante una suspensión del procedimiento agrario, ya que se está impidiendo que dicho procedimiento culmine con la correspondiente Resolución Presidencial, ya sea esta positiva o negativa para los núcleos agrarios, a falta de esta y de no existir los trámites posteriores que lleven a la obtención de la resolución definitiva, se está en contravención lo señalado por el artículo 8 de la Constitución Federal.

AGRARIO. SUSPENSION DE PROCEDIMIENTOS LESIVA DE GARANTIAS. Si las autoridades responsables han suspendido sin justificación legal el trámite de un procedimiento agrario, tal suspensión conculca en perjuicio del solicitante quejoso, no sólo el derecho de petición que como garantía individual consigna el artículo 8o. de la Constitución Federal, sino que también la garantía que consagra el artículo 14 de la propia Constitución Federal, ya que priva al promovente de sus derechos a que se prosigan, expediten y ejecuten los trámites ulteriores de dicho procedimiento agrario hasta obtener el correspondiente fallo Presidencial y, en su caso, la posesión definitiva de las tierras inherentes al mismo.

A.R.8553/68.-Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "El Realejo", Municipio de Jacona, Estado de Michoacán.- Fallado el 13 de agosto de 1969.- Unanimidad de 4 votos.-
Ponente: Ministro José Rivera Pérez Campos.

A.R.6112/69.-Comisariado Ejidal del Poblado de la Cabecera Municipal de Olinalá del Estado de Guerrero.- Fallado el 3 de agosto de 1960.- Unanimidad de 5 votos.-

Ponente: Ministro Carlos del Río Rodríguez.

A.R.5282/69.-Comunidad Indígena de San Angel Zorumucapio, Estado de Michoacán.- Fallado el 5 de agosto de 1970.-Unanimidad de 5 votos.-Ponente: Ministro Pedro Guerrero Martínez.

A.R.646/70.- Poblado La Palma, Municipio de Misantla, Veracruz.-Fallado el 19 de agosto de 1970.- Unanimidad de 5 votos.-Ponente: Ministro Carlos del Río Rodríguez.

A.R.469/70.- Poblado La Guinea, Municipio de Santiago Ixcuintla, Nayarit. Fallado el 24 de agosto de 1970.-Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Ministro Jorge Saracho Alvarez.

CUERPO CONSULTIVO. DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES AGRARIAS.- Que el cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta, no es autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia , pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos del mencionado cuerpo Consultivo, afectando la esfera jurídica de los particulares, por tales determinaciones deba tenersele como autoridad y considerarse las mismas susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y término en que este sea procedente.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 16, Pág. 42 A.R. 3703/68. Comisariado Ejidal del Poblado de " Santa María Totoltepec" Municipio de Toluca, Estado de México. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 127-132. Pág. 15 A.R. 5198/78. - Francisco Ramos Córdoba y otro .- 5 votos.

Vols. 139-144, Pág. 16 A.R. 1664/79.- Anastacio Verdugo Verdugo y otro.-
Unanimidad de 4 votos.

Vols. 145-150, Pág. 18 A.R. 7542/79.- Comisariado Ejidal del Poblado de San
Jerónimo Politas, Municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México.- Unanimidad de 4
votos.

Vols. 151-156, Pág. 189. A.R. 8034/79.- Rebeca Leyva de Torres.- Mayoría de 4
votos.

**CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL
JUICIO DE AMPARO, CUANDO NO ACTUA COMO SIMPLE ORGANO DE
CONSULTA.-** Cuando el Cuerpo Consultivo Agrario no se limita su actuación a la de un
simple órgano de consulta. emitiendo su opinión, sino que actúa como autoridad en los
términos del artículo II de la ley de Amparo, pronunciando una decisión que se afirma lo es del
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria), y sin
someter su acuerdo a la autoridad correspondiente gira instrucciones tendientes a su
cumplimiento, el amparo contra el organismo resulta procedente, pues se está en presencia de
auténticos actos de autoridad.

A.R. 3364/82.- Hugo Zea Hernández y otros . 14 de mayo de 1983.- Unanimidad de 4
votos.- Potente: Santiago Rodríguez Roldán Secretario: Gilberto Arredondo Vega.

A.R. 2483/75.- Comisario de Bienes comunales del Poblado de San Francisco del Mar. Municipio del mismo nombre. Estado de Oaxaca - 4 de febrero de 1976.- Unanimidad de 4 votos - Ponente. Jorge Inárritu.- Secretario Fernando Lanz Cárdenas

A.R. 4402/83.- Raúl González Meléndez y otro.- 7 de noviembre de 1983.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretario: Wilfrido Castañón León.

Informe 84.- Segunda parte.- 2a. Sala.- Pág. 47.

La antigua fracción X del artículo 27 Constitución Federal, estipulaba el derecho de los campesinos a ser dotados de tierras y la obligación del Estado de otorgarlas trayendo como consecuencia que el Ejecutivo Federal emitiese una resolución positiva o negativa la cual pondría fin al procedimiento agrario. Al respecto, la segunda sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido siguiente.

DOTACION, RESTITUCION O AMPLIACION DE EJIDOS, SOLICITUD DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL RESPECTIVA PUEDE SER NEGATIVA.- La fracción X del artículo 27 Constitucional debe entenderse en el sentido de que, tratándose de restitución, dotación o ampliación de ejidos, cuando no existan tierras afectables en el radio de siete kilómetros, o el poblado solicitante no llene los requisitos para ser objeto de dotación, puede negarse la acción intentada, sin que ello signifique la existencia de contradicción entre la

referida disposición constitucional y la resolución presidencial de carácter negativo, porque ésta se refiere a la acción intentada y aquella a la satisfacción de las necesidades del poblado, de tal manera que aún siendo negativo el mandamiento presidencial existe la posibilidad de que se intenten nuevas acciones para obtener tierras con el objeto de colmar las aspiraciones del núcleo. (SJF, A.R. 8847/83, Nuevo Centro de Población Ejidal "21 de Marzo", Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, 26 de abril de 1984).

Con el propósito de cerrar los expedientes relativos a tierras, se trató desde 1983 de darle a los dictámenes y acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario el carácter de definitivos, así como modificar las fracciones XII y XIII, del artículo 27 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión mantuvo el texto tradicional de las fracciones indicadas anteriormente, las cuales especificaban que correspondía resolver en definitiva al Presidente de la República, las acciones agrarias intentadas por los núcleos agrarios.

El 17 de enero de 1984 con el propósito anterior, se reformaron entre otros artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria el 304 y 326, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha invocado la tesis siguiente:

DOTACION, AMPLIACION O CREACION DE UN NUEVO CENTRO DE POBLACION; DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS APLICABLES HASTA EL DIECISIETE DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO, TODO PROCEDIMIENTO DEBIA CONCLUIR CON LA EMISION DE UNA RESOLUCION

PRESIDENCIAL, AUN EN EL CASO DE MANIFESTA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION EJERCITADA.- Antes de la fecha de vigencia del decreto de reformas a diversos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, (principalmente los marcados con los números 304 y 326 de dicho ordenamiento), publicados en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 17 de enero de 1984; al iniciarse la acción agraria de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, las autoridades competentes, en todo caso estaban obligadas a impulsar el procedimiento hasta dictarse la resolución presidencial a que aluden los artículos 333 y 334 de la referida Ley Reglamentaria, pues de acuerdo con las disposiciones que normaban el trámite, cuando se iniciaba una solicitud agraria en esos términos, necesariamente debía concluir con el mandamiento presidencial que en derecho procediera, lo cual regía aún cuando durante el procedimiento, se acreditara la existencia de alguna causa por la cual debía negarse la acción intentada, pues en ese caso, la negativa correspondía dictarla sólo al Presidente de la República y no a autoridad inferior alguna, siendo por tanto dicho funcionario quien en exclusiva tenía la facultad de dar por terminados esos procedimientos agrarios y mandar archivar el expediente formado con motivo de la solicitud formulada.

A.R. 88/83,- Nuevo Centro de Población "21 de Marzo", Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa.- 26 de abril de 1984.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretario: Wilfrido Castañón León.

Informe 84. Segunda Parte.- 2a. Sala.- Pág. 49 y 50.

Al respecto podemos señalar que si las solicitudes de tierras se presentaron ante las autoridades agrarias competentes antes del 17 de enero de 1984, dichas solicitudes deben culminar con la correspondiente resolución presidencial, de lo contrario se estaría aplicando en forma retroactiva las reformas a los artículos 304y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Decimos que se está aplicando retroactivamente tal disposición legal, ya que se están lesionando los derechos de los núcleos agrarios solicitantes de tierras, dado que desde la presentación de la solicitud existe la obligación de la autoridad de aplicar la ley vigente en ese momento, si en el transcurso del procedimiento se modificaron determinados preceptos legales, estos serán aplicables sólo si no se causa perjuicio a alguna de las partes, ya que la Constitución General de la República consagra el principio de irretroactividad cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona.

Ahora bien, si las autoridades agrarias competentes han aplicado las disposiciones legales reformadas en la fecha antes citada, y la solicitud agraria es posterior a ella puede decirse que es legal y firme, pero el núcleo agrario que se encuentre en tal supuesto podrá recurrirlo mediante el juicio de garantías ya que al ser definitivos los dictámenes de dicho órgano colegiado, ya no está actuando como un organismo consultivo, sino que actúa como una autoridad con facultades decisorias así como de imperio para ejecutar sus decisiones, por lo que actúa como verdadera autoridad, aunado a esto no debemos olvidar que las fracciones XII y XIII de nuestra Carta Magna, no fueron reformadas, conservando su texto íntegro del cual se desprende que el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano de consulta, además que el

Secretario de la Reforma Agraria pondrá los dictámenes de éste a consideración del Presidente de la República, para que sea él quien emita la resolución definitiva, por lo que las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria que dan el carácter de definitivas a los dictámenes del citado órgano administrativo, son contrarias a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 27, fracciones XII y XIII, en estas condiciones se debe atender a la Supremacía de la Constitución, reconocida como la *naora normarum*, la cual está por encima de cualquier acto de tipo legislativo, o bien de la administración pública o de naturaleza judicial que desconozca, viole o se aparte del conjunto de cláusulas y principios estructurales de orden constitucional. En otras palabras la Constitución es la Ley Suprema, y ésta por encima de las Leyes Federales, locales y de los tratados o actos de cualquier otra autoridad.

La Secretaría de la Reforma Agraria ha persistido en dar a los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario el carácter de definitivos, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, ya que hasta antes del 17 de enero de 1984, no existía disposición legal alguna que autorizara al órgano administrativo de referencia, el ordenar el archivo de expedientes agrarios por algún motivo de improcedencia, sino esto se reservaba al Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria, y en los casos en que las solicitudes agrarias se presentaran en fecha posterior a la fecha indicada, tal acto es contrario al precepto constitucional que reglamenta la materia agraria, contraviniendo la garantía de fundamentación y motivación, así como la de irretroactividad.

Una vez señalado todo lo anterior, llegamos a la conclusión de que el Cuerpo Consultivo Agrario debe cumplir con lo previsto en las fracciones XII y XIII del artículo 27, constitucional anterior a la reforma de 1992, así como en lo dispuesto por el Tercero Transitorio del decreto que reformó a dicho precepto legal en el año antes citado. Es decir, si de acuerdo con el precepto constitucional citado, en primer término, debía el Cuerpo Consultivo emitir dictamen y el Secretario de la Reforma Agraria debía ponerlo a consideración del Presidente de la República quien a su vez emitirá la resolución definitiva que procediera, ahora bien con las reformas de 1992, y de conformidad con el transitorio citado en segundo término, los expedientes agrarios deberán ser puestos en estado de resolución mediante la substanciación de estos por el Cuerpo Consultivo Agrario, satisfecho este requisito deben ser remitidos al Tribunal Superior Agrario para su resolución en definitiva.

Por lo que todos aquellos núcleos agrarios que se encuentren con sus expedientes archivados mediante dictamen o acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario, deben combatirlos mediante el juicio de garantías a fin de lograr que sus expedientes agrarios se pongan en estado de resolución y sean turnados al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

Con respecto a lo anterior hacemos notar nuevamente que la Secretaría de la Reforma Agraria da a los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario el carácter de definitivos a efecto de dar por totalmente concluidos los expedientes agrarios de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales, en

estas condiciones es aplicable análogicamente la siguiente tesis jurisprudencial, citada por Lucio Mendieta y Núñez, en su libro titulado El Sistema Agrario Constitucional.

“RESOLUCIONES PRESIDENCIALES CULMINATORIAS DE PROCEDIMIENTOS AGRARIOS, INTERES JURIDICO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION SOLICITANTES DE TIERRAS PARA IMPUGNARLAS EN AMPARO.- Si de conformidad con el artículo 27, fracciones X, XI, XII, XIII y XIV de la Constitución Federal y preceptos reglamentarios correlativos al Código Agrario, los núcleos de población que carecen de ejidos deben ser dotados con las tierras y aguas que sean suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose los terrenos que basten a ese fin, previniéndose también a que órganos, así como la incoación trámite y resolución de los procedimientos correspondientes, debe considerarse que tanto el procedimiento agrario, como la resolución presidencial que le pone fin, no queden al arbitrio de las autoridades, sino que se hallan sujetos a un régimen legal específico y, en tales condiciones, los núcleos de población solicitantes tienen interés jurídico en que su solicitud agraria se resuelva en definitiva con arreglo a las disposiciones legales aplicables, también para reclamar, consecuentemente, por medio del juicio de amparo, que se examine la legalidad o ilegalidad de la resolución presidencial que se emita. Por tanto, basta que el núcleo de población acredite haber presentado su solicitud agraria o que el procedimiento se inició de oficio, para considerar que tiene interés jurídico para impugnar, por medio del ejercicio de la acción de amparo, cuando estime que no se ajustó a la Ley en perjuicio de sus derechos”¹²⁶.

¹²⁶ Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 5a. ed. Edit. Porrúa, México, 1980. pp. 135 y 136.

4.6.- EL REZAGO AGRARIO NO HA CONCLUIDO, NI LEGAL, NI FISICAMENTE. GENERANDO CONFLICTOS E INSEGURIDAD EN EL CAMPO MEXICANO.

Si partimos de la base de que cerca de 29 mil expedientes instaurados con motivo de solicitudes de tierras se encuentran con dictamen o acuerdo de archivo aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario y reconocidos como definitivos por la Secretaría de la Reforma Agraria, aun cuando esto es contrario a lo dispuesto por el artículo 27, fracciones XII y XIII, anterior a las reformas y el Tercero Transitorio del decreto que reformó al artículo 27 Constitucional, ya que aún no se ha emitido la correspondiente resolución presidencial, siendo inconstitucionales los ya multicitados dictámenes y acuerdos, estos son recurribles mediante el juicio de garantías y debido que en materia agraria no existe término para interponerlo, en cualquier momento los afectados pueden recurrir a él, lo que traerá como consecuencia que el problema del rezago agrario siga latente de manera indefinida.

La situación anterior acarreará la inseguridad en la tenencia de la tierra, entre aquellos propietarios de fincas rústicas que pensaron que el reparto agrario había terminado con las reformas al artículo 27 Constitucional, es por esto que decimos que el rezago agrario no ha concluido ni legal, ni físicamente, ya que muchos de los expedientes agrarios que se encuentran archivados, lo están, no porque sea improcedente su acción, sino porque estos expedientes afectarían inevitablemente las propiedades de grandes empresarios, políticos, ganaderos e incluso intereses extranjeros.

Existe otra parte del rezago agrario, el cual la autoridad agraria (Secretaría de la Reforma Agraria), se ha empeñado en no llamarle rezago agrario, sino lo ha denominado rezago administrativo, dentro de este se encuentran los siguientes casos.

Las resoluciones presidenciales no ejecutadas, estas no se han ejecutado por tres razones: imposibilidad material, imposibilidad jurídica o por cuestiones políticas.

La imposibilidad material es cuando las tierras concedidas a los núcleos de población se encuentran en el mar, en manglares, en zonas de difícil acceso o bien se encuentran en posesión de otros poblados, lo que imposibilita el cabal cumplimiento a la resolución presidencial.

La imposibilidad jurídica se refiere, a los juicios de amparo promovidos en contra de las resoluciones presidenciales, en el caso de que estas se hayan ejecutado y con posterioridad queden insubsistentes mediante sentencia ejecutoriada emitida por algún Juzgado de Distrito, esto genera obligaciones por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria. En primer término, esta debe actuar de inmediato e intervenir ante las autoridades judiciales del Estado en que se encuentren las fincas afectables, con el propósito de impedir que el núcleo agrario sea desalojado, en segundo término y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual obliga a la Secretaría de la Reforma Agraria a negociar con los propietarios afectados la compra de sus tierras. Esta misma obligación la tiene en los casos en que exista una posesión derivada de un mandamiento gubernamental y en segunda instancia se emita una resolución presidencial negativa.

Pareciera que mediante la compra de tierras estaría resuelto el problema, pero no, los conflictos comienzan con lo tardado de los trámites relacionados con el pago que la Secretaría de Estado de referencia debe hacer a los propietarios, ya que éste puede tardar años.

En esta situación se encuentran los poblados a los cuales sin existir resolución presidencial o mandamiento gubernamental, se les dio una posesión provisional o precaria y al término del procedimiento agrario, el resultado es una resolución negativa, estos casos no se encuentran dentro de las hipótesis previstas en el artículo 309 del citado ordenamiento legal, en estos casos la Secretaría de la Reforma Agraria, con la previa opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, autorizaba la compra de tierras a los grupos que se encontraran en este supuesto. Ultimamente el Tribunal Superior Agrario ha emitido sentencias negativas en juicios agrarios, en donde existe una posesión provisional o precaria, en la misma sentencia propone a la Secretaría multicitada, aplicar analógicamente en estos casos el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para que dicha Secretaría negocie la compra de predios, en favor de los campesinos peticionarios, ejemplo:

“POB: “LAZARO CARDENAS II”.

MPIO: GOMEZ FARIAS.

EDO: TAMAULIPAS.

ACC: DOTACION.

J.A.: 292/95.

RESUELVE:

PRIMERO: Es de negarse y se niega la dotación de tierras, solicitada por campesinos del poblado denominado "Lázaro Cárdenas II", ubicado en el Municipio de Gómez Farías, en el Estado de Tamaulipas, por no existir fincas afectables dentro del radio legal de afectación del citado poblado

SEGUNDO: En virtud de que el poblado referido en el resolutivo que antecede, se encuentra en posesión precaria del predio solicitado en la presente acción agraria, mediante acta del quince de mayo de mil novecientos noventa, entregado por la Delegación Agraria en el Estado de Tamaulipas; comuníquese la presente resolución a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que esta proceda a la aplicación analógica de lo dispuesto por el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

TERCERO: Publíquense; los puntos resolutivos de esta sentencia en el Boletín Judicial Agrario; comuníquese la misma al Registro Público de la Propiedad correspondiente para las cancelaciones a que haya lugar.

CUARTO: Notifíquese a los interesados y comuníquese por oficio al Gobernador del Estado de Tamaulipas, a la Procuraduría Agraria, y a la Secretaría de la Reforma Agraria, para los efectos del punto resolutivo segundo de la presente sentencia; y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de cinco votos, lo resolvió el Tribunal Superior Agrario; firman los Magistrados que lo integran, con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe¹²⁷.

Aún cuando este tipo de sentencias son benéficas para los núcleos agrarios, su posesión queda en la incertidumbre, debido a que la Secretaría de la Reforma Agraria puede cumplir con lo dispuesto por la sentencia del Tribunal Superior Agrario dentro de algunos años, lo que trae como consecuencia que la justicia agraria no sea pronta ni expedita, además que aún cuando se compren las mencionadas tierras, éstas deberán ser incorporadas al régimen ejidal, siendo necesario que el expediente que se integre, con tal motivo sea enviado por la precitada Secretaría al Tribunal Superior Agrario, a efecto de que éste emita nueva sentencia.

Otro tipo de imposibilidad de tipo jurídico es cuando los predios afectados se encuentran amparados con Certificado de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera o Agropecuaria, es muy discutible esta cuestión ya que si un predio que se encuentra amparado con certificados de inafectabilidad es afectado por una resolución presidencial, es porque hay causales para ello y durante el procedimiento agrario se instaura un expediente de cancelación de certificado de inafectabilidad con el objeto de que la afectación sea legal.

El problema de las propiedades amparadas por certificados de inafectabilidad es en muchas ocasiones generado por la propia Secretaría de la Reforma Agraria, quien a pesar de que exista una resolución presidencial que afecta determinadas propiedades expide certificados

¹²⁷ Sentencia emitida por el Tribunal Superior Agrario, en Sesión de Pleno del día 2 de mayo de 1996, en el Juicio Agrario número 292/95, relativa a la dotación de tierras del Poblado "Lázaro Cárdenas II", del Municipio de Gómez Farías, Tamaulipas.

de inafectabilidad y aún cuando la Ley establece que estos son inexistentes, tal inexistencia debe ser declarados por un juez.

En el caso de la imposibilidad por cuestiones políticas, esta es muy sencilla de entender, ya que es aquí donde las resoluciones presidenciales no son ejecutadas no por existir impedimento físico o jurídico, sino porque existen intereses de políticos, ganaderos e incluso extranjeros y en cuyos casos la Secretaría de la Reforma Agraria se niega a ejecutar la correspondiente resolución, es solo a través del juicio de garantías con lo que se puede lograr que la mencionada Secretaría se vea presionada a ejecutar la resolución, pero en la mayoría de los casos prefiere negociar con los grupos beneficiados y comprar otras superficies que no son las señaladas en la resolución.

Este tipo de problemas han sido denominados por la Secretaría de la Reforma Agraria como rezago administrativo porque no requieren de una decisión de los Tribunales Agrarios, sino solo se requiere cumplir totalmente con el procedimiento administrativo que jurisdiccionalmente está definido, punto de vista con el cual diferimos, ya que todo procedimiento agrario concluye con la ejecución de la correspondiente resolución presidencial, ya sea archivando el expediente por ser improcedente la acción intentada o bien entregando materialmente la superficie concedida, luego entonces si los núcleos agrarios no se encuentran en posesión material de la tierra, es un rezago agrario, llamaríamos rezago administrativo cuando todavía no se aprobara el expediente de ejecución, cuando aún no se aprobara el plano definitivo o cuando aún no se expidieran los certificados de derechos agrarios, ya que es aquí

en donde ya se culminó con el objetivo principal de la reforma agraria que es la entrega de la tierra.

4.7.-...ANALOGIA DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES CON LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL AGRARIO.

El artículo 27, fracción X al XIV de la Constitución Federal antes de las reformas de 1992, comprendían históricamente el desarrollo del reparto agrario y sus procedimientos, así como la creación de una dependencia vinculada directamente al Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución, un cuerpo consultivo asignado originalmente a la asesoría y apoyo a las funciones jurídicas y agrarias relacionadas con el ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República; otros órganos como la Comisión Agraria Mixta, el Comité Particular Ejecutivo y el Comisariado Ejidal.

Las fracciones XII y XIII del precepto constitucional referido con antelación, desarrollaban genéricamente las reglas procesales básicas del procedimiento agrario, el cual culminaba con la determinación del Presidente de la República como suprema autoridad agraria, concluyendo así en forma definitiva un procedimiento agrario.

En congruencia con lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 27 Constitucional anterior a las reformas de 1992, así como por lo previsto en los artículos 8, 305 al 313, 333,

334, 341, 362, 374, 404, 432 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, disponen que en la mayoría de los procedimientos agrarios es el Presidente de la República quien dicta las resoluciones definitivas que ponen fin a estos.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de enero de 1992, deroga la fracción XIII del artículo 27 de la Constitución Federal, que establecía como ya mencionamos la facultad del Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, para dictar resolución en los expedientes relativos a las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas; asimismo el mencionado decreto adiciona a la fracción XIX del propio precepto constitucional la institución de tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, encargados de la impartición de la justicia agraria y dispone en su artículo tercero transitorio, que los asuntos en trámite (solicitudes de tierras), continuarán desahogándose por las autoridades agrarias competentes, y en aquellos en los que no se haya dictado resolución definitiva al entrar en función los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica los resuelva en definitiva. Por su parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, dispone en su artículo cuarto transitorio, que los asuntos relativos a solicitudes de tierras se turnarán al Tribunal Superior Agrario para que a su vez turne a los Tribunales Unitarios Agrarios, según su competencia territorial, para que resuelvan los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, o para que resuelvan los asuntos sobre ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población. Por tanto, a partir de la entrada en funciones del

Tribunal Superior Agrario, a éste compete legalmente emitir la resolución definitiva que da por concluido el procedimiento agrario relativo a las acciones agrarias antes citadas.

Lo establecido con antelación, es decir, la competencia constitucional y legal del Tribunal Superior Agrario para resolver en definitiva los asuntos en trámite al entrar en función dicho tribunal, no significa que el Presidente de la República no tenga ya la calidad de autoridad agraria, pues de conformidad con los artículos terceros transitorios del multicitado decreto que reformó, derogó y adicionó el artículo 27 de nuestra Carta Magna, tercero transitorio de la Ley Agraria y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Secretaria de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades agrarias competentes conforme a las disposiciones legales vigentes al entrar en vigor el decreto mencionado, deben poner en estado de resolución los asuntos de referencia, antes de turnarlos al Tribunal Superior Agrario para que los resuelva en definitiva, pero siendo el Presidente de la República, titular de la Administración Pública Federal y a quien compete nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho según lo previsto por los artículos 89, fracción II, y 90 de la Constitución, así como 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como superior jerárquico de las autoridades antes mencionadas, sigue siendo autoridad agraria en los asuntos de referencia. Lo que sucede es que con motivo de las reformas constitucionales y legales en materia agraria ya no le compete dictar la resolución definitiva en los asuntos específicos, sino que ello corresponde hoy a los Tribunales Agrarios.

Las reformas constitucionales y legales que se examinan, por lo que toca específicamente a la creación de los Tribunales Agrarios y a la competencia que se les otorga para resolver en definitiva los asuntos de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, obedecieron a la necesidad de garantizar la impartición de justicia y definitividad en la materia y así poder superar el gran rezago existente en materia agraria a fin de que los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra queden plenamente establecidos y documentados.

La vigente fracción XIX del artículo 27 de la Constitución General de la República y el artículo 1 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios instituyen a estos como órganos federales dotados de plena autonomía y jurisdicción, acorde con el objetivo para el que fueron creados, a saber, acabar con el rezago agrario. Por ello, el Tribunal Superior Agrario, al que actualmente compete concluir en definitiva las acciones agrarias ya mencionadas, al hacer lo anterior actúa a través de las facultades que le delega el Presidente de la República, es decir, que se trata de una justicia delegada, pues la competencia del tribunal mencionado, para conocer y resolver los asuntos referentes a ampliación, dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y de restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales, la determinan originaria y directamente a su favor la fracción XIX del artículo 27 Constitucional vigente, el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el mencionado precepto constitucional, tercero transitorio de la Ley Agraria, 1 y 9, fracción VIII y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Por lo que los

preceptos legales antes citados constituyen la fundamentación jurídica, mediante la cual los tribunales multicitados pueden resolver en definitiva las acciones agrarias ya referidas, considerándose análogas las sentencias que emite el Tribunal Superior Agrario, con las Resoluciones Presidenciales que emitió el Presidente de la República, antes de las reformas de 1992.

4.8.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS QUE TRAE CONSIGO

LA TRANSICION DE LA JUSTICIA AGRARIA DE ADMINISTRATIVA A JURISDICCIONAL.

Los cambios ocurridos tanto en el artículo 27 de nuestra Ley Suprema, así como en su Ley Reglamentaria, han provocado que el campo mexicano atraviese por una de las más profundas transformaciones de su historia. La rapidez con que se han efectuado estos cambios llegan a empañar de repente el propósito de los mismos. Por lo que es importante señalar las ventajas, como también las desventajas que trae consigo la nueva justicia agraria.

VENTAJAS

1.- La creación de Organos Jurisdiccionales, dotados de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos, sin influencia o presión externa. Lo que no sucedía con las autoridades encargadas de la administración de la justicia agraria hasta antes de 1992.

2.- La competencia extraordinaria o transitoria que el Constituyente Permanente concedió a los Tribunales Agrarios, definida en los preceptos transitorios del decreto de reformas del artículo 27 Constitucional y los correlativos de los ordenamientos reglamentarios, en base a los cuales resolverá en definitiva entre otros los expedientes relativos a solicitudes de tierras en trámite hasta antes del 6 de enero de 1992.

3.- La nueva legislación reafirma la prohibición del latifundio, al establecer que las tierras que exceden de la pequeña propiedad individual deberán ser fraccionadas de acuerdo a los procedimientos previstos en las leyes de las Entidades Federativas.

4.- El diseño del juicio agrario se ajusta a los principios de oralidad, inmediación, concentración y celeridad, a fin de que las sentencias se emitan de acuerdo a la verdad real o histórica en un tiempo breve; para ello se proscriben formalidades, incidentes y recursos intraprocesales. El único recurso que permite la ley es el de revisión.

5.- Existe no propiamente un recurso, sino más bien una queja que es la Excitativa de Justicia, la cual tiene por objeto que el Tribunal Superior ordene a petición de parte, que los Magistrados cumplan con las obligaciones procesales en los plazos y términos que marca la Ley, sea para dictar sentencia o para la substanciación del procedimiento, situación que en el procedimiento anterior a las multicitadas reformas no se contemplaba, haciendo la impartición de justicia muy retardada.

6.- Se crea la Procuraduría Agraria como un instrumento del Estado, para implementar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo, así como representar a estos ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

7.- Existe la obligatoriedad de los Tribunales Agrarios de proveer la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias, para tal efecto podrán dictar todas las medidas necesarias. Incluidas las medidas de apremio.

8.- Dentro de la estructura orgánica de los Tribunales Agrarios existe la Dirección de Audiencia Campesina, la cual informa a quien lo solicite, siempre y cuando sean parte en el juicio agrario respectivo, el estado procesal que guarda el expediente, así como aclarar las dudas que tengan los campesinos respecto a éste.

9.- Se crearon sedes alternas de los Tribunales Unitarios Agrarios en Estados, que tenían una considerable carga de trabajo, así como para evitar las salidas de los campesinos hacia las sedes primordiales que en la mayoría de los casos se encuentran a gran distancia de las comunidades.

10.- Los Tribunales Agrarios tienen la obligación de exhortar a las partes, a llegar a una composición amigable en cualquier momento de la audiencia e incluso antes de pronunciar su fallo.

11.- Los Órganos Jurisdiccionales tienen la facultad de acordar diligencias para mejor proveer, con el objeto de llegar al conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos.

DESVENTAJAS

1.- La gran mayoría de los Magistrados que integraron el Tribunal Superior Agrario al momento de entrar en funciones, éste y los que recientemente lo integran, así como algunos Magistrados de los Tribunales Unitarios, son exfuncionarios de las Entidades Federativas, Comisiones Agrarias Mixtas, Cuerpo Consultivo Agrario y Secretaría de la Reforma Agraria, algunos de ellos muy respetables, pero muchos de ellos no de muy buena reputación.

2.- Que miles de expedientes que deberían ser resueltos por los Tribunales Agrarios, de conformidad con lo dispuesto por el tercero transitorio del decreto que reformó al 27 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal, no lo serán, ya que la Secretaría de la Reforma Agraria ha suspendido ilegalmente el trámite de éstos, por lo que no serán puestos en estado de resolución, ni serán turnados a los Tribunales Agrarios.

3.- Aún cuando el artículo 27 de nuestra Carta Magna y su Ley Reglamentaria señalan que los latifundios deberán ser fraccionados de conformidad con las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, estos no han promulgado ninguna Ley tendiente a cumplir este

mandato constitucional, además que el dejar en manos de los Estados esta cuestión sería retroceder en la historia.

4.- Aún cuando el juicio agrario se ha diseñado para que éste sea resuelto en un tiempo breve, esto no es posible ya que las audiencias se celebran hasta con intervalos de tres meses, y tarda hasta un año para emitir sentencia.

5.- La Procuraduría Agraria fue creada con todas las características que debe tener una organización campesina, con el objeto de representar y asesorar a los campesinos, aún cuando cuenta con una gran estructura orgánica y una gran capacidad económica, ésta ha causado gran decepción, ya que la cuestión agraria está inmersa en un amplio universo de trámites ante diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, Local e incluso Municipal, y los funcionarios de la Procuraduría Agraria solo están acostumbrados a desempeñar sus funciones en sus oficinas, en los Tribunales Agrarios y en algunas asambleas en ejidos, además que el personal que la integra no está muy familiarizada al trato con los campesinos.

6.- En cuanto a la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior Agrario, nos referimos a las del rezago agrario, son notificadas a los propietarios afectados con hasta ocho días de anticipación a la ejecución de las mismas cuando las sentencias deben ser notificadas en el momento de su ejecución, lo que favorece solo a una de las partes.

7.- El que se creen sedes alternas de los Tribunales Unitarios Agrarios es importante, y benéfico para los campesinos, el problema es que solo se han creado en unos cuantos Estados, olvidándose que existen otros en los cuales hay regiones muy apartadas de las capitales de éstos, e inclusive en zonas muy accidentadas que hace difícil el traslado de las personas hacia las sedes de los Tribunales Agrarios.

8.- En los Tribunales Unitarios Agrarios es muy frecuente que se acuerden diligencias para mejor proveer, en el Tribunal Superior Agrario son pocas las diligencias para mejor proveer, que se ordenan por iniciativa propia del citado órgano jurisdiccional, más sin embargo, son muchas las diligencias de esta naturaleza que se han ordenado con motivo de una ejecutoria del Tribunal Colegiado de Circuito en contra de una sentencia del Tribunal Agrario, ya que es común que se ordene a éste actuar con plena autonomía y jurisdicción a efecto de conocer la verdad de los hechos controvertidos.

9.- Se ha aplicado indiscriminadamente el Código Federal de Procedimientos Civiles por parte de los Tribunales Agrarios, lo que provoca que el juicio agrario se aparte del derecho social.

4.9.- EXPEDIENTES CON ACUERDO DE ARCHIVO DEBERAN SER PUESTOS EN ESTADO DE RESOLUCION Y SER TURNADOS AL TRIBUNAL AGRARIO

Antes de la revolución, todos aquellos asuntos de carácter agrario eran del conocimiento de los juzgados civiles, lo que significó una gran desventaja de la clase campesina frente a la clase de terratenientes, debido a que estos últimos además de contar con un poder económico también tenían de su parte a la autoridad jurisdiccional. Debido a lo anterior se hacía una justa crítica a los tribunales de la época porfirista y se decía que estos daban a cada quien lo suyo; a los ricos su riqueza y a los pobres su pobreza. Pero el movimiento revolucionario cambió estas viejas estructuras jurídicas de esa época, y así la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917, traen consigo una justicia social para la población campesina, excluyendo de toda intervención en los asuntos agrarios a los juzgados civiles. En estas condiciones sería el Presidente de la República, la Suprema Autoridad Agraria, quien mediante Resoluciones Presidenciales resolvería en definitiva todos aquellos expedientes de solicitudes de tierras.

Durante el lapso de tiempo comprendido de 1917 a 1992, se dieron cambios y rectificaciones en la forma de impartición de la justicia agraria, misma que estuvo a cargo de órganos administrativos, dependientes directamente del Ejecutivo Federal, las cuales lo auxiliaron en el cumplimiento de la obligación constitucional de redistribuir la propiedad rústica. Es precisamente en esta época en la que se instauraron miles de expedientes agrarios con motivo de las solicitudes de tierras que los núcleos agrarios carentes de ellas hacían al

Presidente de la República, miles de estos expedientes se fueron acumulando en los archivos de la Secretaría de la Reforma Agraria, sin que estos hayan sido resueltos mediante una resolución que tenga el carácter de definitiva

Es a partir del día 6 de enero de 1992, fecha en que publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reforma el artículo 27 de nuestra Carta Magna, y entre los principales cambios que trajo esta reforma, se encuentra la formal terminación del reparto agrario. Pero el artículo tercero transitorio del citado decreto establece la obligación legal de concluir totalmente con el llamado rezago agrario, es decir, se deben resolver en forma definitiva todas aquellas solicitudes de tierras que hayan originado la instauración de un expediente agrario hasta antes del 6 de enero de 1992, y en los que no se haya dictado la correspondiente resolución definitiva, entendiéndose como definitiva aquellas resoluciones que emita el Presidente de la República y que pongan fin a un expediente de restitución, dotación de tierras, bosques o aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población y de confirmación de bienes comunales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En este contexto podemos señalar que el reparto agrario buscaba contrarrestar la profunda desigualdad social existente en nuestro país durante el porfiriato, mediante la entrega de tierras a los núcleos agrarios, de esta forma no solo se combatió la desigualdad social, sino también el monopolio de las tierras (fraccionando los latifundios), impidiendo la concentración de las tierras en unas cuantas manos.

La iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional que enviara el entonces Presidente de la República a la Cámara de Diputados, se argumentaba principalmente que la obligación constitucional de dotar de tierras suficientes a los núcleos agrarios para satisfacer sus necesidades económicas, era necesario y posible en un país poco poblado y con vastas regiones por colonizar. Ahora esto ya no era posible, debido a que la población rural ha aumentado considerablemente, mientras que la tierra no crecía, lo que implica que la posibilidad de un reparto agrario favorable para los grupos campesinos, disminuya notablemente.

El hecho de que el reparto agrario tenía que terminar algún día, era de esperarse y no es de que se esté en contra del fin de éste, ya que el tratar de mantenerlo dentro del texto del artículo 27 de la Constitución General de la República sería insostenible y a la larga resultaría contraproducente, ya que no se puede ni se podría seguir repartiendo tierras solamente en papeles, tierras inexistentes, superficies de desiertos o de mar y en el peor de los casos seguir archivando expedientes agrarios sin una justificación legal para ello. No obstante lo anterior se debe de probar porque efectivamente no existían dentro del radio legal fincas susceptibles de ser afectadas para satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos solicitantes, ya que en muchos de los casos, las dotaciones de tierras eran solamente en papeles, en tierras sin fertilidad y el archivo de miles de expedientes agrarios son simplemente producto del acaparamiento de las mejores tierras y la acumulación de grandes extensiones de tierra (latifundio simulado), a las cuales las autoridades administrativas que con anterioridad se encargaban de la impartición de la justicia agraria, brindó una protección incondicional, a

efecto, de no ser afectadas por una solicitud agraria, en estas condiciones el mantener una promesa de un reparto agrario es demagógico y es creador de falsas expectativas

Es por esto que no se está en contra de que se haya declarado el término del reparto agrario, en lo que si se está en desacuerdo es que se pretende terminarlo no por la vía legal, es decir, que se emita una resolución con carácter de definitiva en aquellos expedientes en los que no se haya emitido, y no que se pretenda abatir el rezago agrario mediante decreto, archivándose miles de expedientes sin que exista fundamentación legal alguna para ello; ya que el precipitado decreto que reformó el artículo 27, señala en forma muy clara y precisa que todos aquellos asuntos relativos a dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población, restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales, que se encontraban en trámite y en los cuales no se hubiere dictado resolución definitiva (Resolución Presidencial), serán puestos por la Secretaria de la Reforma Agraria en estado de resolución y se turnarán al Tribunal Superior Agrario para que este los resuelva en definitiva.

Sin duda, la mayor prueba tanto para el Ejecutivo Federal como para la Secretaria de la Reforma Agraria dependiente directamente de éste, está en la forma de solucionar el rezago agrario; en este orden de ideas encontraremos dos soluciones, la primera y la mas fácil y la que al parecer se ha tomado, es la transferir unos cuantos miles de expedientes al Tribunal Agrario para su resolución definitiva; la segunda solución y la cual demostraria que existe una verdadera voluntad política, una verdadera intención para resolver esta problemática es la de poner en

estado de resolución todos aquellos expedientes agrarios con motivo de una solicitud agraria y en los cuales no se haya emitido resolución definitiva, entendiéndose como definitiva a la Resolución Presidencial y remitirlos al Tribunal Agrario para que éste emita su sentencia, la cual tiene el carácter de definitiva. Enfrentar el rezago agrario de esta forma requerida de un esfuerzo especial de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas y de los Tribunales Agrarios.

Por lo que en el presente y en los años venideros, las autoridades administrativas y jurisdiccionales, anteriormente referidas, tendrán que dar respuesta a la interrogante de como siendo fieles a los principios y aspiraciones de justicia social, se concluirá con el rezago agrario, sin que el fin de éste signifique el fin de las aspiraciones de millones de campesinos que durante años han realizado un sinnúmero de trámites esperando que su expediente agrario sea resuelto en forma definitiva, que les concedan o les nieguen las tierras que señalaron como afectables, es inaceptable una solución de papel, es decir, que por decreto se termine con el rezago agrario, ni mucho menos una solución que simplemente signifique la legalización del latifundio simulado; lo que se necesitan son soluciones reales, justas y definitivas, es decir, existe la necesidad inevitable de que los expedientes que se encuentren archivados sean puestos en estado de resolución, a efecto, de que puedan ser resueltos por los Tribunales Agrarios y en el caso de que resulte afectable alguna superficie de tierra, ésta sea entregada al núcleo solicitante, así también en los casos que sea improcedente la afectación de alguna superficie y se niegue la acción intentada se dará por totalmente concluido el procedimiento agrario, siendo la resolución que se emita en ambos casos definitiva.

En estas condiciones, el fin del reparto agrario debe significar la aplicación de la ley en todos los expedientes que se encuentran archivados, así como a los latifundios simulados, a los acaparadores de tierras, siendo este un camino de justicia y equidad, trayendo como resultado final una verdadera certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, para los ejidatarios como para los pequeños propietarios que se encuentren dentro de la ley, siendo la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra una condicionante para la existencia de paz y progreso en el campo.

El futuro del campo y del país dependerá de la capacidad del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Tribunal Superior Agrario de cumplir con los valores y principios de un reparto agrario histórico, el cual debe ser resuelto de conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria y el decreto que reformó el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

4.10.- PROPUESTAS PARA UNA MEJOR JUSTICIA AGRARIA.

PRIMERA PROPUESTA.- Promover entre los grupos solicitantes de tierras en lo que el procedimiento agrario de su expediente se encuentre ilegalmente suspendido por encontrarse estos con acuerdos o dictámenes de archivo, el interponer en una forma masiva juicios de garantías en contra de estos actos, con el objeto de obligar a la Secretaría de la Reforma Agraria a ponerlos en estado de resolución y en consecuencia transferirlos al Tribunal Agrario para su resolución definitiva.

SEGUNDA PROPUESTA.- La nueva Ley Agraria, siendo un instrumento de fácil comprensión y manejo, estableciendo un procedimiento con formalidades mínimas, sin embargo los Tribunales Agrarios han pretendido resolver en estricto derecho las controversias que ante ellos se presentan, aplicando criterios civilistas en donde deben predominar los principios sociales que rigen el Derecho Agrario.

Por lo que resulta ser necesario, la creación de un Código Procesal Agrario propio, en lugar de recurrir a la indiscriminada aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que fue creado especialmente para ser aplicado en el medio urbano, por ende resulta en muchos casos inoperante y hasta inconveniente en el medio rural.

TERCERA PROPUESTA.- La Procuraduría Agraria, posee atribuciones que en el nuevo programa del sector agropecuario, complementa la posibilidad real de hacer efectivos los objetivos de la reforma al 27 Constitucional, mediante el apoyo y la asesoría legal, hasta la gestión, organización y capacitación a los ejidos ya constituidos. Para lograr dichos objetivos es necesario que dicho órgano administrativo deje de ver a la asesoría que presta como una caridad que debe darse a los mendigos que tocan a sus puertas.

CUARTA PROPUESTA. En cuanto al fraccionamiento de los latifundios o de las propiedades que exceden de los límites de la pequeña propiedad individual, debe encomendarse la expedición de la Ley Reglamentaria a la Cámara de Diputados y el

conocimiento de estos asuntos debe reservarse única y exclusivamente al Tribunal Superior Agrario, ya que los intereses que se afectarían con esta ley se encuentran ligados muy estrechamente con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los Estados, por lo que dejar en manos de éstos el fraccionamiento de los latifundios sería retroceder en el tiempo.

QUINTA PROPUESTA.- En el caso de que algún individuo posea una superficie que exceda de los límites de la pequeña propiedad este debe ser sancionado, ya que quien posee más superficie de la permitida se encuentra fuera de la ley, por lo que en lugar de permitirle que venda el excedente debe pasar a manos del Ejecutivo Federal quien enajene a título oneroso a aquellos núcleos agrarios que hayan solicitado tierras y cuya acción se haya declarado improcedente, teniendo preferencia a adquirir las a aquel poblado cuya solicitud sea más antigua.

SEXTA PROPUESTA.- Que los Tribunales Agrarios cuenten con una plantilla de peritos propios, en el caso de no ser posible dichos órganos jurisdiccionales deben establecer convenios con las Universidades en los Estados o Instituciones de Educación Superior, a efecto, de que los alumnos próximos a concluir sus estudios profesionales puedan brindar su servicio social en los Tribunales referidos, y así no recurrir a los peritos de la Secretaría de la Reforma Agraria ni a los de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

SEPTIMA PROPUESTA.- Si bien con la nueva Legislación en Materia Agraria, se ha declarado el fin del reparto agrario, con la misma se han terminado las investigaciones de usufructo parcelario, se debe adicionar a la Ley Reglamentaria un artículo en el cual se

establezca una sanción pecuniaria a aquellos ejidatarios o pequeños propietarios que tengan sus tierras ociosas.

OCTAVA PROPUESTA.- Existen numerosas propiedades rústicas, propiedad de narcotraficantes, las cuales han sido intervenidas por la Procuraduría General de la República; dichas propiedades deben ser puestas a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria y ésta debe darlas en posesión precaria a los núcleos agrarios solicitantes de tierras, cuyos expedientes se encuentran negados por falta de fincas afectables en el radio legal.

NOVENA PROPUESTA.- La Secretaría de la Reforma Agraria, se ha comprometido ante la clase campesina de nuestro país a regularizar las tierras que tienen los núcleos agrarios en posesión siempre que esta se derive de un acto de autoridad. Olvidándose que en el territorio nacional existen innumerables posesiones que no provienen precisamente de un acto de autoridad, las cuales deben ser regularizadas por la mencionada Secretaría, ya que el dejarlas fuera de este programa sería crear incertidumbre en la tenencia de la tierra, creando un clima de violencia en diversas regiones del país.

DECIMA PROPUESTA.- El fin del reparto agrario, eliminando el derecho de petición de tierras, debe ser acompañado de una extensión real de las posibilidades de sindicalización de los trabajadores del campo. Los derechos laborales deben ser ampliados y precisados para establecer una mejor y más justa protección de millones de campesinos que laboran en el campo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con las modificaciones al artículo 27 de la Constitución General de la República, se cancela el derecho de los núcleos agrarios a ser dotados de tierras y respecto a las solicitudes de estas instauradas con anterioridad a las reformas se pondrán en estado de resolución y serán turnadas al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva. Pero los expedientes que serían turnados a dicho órgano jurisdiccional quedó al libre albedrío de la Secretaría de la Reforma Agraria, hecho que ha generado un gran descontento entre los núcleos agrarios, provocando así situaciones violentas en el país, ya que los núcleos agrarios tienen perfectamente detectados e identificados los latifundios, los acaparadores de tierras y a los caciques de la región, a los cuales se han enfrentado durante muchos años.

SEGUNDA.- Desde la entrada en funciones de los Tribunales Agrarios, estos han tenido que proporcionar atención expedita a las nuevas controversias agrarias de conformidad con su competencia ordinaria. Pero además se determina en los artículos 9, para el Tribunal Superior Agrario y 18 para los Tribunales Unitarios, ambos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, manteniendo por disposición del Constituyente Permanente y por compromiso histórico de éste con la clase campesina, una competencia extraordinaria o transitoria, la cual se encuentra prevista en los artículos transitorios del Decreto de reformas al

artículo 27 Constitucional, de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en base a los cuales resolverán en definitiva, los asuntos relativos a dotaciones, ampliaciones, creación de nuevos centros de población. En este orden de ideas se abre una interrogante, como se dará respuesta a la imperiosa necesidad de dar fin al reparto agrario, entendido como la acción principal de la reforma agraria y sin que la paz y la seguridad social se alteren.

TERCERA.- Desde el 6 de enero de 1915 hasta el 6 de enero de 1992 se mantuvo con firmeza la potestad distribuidora de la tierra en manos del Ejecutivo Federal, mediante las llamadas Resoluciones Presidenciales, que hicieron las veces de sentencias definitivas, solo atacables a través de amparo.

Lo mencionado anteriormente, tuvo sentido y sustento, sin riesgo, mientras perduró el reparto de tierras, concebido como un proceso permanente e infinito. Al tropezar con la realidad actual, se hizo imposible que el Presidente de la República resolviera en definitiva los expedientes agrarios en favor de los núcleos solicitantes, pero tampoco negó las solicitudes agrarias mediante una resolución definitiva, ya que esto pudo haber significado un peligro para el sistema político mexicano. Tales circunstancias trajeron como consecuencia la desaparición del Ejecutivo como suprema autoridad agraria y relevándolo en sus funciones aparecieron los Tribunales Agrarios, concluyéndose la época de soluciones políticas y abriéndose otra de soluciones jurídicas, con lo que se abrió, con mayor o menor fortuna para los núcleos agrarios, la nueva justicia agraria.

CUARTA.- A lo largo y ancho del Territorio Nacional existen numerosos núcleos agrarios que se encuentran en posesión de una determinada superficie de tierras, algunas de estas provienen de actos de autoridad y otras muchas no. Por lo que en muchos juicios agrarios el Tribunal Superior Agrario tendrá que emitir sentencias en las que implique el desalojo de los campesinos. Es en estos casos en los que debe predominar el carácter social de la justicia agraria ya que las sentencias que emita el órgano jurisdiccional requieren de una sensible y cuidadosa ejecución, ya que no estamos ante la fría, deshumanizada y estricta aplicación del derecho; sino que se deben tener en cuenta los perjuicios que se pueden ocasionar, ya que podrían ser mayores los perjuicios que los beneficios.

QUINTA.- En nuestro país existen numerosos latifundios los cuales al exceder de los límites de la pequeña propiedad encontrándose fuera de la ley. Desde antes de las reformas se prohibían los latifundios y se establecía en la Ley Federal de Reforma Agraria un procedimiento de nulidad de fraccionamientos simulados, así como en aquellas propiedades que excedían los límites señalados por la ley, sólo se les respetaba el equivalente a la pequeña propiedad evitándose de alguna forma el acaparamiento de tierras. Hoy el artículo 27 Constitucional sigue prohibiendo el latifundio y reserva a las legislaturas de los Estados la expedición de la ley que establezca el procedimiento de fraccionamiento y enajenación de los excedentes de tierras, sin que hasta la fecha exista una ley al respecto. En este sentido podemos concluir que mientras por un lado se declara el fin del reparto agrario, por el otro se mantienen intocables de

alguna forma a los latifundios, por lo que existe un trato desigual para los campesinos y para los grandes acaparadores de tierras.

SEXTA.- En el mes de agosto de mil novecientos noventa y siete el C. Presidente de la República declaró que el rezago agrario había concluido, con tal declaración debemos entender que todos aquellos expedientes en los cuales no se haya dictado resolución definitiva, se pusieron en estado de resolución y se enviaron a la autoridad jurisdiccional competente para su resolución definitiva. Pero si tomamos en cuenta que miles de expedientes fueron archivados por la Secretaría de la Reforma Agraria de una forma ilegal, entonces no se puede decir que se concluyó con el rezago agrario, por lo que dicha Secretaría optó por firmar convenios agrarios con la mayor parte de organizaciones campesinas con el objeto de que en la firma de este acuerdo se manifieste que las demandas agrarias de los núcleos que representan han quedado satisfechas y así poder dar sustento a las declaraciones hechas por el Ejecutivo Federal en el sentido de que el rezago agrario ha quedado concluido y que en el campo las demandas agrarias han quedado resueltas.

SEPTIMA.- Un punto muy preocupante con respecto a los acuerdos agrarios entre la Secretaría de la Reforma Agraria y las Organizaciones campesinas es que fueron firmados por estas últimas a cambio de que en los casos que existieren poblados en posesión de alguna superficie de tierras de forma ilegal, la secretaria en cuestión se comprometió a regularizar dicha posesión, y aquellos expedientes con acuerdos de archivo se ubicaron dentro de un punto

denominado en organización y fomento, y en algunos casos se compraron grandes extensiones de tierras, en las cuales las organizaciones ubicarían a algunos núcleos agrarios

Lo preocupante es que aun con este acuerdo ha habido desalojos, y en las tierras que se compraron sólo se ubicaron a los núcleos agrarios que las organizaciones eligieron y en el punto de organización y fomento, se tendrá que firmar otro acuerdo con el Instituto Nacional de Desarrollo Rural, quien realizará varias investigaciones auxiliado por las Coordinaciones Agrarias y las Delegaciones de la SAGAR en cada Estado para poder determinar si es posible crear un proyecto productivo para cada núcleo agrario cuyo expediente se encuentra archivado, por lo que la conclusión total del rezago agrario todavía no es una realidad.

OCTAVA.- Es indudable que la nueva legislación agraria, representa en el papel un marco más amplio, realista y flexible para el desarrollo del campo; asimismo, ofrece la posibilidad de romper con la quizá principal contradicción del ejido, de ser simultáneamente una unidad de producción y una forma de control político; sin embargo, se abre una nueva interrogante frente al fin del ejido como una forma de control político, existe la opinión de transformarlo en el principio de una organización autónoma y autosuficiente, o simplemente se le deja caer en las peligrosas redes de un neocorporativismo o tal vez peor, en el tutelaje y la explotación del capital privado.

NOVENA.- Desde la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional y a su Ley Reglamentaria, se formó un sector que se manifestó en contra de estas, argumentando que se atenta en contra de las bases del pacto social entre el Ejecutivo Federal y la clase campesina del país, surgido de la Revolución Mexicana, quizá en la actualidad todavía es prematuro aseverar si la reforma jurídica al régimen de tenencia de la tierra llevará al campo una verdadera recuperación económica o a las puertas de un profundo fracaso económico y social.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel y Martínez Morales Rafael. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal., 2a. ed., Edit. Porrúa, México 1986.
2. Arellano García Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo., 8a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993.
3. Bacre Aldo. Teoría General del Proceso, Tomo I. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1986.
4. Becerra Bautista José. El Proceso Civil en México., 9a. ed., Edit. Porrúa, México 1981.
5. Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo., 31a. ed., Edit. Porrúa, México 1994.
6. Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales., 21a. ed., Edit. Porrúa, México 1988.
7. Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México., 10a. ed. Edit. Porrúa, México 1991.

8. Eckstein Salomón. El Ejido Colectivo en México, 2a. Impresión., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
9. Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1943-1940, 1a. Reimpresión., Edit. Secretaria de la Reforma Agraria, México 1981.
10. Flores González Fernando. Introducción al Estudio del Derecho, 6a. ed., Edit. Porrúa, México 1990.
11. García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 41a. ed., Edit. Porrúa, México 1990.
12. García Ramírez Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario, Edit. Porrúa, México 1993.
13. López Gómez Emilio y Mata García Bernardino. Compiladores Análisis Crítico de la Nueva Reforma Agraria, Edit. Universidad Autónoma Chapingo, México 1992.
14. Martínez Ríos Jorge. Tenencia y Explotación de la Tierra en México, Edit. Secretaria de la Reforma Agraria, México 1981.

15. Medellín M. José de Jesús Las Ideas Agrarias en la Convencion de Aguascalientes. 1a. Impresión.. Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México 1986
16. Medina Cervantes José Ramón. Derecho Agrario. Edit. Harla, México 1987.
17. Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. 5a. ed., Edit. Porrúa, México 1980
18. Ovalle Favela José. Derecho Procesal Civil. 4a. ed., Edit. Harla, México 1991.
19. Podeti José Ramiro. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, Tomo I, Tratado de la Competencia. 2a. ed., Edit. Diar. Buenos Aires-Argentina, 1968.
20. Podeti José Ramiro. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, Tomo VII. A, Tratado de las Ejecuciones. 2a. ed. Edit. Diar. Buenos Aires-Argentina 1968.
21. Rouaix Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. 3a. ed., Edit. Porrúa, México 1990
22. Ruiz Massieu Mario. Nuevo Sistema Jurídico Agrario. Edit. Porrúa, México 1993.

23. Salinas de Gortari Raúl. Agrarismo y Agricultura. 1a. Impresión., Edit. Comité de Biblioteca de la H. Cámara de Diputados LIII Legislatura-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México 1987.

OTRAS FUENTES

DICCIONARIOS.

- 1.- Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV, 21a. ed. Edit. Heliasta. Buenos Aires-Argentina, 1989.
- 2.- De Pina y De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. 17a. ed. Edit. Porrúa, México, 1991.

LEYES.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1985.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.
- 3.- Ley Agraria.

REVISTAS Y OTROS.

- 1.- Revista Michoacana de Estudios Jurídicos, No. 2. (Nueva Epoca). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia Michoacán, 1979.

- 2.- Diplomado en Políticas Públicas del Sector Agropecuario y Desarrollo Rural. Instituto Nacional de la Administración Pública, y Colegio de Postgraduados, México, 1995.

- 3.- Sentencia emitida por el Tribunal Superior Agrario, en Sesión de Pleno del día 2 de mayo de 1996, en el Juicio Agrario número 292/95, relativa a la dotación de tierras del Poblado "Lázaro Cárdenas II", del Municipio de Gómez Farías, Tamaulipas.

- 4.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 5.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

DIARIO OFICIAL.

- 1.- Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 1989.
- 2.- Diario Oficial de la Federación. 7 de enero de 1992.

DOCUMENTOS OFICIALES.

- 1.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas al Artículo 27 Constitucional Dada en el Palacio Nacional el día 7 de noviembre de 1991.
- 2.- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Diciembre de 1991.
- 3.- "Las Raíces Históricas", Liberalismo Social, Tomo II, Revolución, Edit. SEDESOL, México, 1993.