



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA  
AGRARIA EN MÉXICO

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**S A R A C R U Z C R U Z**

ASESOR: LIC. HILARINO CRUZ GARCÍA

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO

DE 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## A DIOS

Desde niña me guiaste por el buen camino, y en mi adolescencia me condujiste por la senda de la superación hasta llegar a las aulas de mi querida Universidad, en su Campus Acatlán, gracias Dios mío, por esto y por todo.

Por tener la oportunidad y privilegio de  
formar parte de su estudiantado

A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CAMPUS ACATLÁN

Y por haberme alojado en sus aulas,  
orgullosa de ser egresada de esta  
institución.

A MIS PADRES:

Renato Cruz Cortés y Elia Margarita Cruz Leyva

Que siempre me han brindado su amor y cariño,  
contando con su comprensión en los momentos  
difíciles de la vida, motivándome a tener gran  
esfuerzo de seguir adelante, con su apoyo en  
cada momento.

GRACIAS

Siempre están en mi corazón y pensamiento,  
así como en todos los momentos de mi vida.

A MIS ABUELITOS:

Anastacio Cruz Cruz,  
Lidia Cortés Bolaños,  
Remigio Cruz Martínez,  
Ma. Isabel Leyva Martínez  
Jerónima Cruz Rosas  
Martina Bolaños Sosa  
Maria de Jesús Martínez

A MIS HERMANOS:

Reyes, Isabel, Rosa, Fernando, Santiago, Oscar,  
Anastacio, Martín, Quetzally y Johnny.

Por su confianza amor y cariño que depositan en mí, así como  
los momentos difíciles que hemos pasado saliendo hacia  
delante juntos, esperando que siempre haya respeto entre  
nosotros y sea una gran familia unida.

GRACIAS

Con agradecimiento a ustedes, quien sin su ayuda, tanto  
económica como moral, hubiera sido imposible llegar a este  
momento.

LOS QUIERO

A TODOS MIS SOBRINOS:

Abigail, Xihultlalzin Areli,  
Martín, Natalia, Hugo David,  
Fernando, Estrella, Lucero,  
Ernesto Renato.

A TODOS MIS TIOS:

Florencio, Antonia, Inés, Martha, Ma. Elena, Cirilo, Elvira,  
Jovita, Felipe, Luis, Esteban, Enrique, Ma. Isabel, Edgar.

Edmundo, Anastasio, Reina, Armando, Eulalia, Ma. Isabel,  
Genaro, Dámaso.

A MI AMIGO:

German Becerril Huitron

Por el apoyo que me brindó en la  
elaboración de este trabajo.

A MI ASESOR Y AMIGO:

Lic. Hilarino Cruz García

Por su ayuda, paciencia y estímulo que me brindó en  
la elaboración de este trabajo de investigación.



AL HONORABLE JURADO:

A LOS LICENCIADOS:

Federico Valle González  
Rubén Gallardo Zúñiga  
Hilarino Cruz García  
Alivar Hernández Ramírez  
Maricruz Jiménez Trejo

Por la transmisión de sus conocimientos.

# **ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA EN MÉXICO**

## **JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

En virtud de que la impartición de justicia es una inquietud de los estudiosos del Derecho y del pueblo. Como se verá en el desarrollo del presente trabajo en el aspecto jurídico que interesa al derecho es el de asegurar la justicia en la tenencia de la tierra de todos los hombres que viven en el campo, de la agricultura, ganadería, actividades forestales, etcétera, para el desarrollo económico de nuestro país con la correcta aplicación de la Ley. Políticamente no se ha dado la importancia a este problema por considerarse menor, por ello no impide que los que estudian el derecho no podamos o debamos dejar de analizar desde el punto de vista jurídico este problema, para darle una solución adecuada, pues uno de los principales fines del Derecho es la justicia, con ello se alcanzará la convivencia armónica de la sociedad, ya que no se ha alcanzado, por tal motivo, con esta tesis trato de explicar las causas por las cuales no se ha logrado una impartición de justicia en virtud de la falta de preparación científica de quienes aplican la Ley y; por otra parte, la corrupción que existe desde la base hasta la cúspide; por lo que se requiere formar a los futuros profesionales del derecho con conocimientos sólidos y con responsabilidad para que actúen en la práctica con honestidad, principalmente en la impartición de justicia en materia Agraria, pues aquí no existe aquella frase que dice que la impartición de justicia debe ser gratuita y expedita.

## **OBJETIVO GENERAL**

A través del presente trabajo de investigación, pretendo alcanzar que se garantice la seguridad jurídica en la impartición de justicia de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como de la pequeña propiedad, tanto de la gente indígena como de los campesinos en general, facilitando el proceso en materia agraria; también se debe dar asesoría jurídica a todas las comunidades indígenas y campesinas y de esa manera se obtendrá una eficaz impartición de justicia en esta rama del Derecho.

Introducción.....1

## Capítulo I

### Antecedentes Históricos

1.1	La Justicia Agraria en México.....	4
1.1.1	México Prehispánico.....	6
1.1.2	México Colonial.....	10
1.1.3	México Independiente.....	16
1.1.4	Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de 1857 (artículo 27 Constitucional).....	21
1.1.5	El Plan de Ayala de 1911.....	23
1.1.6	La Ley del 6 de Enero de 1915.....	25
1.1.7	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (artículo 27 Constitucional).....	28
1.2	Código Agrario de 1934.....	30
1.3	Código Agrario de 1940.....	32
1.4	Código Agrario de 1942.....	34
1.5	Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.....	36
1.6	Ley Agraria de 1992.....	41

## Capítulo II

### Marco Conceptual

2.1	Definición de Justicia.....	44
2.2	Definición de Justicia desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho.....	48
2.3	Tipos de Justicia.....	50
2.3.1	Justicia Conmutativa.....	50
2.3.2	Justicia Distributiva.....	51
2.3.3	Justicia Individual.....	52
2.3.4	Justicia Social.....	54
2.4	Algunos postulados de la Justicia.....	55
2.5	Acceso a la Justicia Agraria.....	56

## Capítulo III

### Marco Jurídico

3.1 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	60
3.2 La Ley Agraria.....	67
3.3 Reglamento.....	72
3.4 Tribunal Superior Agrario.....	73
3.5 Reglamento del Tribunal Superior Agrario.....	74

## Capítulo IV

### Órganos que Integran la Justicia Agraria

4.1 Tribunales Agrarios.....	77
4.1.1 Creación de Tribunales Agrarios.....	78
4.1.2 Integración de Tribunales Agrarios.....	80
4.1.3 Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios.....	83
4.2 Tribunal Superior Agrario.....	84
4.2.1 Jurisdicción.....	85
4.2.2 Competencia.....	87
4.2.3 Facultades.....	90
4.3 Tribunal Unitario Agrario.....	91
4.3.1 Jurisdicción.....	92
4.3.2 Competencia.....	92
4.3.3 Facultades.....	94
4.4 Registro Agrario Nacional en México.....	94
4.5 Procuraduría Agraria.....	99
4.5.1 Atribuciones de la Procuraduría Agraria y su Reglamento Interior.....	102

## Capítulo V

### El problema de Impartición de Justicia Agraria en México

5.1 El Problema de la Impartición de Justicia Agraria.....	105
5.2 Los Tribunales Agrarios como Órganos de Justicia Agraria.....	106
5.3 La Necesidad que el Titular de la Procuración de Justicia Agraria sea un Licenciado en Derecho.....	108
5.3.1 Porque sus facultades y Atribuciones son de Carácter Jurídico.....	109
5.3.2 Porque debe Conducirse con Estricto Apego a Derecho.....	111
5.4 Realidad de la Justicia Agraria en el Campo Mexicano.....	112
5.5 Reforma al artículo 189 de la Ley Agraria.....	120
5.6 Reforma al artículo 27 Constitucional.....	122
Conclusiones.....	134
Bibliografía.....	136

## Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad estudiar a grandes rasgos la impartición de Justicia Agraria en México, dentro del cual se analiza la evolución que ha tenido, su importancia y trascendencia, así como sus ordenamientos más importantes.

El campo mexicano tiene una gran importancia en la historia de nuestro país, en el desarrollo político, económico y social, el mismo conoce las grandes luchas sufridas por los campesinos mexicanos y por consecuencia los grandes cambios que han ocurrido a través del tiempo, en nuestro país el derecho agrario ha mostrado más auge a través de su existencia.

La forma en la que se distribuye, divide y explota la tierra repercute en la economía y organización de cada país, por todo esto es la importancia de la justicia agraria, dando una distribución justa de la tierra, otorgando el repartimiento justo de la riqueza agrícola a favor de la clase campesina, por lo tanto, el derecho es el protector de los sujetos de derecho agrario, además de su importancia en la economía nacional, ya que trata de la explotación de la agricultura, la cual debe realizarse eficazmente en beneficio de la mayoría no así de un grupo de privilegiados tratando de alcanzar la justicia social.

En sí, la nueva Ley Agraria, proyecta como finalidad: la repartición de tierras rurales. El método para el logro de esta finalidad es mediante los procedimientos de dotación y repartición de tierras, considerados como verdaderos juicios, con primera y segunda instancias, a fin de que los afectados pudieran ser oídos y vencidos en juicio, y los campesinos miembros de los núcleos agrarios lograrían sus aspiraciones revolucionarias y, consecuentemente, lograr la Justicia Agraria.

Planteando un objetivo el de otorgar la propiedad, así como establecer normas jurídicas que respondan a las demandas de los campesinos a efecto de que la prohibición del latifundio, entendiéndose a este último como aquel predio de gran extensión, superior a los límites señalados de la ley fundamental, pertenecientes a una sola persona.

La justicia como una finalidad del derecho ha asegurado la convivencia pacífica y equitativa del hombre, imponiendo que los deberes se asuman, se cumplan y que los derechos se adquieran, se ejerciten y reclamen. A través de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, así los conflictos sobre la tierra se verán atendidos por órganos especializados ya no por el personal administrativo como lo era antes.

Con la presente investigación pretendo que prevalezca el sistema de valoración legal, manifestando en forma directa que el tribunal se apegue al valor de las pruebas establecidas expresamente en la Ley.

Por lo tanto, la estructura del presente trabajo ha sido dividida en cinco capítulos de la siguiente manera:

El primer capítulo data los antecedentes históricos, analizando los principales ordenamientos que han estado establecidos en nuestro país con sus consecuencias y ventajas, el México Prehispánico hasta la Ley agraria de 1992, en donde se faculta el establecimiento de órganos jurisdiccionales de competencia federal y dotados de plena independencia y autonomía.

Tratamos en el segundo capítulo un marco conceptual de justicia, así como sus diferentes definiciones, tipos, postulados y acceso a la justicia agraria.

El tercer capítulo, es decir, nuestro marco jurídico que es de gran importancia ya que analizamos el artículo 27 Constitucional, que da nacimiento a nuestra Ley Agraria con su reglamento, la cual se encuentra relacionada con la lucha campesina mexicana, así como el Tribunal Superior Agrario y su reglamento.

El cuarto capítulo, lo dedicamos a los órganos de justicia agraria, en cuanto a su creación, integración, naturaleza, jurisdicción, competencia y facultades, sin dejar de mencionar al Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria y delitos agrarios, los cuales juegan un papel importante en el campo mexicano.

En el quinto capítulo, en el cual formulamos nuestras modestas propuestas, para la solución del problema agrario, aportando postulados para la solución al problema de administración de justicia, sobre todo justicia para los buscadores del derecho.



## Capítulo I

### Antecedentes Históricos

- 1.1 La Justicia Agraria en México
  - 1.1.1 México Prehispánico
  - 1.1.2 México Colonial
  - 1.1.3 México Independiente
  - 1.1.4 Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de 1857 (artículo 27 Constitucional)
  - 1.1.5 El Plan de Ayala de 1911
  - 1.1.6 La Ley del 6 de Enero de 1915
  - 1.1.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (artículo 27 Constitucional)
- 1.2 Código Agrario de 1934
- 1.3 Código Agrario de 1940
- 1.4 Código Agrario de 1942
- 1.5 Ley Federal de Reforma Agraria de 1971
- 1.6 Ley Agraria de 1992

## Capítulo I

### Antecedentes Históricos

#### 1.1 La Justicia Agraria en México

La justicia agraria mexicana a través del tiempo ha tenido cambios, ya que la demanda de crear tribunales agrarios se expresa por primera vez en la cláusula sexta del Plan de Ayala de 1911.

Posteriormente en la ley del 6 de enero de 1915 se crea una jurisdicción agraria especializada, al crear órganos y autoridades, las cuales aplicaban las leyes agrarias y resolvían los conflictos agrarios que se presentaban en ese momento. Las autoridades de aquel entonces tenían el carácter administrativo, se consideraba al Presidente de la República como "autoridad suprema agraria".

Las autoridades agrarias de 1915 a 1991, fueron perfeccionando sus funciones; sin embargo permanecían con carácter político-administrativo.

En la impartición de justicia es necesario que el derecho y los litigios se apliquen y sean resueltos por órganos jurisdiccionales y por medio de procesos, donde se desarrollen las formalidades esenciales, se otorgue seguridad jurídica, se observe la imparcialidad y se resuelvan los conflictos a través de sentencias definitivas que adquieran la calidad de cosa juzgada.

Como lo señalaba el Doctor Luis Ponce de León Armenta antes de la reforma agraria de 1992. "El Derecho Procesal Agrario es el instrumento más importante para hacer posible la llamada reforma agraria; sin embargo, éste no ha sido debidamente tratado por los procesalistas. Al lado de amplios estudios de carácter teórico sobre la reforma agraria, existe un vacío en el tratamiento de las normas jurídicas procesales, que se han traducido en ineficacia del Derecho Agrario".

Existió gran interés por impartir justicia en las anteriores legislaciones, pero desgraciadamente no fue suficiente, es hasta por decreto de tres de enero de 1992, publicado el seis del mismo mes y año, se reformó el artículo 27 Constitucional y se ordenó el establecimiento de los Tribunales Agrarios con plena jurisdicción y autonomía; desde ese momento es cuando verdaderamente se imparte justicia, ya que era necesario un proceso y la creación de tribunales, la representación de los intereses individuales y colectivos, para que existiera una justicia agraria satisfactoria.

El fundamento constitucional de la justicia agraria se establece en el artículo 27 Constitucional, fracción XIX, que actualmente reconoce la necesidad de impartir justicia expedita y honesta en materia agraria, garantizando la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como apoyando a los campesinos dándoles asesoría legal.

La justicia agraria actualmente se lleva a cabo con tribunales y procesos establecidos en las Leyes del Estado, procurando la paz social, el orden público y el equilibrio político.

El Licenciado Isaías Rivera Rodríguez, nos señala que el contenido de los principios de justicia agraria, la garantía en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y prestación de asesoría al campesinado es un reflejo de procuración de justicia, es la batalla diaria por hacer prevalecer el derecho. La justicia agraria debe realizarse por conocedores de la materia y del proceso.

La Ley Agraria incluye un importante título sobre justicia, con criterios generales y procedimientos para emplazamientos, juicios, sentencias y recursos (artículos 163 al 200 del mismo ordenamiento).

Como se asentó en su oportunidad, la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, ordena que, con base en esa ley fundamental, 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 tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Esto significa que el Constituyente Permanente, no sólo pensó en una impartición de justicia tutelar de ejidos y comunidades, sino de todos los hombres que habitan en el campo y viven de la agricultura, ganadería o actividad forestal, coadyuvando al desarrollo económico de nuestro país, cuya tenencia de tierra está inmersa en ese marco jurídico, incluyendo desde luego a pequeños propietarios, colonos, y preferentemente a grupos de etnias, sin importar su régimen de propiedad.

El mismo artículo Constitucional en su párrafo segundo, dispone que son de jurisdicción federal todas las cuestiones sin excepción, suscitadas entre dos o más núcleos de población, por límites de terrenos; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, prescribe ese ordenamiento, 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 sus recesos, por la Comisión Permanente. Interpretando cabalmente, el espíritu del legislador, es incuestionable que los tribunales agrarios fueron instituidos para erradicar actos y determinaciones imbuidos de compromisos políticos.<sup>1</sup>

Ahora bien, toda vez que los Tribunales Agrarios de plena autonomía y jurisdicción, supuestamente gozan de independencia en sus determinaciones encaminadas a garantizar la observancia del derecho en el ámbito de sus atribuciones; pero como no forman parte del Poder Judicial; ante lo erróneo de convertirlos en un cuarto poder; desde el punto de vista formal, son instituciones materialmente administrativas, con funciones exclusivamente jurisdiccionales. Esta ubicación, como sucedió con los Tribunales Electorales, hace pensar en la conveniencia de incorporarlos al Poder Judicial Federal, sujetando a sus titulares, directamente a las

---

<sup>1</sup> SOSAPAVÓN YÁNEZ, Otto. "Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1999. P. 248.

responsabilidades y reglas aplicables a los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

### 1.1.1 México Prehispánico

Allá, en la lejanía de los tiempos, los pueblos indígenas pusieron la primera piedra al asignarle a la tierra una función social, y al imponer, a quienes de ella disfrutaban, obligaciones para con la sociedad. Esta estructura de los pueblos autóctonos no fue motivada por un fin económico – ellos tenían poca población y mucho territorio –, sino más bien como base de organización social. Al hacerlo atizaron en el meollo del problema, evitar que la tierra en si tuviera un fin comercial, reconociendo el trabajo del hombre como verdadero y único valor. De esta guisa se fortaleció la más primitiva de las relaciones: hombre-tierra-trabajo.

Así fue como los aztecas organizaron su estructura agraria dividiéndola en tierra propiedad de reyes y nobles, otras que se encontraban destinadas a diferentes servicios públicos y las tierras del pueblo o *Calpullalli*.<sup>2</sup>

En el lapso de 1168 a 1325, marca la llegada de los aztecas al Valle de México; momento en que se establecen en Tenochtitlan. Al pueblo se le denominó azteca, nombre ligado a Aztlan, punto mítico de partida de la peregrinación de las siete tribus nahuatlacas –Yo pica Tlacochealca, Huitznahuac, Cihuatepaneca, Chalmecca, Tlacteapaneca e Itzcuintécatl. Su primer gobernante Acamapichtli, continúa en los gobiernos de Huitzilihuitl y Chimalpopoca.<sup>3</sup>

En 1428 los aztecas rompen con Azcapotzalco y establecen la triple alianza con los pueblos de Tlacopan (hoy Tacuba) y Tetzaco.

Los cuadros más representativos en que descansaba el Estado Azteca son: clase social dirigente, clase social de la nobleza y clase social baja.<sup>4</sup>

#### Clase social dirigente

- A. Tlactecuhtli: Era el personaje central del Estado Azteca, que desempeña el cargo de jefe supremo del ejército, religiosas, administrativas, con jurisdicción civil y criminal.
- B. Tlatocan: Sus funciones eran auxiliar al Hueytlatoani en sus asuntos que no podía atender.
- C. Cihuacoatl: Notable función de vicegobernador del hueytlatoani, además era su principal consejero y

<sup>2</sup> LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. En torno al Problema Agrario. Editorial Mexicana, Manzanillo. México, 1974. P. 129.

<sup>3</sup> MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial. Harla. México, 1997. P. 31.

<sup>4</sup> Idem., pp.31-35

representante en reuniones del tlatocan. Mas tarde se amplió en áreas administrativas -dirigir la hacienda pública- y judiciales –última instancia para pelear en juicios criminales.

- Clase social de la nobleza
- D. Tetecuhtzin: Caballero de noble raigambre que se había distinguido en la guerra. Por el desempeño de su cargo el tetecuhtzin se hacia acreedor a tierras, gentes a su servicio, protección del hueytlatoani, y sueldo.
- 
- A. Guerreros: Los distinguidos se hacían merecedores de prebendas sociales y económicas, entre ellas tierra de cultivo.
  - B. Sacerdotes: Los sacerdotes gozaban de alta jerarquía. Tenia gran ascendiente en la sociedad azteca, no se olvide que el hueytlatoani y otros funcionarios eran sacerdotes, que los hacia detentadores de riqueza, entre la que se encontraba la inmueble.
  - C. Pochtecas: En la azteca los mercaderes gozaban de un alto nivel social y moral.
- 
- Clase social baja
- A. Macéhualten: La constituía el género de la población que no tenía prosapia familiar, al igual que un sólido patrimonio que le posibilitara autonomía económica. Su ingreso deriva de su fuerza de trabajo, al servicio de la alta sociedad (guerreros, sacerdotes y comerciantes).
  - B. Esclavos: Podía tener un patrimonio propio, contraer nupcias y por ende procrear familia incluso liberarse. Los casos de esclavitud eran: 1) Por deudas; 2) Por venta de un hijo a favor de un noble; 3) Por penar; y 4) Por conquista, los prisioneros de guerra.
  - C. Tlamemes: Personas para transportar, en sus espaldas, objetos y materias primas. Suplían a las bestias de carga.
  - D. Mayeques o Tlalmactec: Personas que no poseían tierra de cultivo y que en consecuencia, se veían obligados a trabajar la tierra de los nobles.

Al principio las tierras del islote donde se asentó Tenochtitlan, se dividieron en cuatro grandes barrios; Cuepopan, Moyotlan que se extendía por el suroeste; y Atzacualco por el noroeste del islote; Tlaltelolco al norte del islote, era una ciudad aparte que andando el tiempo se convirtió en un barrio más de Tenochtitlan. De aquel islote salían varias calzadas, sobre la laguna, que comunicaba a Tenochtitlan con los pueblos ribereños.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México, 1997. P. 129.

Ya vimos que al principio, el imperio azteca estaba formado por la unión de tres Estados: el de México, el de Tetzoco y el de Tacuba, esta triple alianza se dedicó a explotar a los pueblos sometidos, lo constituyó a la consumación de la conquista, pues muchos de ellos prefirieron aliarse al español, en la creencia de que así cesaría su calidad de tributarios, su régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares, administrativas que florecían con carácter permanente, es decir, un Estado sometido por un ejército presto a mantenerlo y defenderlo, así como a exigir por la fuerza, los tributos de los pueblos vecinos.

La organización social se tradujo en una desigualdad en el disfrute de los bienes. Los pueblos vencidos tenían la obligación de pagar tributos y proporcionar guerreros para las campañas que emprendían los aztecas, la triple alianza estaba constituida por clases, existía la lucha entre ellas: la explotación y los explotadores, pero dentro del pueblo azteca, había un régimen en plena evolución, lleno de dinamismo.

Los aztecas al principio dispusieron de pocas tierras en el islote, pero el bajo pueblo, procuraba compensar dicha circunstancia construyendo chinampas para sembrar y recurriendo al cultivo intensivo de la tierra disponible. Posteriormente los aztecas se expandieron al iniciar sus conquistas, primero con los pueblos ribereños y luego llegaron a dominar, por el Norte: hasta las tribus chichimecas, al Sur: hasta el Océano Pacífico, al Sureste: hasta Soconusco y Guatemala, al Oriente: hasta el Golfo de México y Coatzacoalcos, y al Occidente con Tarasco y Jalisco.

Por la expansión misma del Reino Azteca y como centro principal del Reino de la Triple Alianza, su organización sirvió de ejemplo a los demás pueblos.<sup>6</sup>

El régimen agrario de propiedad de tierras con fines de producción agropecuaria se dividen en colectivas y privadas. El mismo estatus social privilegia a las clases altas, exentas de gravámenes, que se benefician con los servicios y tributos de los pueblos conquistados y con la fuerza de los esclavos, macehuales, tlamemes, mayeques, y teccallec (asignados a los tetecuhztin). Estos últimos tienen la responsabilidad de la preparación de la tierra, siembra, y cosecha de los productos agrícolas, al igual que la conservación de los predios para que estén aptos para el cultivo. No son propietarios de los bienes que producen.<sup>7</sup>

Los Chinancallec eran personas que cultivaban en forma gratuita un predio del jefe máximo del calpulli. Estos servicios eran en recompensa por la dirección y defensa del calpulli y, por consiguiente, de sus integrantes.

Los aztecas no tenían un concepto abstracto sobre el abanico de formas en que manifestaba la propiedad. Para ellos era determinante la clase social el objetivo a que estaba orientada la producción de la tierra, el tipo de cultivo y la posesión que ejercía sobre la heredad, de ahí el empleo

---

<sup>6</sup> Idem., p.130.

<sup>7</sup> MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1997. P. 35.

de colores para distinguirla: el amarillo claro era de los barrios, el púrpura del rey y el encarnado de los nobles. En resumen estas formas de propiedad son las siguientes:<sup>8</sup>

Públicas	Tlaltocallalli:	Tierra del señor.
	Tecpantlalli:	Tierra de los nobles.
	Teotlalpan:	Tierra para gastos del culto.
	Milchimalli:	Tierra para el mantenimiento del ejercito.
	Pillalli:	Tierra de nobles o hidalgos.
Comunales	Calpullalli:	Tierra de los barrios (calpulli).
	Altepetlalli:	Tierra de los pueblos.
Conquista	Tlaltocamilli:	Tierra del señorío.
	Yahutlalli:	Tierra por derecho de conquista a disposición del rey

### **Públicas**

- *Tlaltocallalli*: En función del cargo, el rey era el detentador en un conjunto de tierras del Estado azteca.
- *Tecpantlalli*: Los nobles que servían al palacio usufrutaban, tierras que a la vez finalizaban los gastos del gobierno y mantenimiento de palacios.
- *Teotlalpan*: Destinadas a sufragar los gastos del culto religioso y mantenimiento de templos.
- *Milchimalli*: Destinados a sufragar los gastos de guerra y mantenimiento del ejército. En estas tierras trabajan los macehuales.
- *Pillalli*: Tierra entregada a los nobles: 1) Por servicios prestados al rey en este caso no podían ceder ni vender la tierra, solo heredarla a sus hijos con los que se fueron formando verdaderos mayorazgos. 2) Por recompensa de un servicio. Se le permitía al noble cederla o enajenarla, excepto a los de la clase social baja. Estas tierras estaban sujetas a revisión (patrimonio del rey), cuando el noble dejaba de prestar servicios al soberano, o se extinguía la familia en forma directa.

### **Comunales**

- *Calpullalli* (calpulli): Es el barrio que sirve como base de la división geográfica y política de los aztecas. Mas tarde cede ante los lazos organizativos y políticos. Se ha dividido en dos tipos de calullis rural y urbana. Cada calpulli estaba dotado de tierras conocidas como calpullallis. Con base a la personalidad jurídica del calpulli esas heredades que a la vez eran poseídas y usufructuadas por los integrantes del calpulli.

---

<sup>8</sup> Idem., p. 36.

Para la Doctora Martha Chávez Padrón el CALPULLI, como su génesis normativa lo indica (calli, casa; pulli, agrupación) era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sometimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque el requisito más que el de residencia era el parentesco entre las gentes de un mismo barrio. En Tenochtitlan habían veinte barrios o calpullis; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividieran en parcelas o calpullec y le dieran una parcela a la cabeza de la familia de las que residían en ese barrio.<sup>9</sup>

- *Altepetlalli*: Había tierras, bosques, pastos y aguas propiedad del calpulli destinadas a sufragar los gastos del pueblo.

## Conquistas

- *Tlatocamill*: Tierra propiedad del señorío, que impedía al soberano disponer libremente de ellas, excepto arrendarlas. Destinadas a sufragar el gasto de la casa del señor y ofrecer alimentos a pasajeros.
- *Yahutlalli*: A las naciones conquistadas se les arrebató la propiedad de sus tierras, quedaban en propiedad de nobles, y del señor y el resto al pueblo.

Las medidas agrarias longitudinales tenían el cóglatl, que es una “vara de medir”. El historiador Manuel Orozco y Berra (basado en una cita de Ixtlixóchitl), la equipara con tres varas de burgos, Igual a 2 metros, 514 milímetros. Esta aseveración la apoyaba el sistema de medición de los indios, que consistía en subdividir la unidad principal en cinco menores. La menor de estas equivale a 21.6 pulgadas y era la medida para unidades menores usadas en el comercio. La unidad mayor se usaba para grandes distancias de tierra.<sup>10</sup>

### 1.1.2 México Colonial

Esta etapa de la colonia, era una imagen externa. La verdadera riqueza del país como muchos novohispanos lo hacían notar, estaba en su agricultura. Los administradores del diezmo, que hacia 1790 sabían que la iglesia extraía de este tramo casi dos millones de pesos, el secretario del Consulado de Comerciantes de Veracruz, José María Quirós, afirmó en 1917, que este ramo generaba cada año alrededor de 140 millones de pesos, asignándole poco más de 60 millones a la industria y sólo cerca de 28 millones a la minería. Esta unidad de producción agrícola del siglo XVIII era mayor que el del XVI y XVII, y sobre todo provenía del rancho y de la hacienda y no de la propiedad comunal.<sup>11</sup>

En suma al mismo tiempo del crecimiento de población y el auge económico de la época (minería, comercio, manufactura) impulsan la demanda de producción agrícola y alza de sus precios, la sociedad resiente la concentración de la tierra en unas cuantas manos. Provocando una crisis de

<sup>9</sup> CHAVÉZ PADRÓN, Martha, op. cit., p. 132.

<sup>10</sup> MEDINA CERVANTES, José Ramón. Op. Cit., p. 39.

<sup>11</sup> LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. En torno al Problema Agrario. Editorial Mexicana. México 1974. p. 130.



crecimiento. Esta crisis estructural de la colonia provoca el problema agrario al ataque de la gran propiedad.

Las mayores proporciones de tierra estaban en poder de hacenderos. En 1791 el virrey Revillagigedo escribió;

Las tierras realengas (tierras baldías pertenecientes a la corona) sufren notables usurpaciones y las de privado dominio están distribuidas en grandes haciendas que abrazan centenares de leguas, correspondientes a casas religiosas, clérigos, mayorazgos cuyo número es muy menor. . . <sup>12</sup>

La Nueva España se componía de cuatro millones y medio de habitantes, que se puede dividir en tres clases: españoles, indios y castas. Los españoles componían un décimo del total de la población y ellos solo tenían casi toda la propiedad y riqueza del reino. Las otras dos clases, que componen los nueve décimos se puede dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros. Indios y castas se ocupan en los servicios domésticos, en la agricultura y los ministerios ordinarios del comercio, de las artes y oficios. Es decir, que son criados, sirvientes o jornaleros de la primera clase, (por ello para remediar esta situación, proponía: 1. La abolición general de tributos en dos clases de indios y castas; 2. La abolición de infancia de derecho que afectan las referidas castas; 3. División de tierras gratuita entre indios y castas; 4. División de tierra comunal gratuita de indios entre cada pueblo; 5. Una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia.

En 1804, obispo Fray Antonio de San Miguel, proponía al rey nueve leyes, mismas que proponía Abad y Queipo en 1799, las leyes agrarias que proponía el obispo San Miguel son:

Primera. Una ley para dividir la tierra de las comunidades de los indios en dominio y propiedad entre ellos mismos, dejando sólo en común los ejidos y montes que los pueblos necesiten a juicio de los intendentes.

Cuarta. División gratuita de tierras realengas entre indios, castas y españoles pobres. . .

Quinta. Una ley agraria que concede al pueblo una equivalencia que le falta, permitiéndole abrir las tierras incultas por medio de locaciones y conducciones de veinte a treinta años, exenta del derecho de alcabala por convenir con los grandes propietarios o por justa tasación en caso de desavenencia, con la condición de cercarlas de cuyo valor intrínseco tomara necesariamente un incremento por este medio en beneficio de los señores.<sup>13</sup> “*Ideas liberales y benéficas a favor de las Américas* y de sus habitantes, especialmente a favor de indios y castas”. Convencido de que esas ideas “constituyen la base principal de un gobierno liberal y benéfico”.

<sup>12</sup> LOMBARDO TOLEDANO, op. Cit., p.133.

<sup>13</sup> LOMBARDO TOLEDANO, op. Cit., p. 135-149.

Así, a fines de la colonia, al mismo tiempo que el latifundio se expande, que se suceden terribles crisis agrícolas y que las prácticas monopólicas se vuelven más intolerables, crece el número y el tono de críticas contra el latifundio y sus deformaciones, hasta culminar con el ataque a su fundamento: el derecho de propiedad.

El 12 de diciembre de 1804 estalló la guerra entre España e Inglaterra, y esto agudizó la situación económica de la metrópoli. Como otras veces, la Corona buscó resolver sus dificultades financieras acudiendo a las Colonias. Pero en esta ocasión, en lugar de los préstamos voluntariosos o forzosos a que generalmente recurrían, el 26 de diciembre de 1804 expidió una real cédula que mandaba recoger, en calidad de préstamo, el capital que se sacara de la venta de los bienes raíces que poseía la Iglesia, así como el capital circulante que ésta poseía o administraba en las colonias. A cambio de ello ofrecía regresar los capitales y pagar un tres por ciento anual sobre la cantidad total tomada en préstamo, garantizando el pago de la deuda mediante la hipoteca de la renta del tabaco, del impuesto de alcabalas y del resto de sus ingresos hacendarios.

La Real Cédula de Consolidación o Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales se había aplicado ya en España en 1798. En otras palabras esta real cédula equivalía a segar la principal fuente de la de crédito de la agricultura. Pero todavía, como la mayoría de las haciendas y ranchos de la colonia estaban sobrecargadas de censos y capellanías y una gran parte de sus dueños eran insolventes o incapaces de rendir esas hipotecas, la exigencia de pagar esas deudas para evitar el capital a la corona equivalía a incautar esas propiedades y arruinar a sus propietarios de una vez y para siempre. La real cédula fue considerada por los novohispanos como “el más grave y más grande golpe contra la iglesia y la economía”.

Para la agricultura de la Nueva España, la aplicación de la Real Cédula fue una catástrofe que afectó tanto a los grandes hacendados como a los pequeños labradores, pero especialmente a estos últimos. La Real Cédula disponía que todas las fincas urbanas y rurales gravadas con hipotecas pertenecientes a capitales de capellanías y obras pías, debían cubrir de inmediato el importe de los réditos vencidos, entregando una parte del adeudo al contado y la otra a plazos. En caso de que los adeudos no fueran pagados por lo menos una tercera parte del total de la real cédula ordenaba que se remataran las propiedades. Así los agricultores se enfrentaron a la mayor crisis de su historia, la mayoría de ellos tenían gravadas sus haciendas y ranchos con censos e hipotecas. Los más ricos como el heredero del marqués de Santa Cruz de Iguanzo entre otros, grandes propietarios fueron obligados a pagar entre 450 mil y 20 mil pesos. Pero estos ricos propietarios aunque protestaban, pudieron pagar esas sumas porque sus propiedades, además, de inmensas, eran las mejores del país, porque muchos de ellos eran acaudalados mineros y comerciantes. En cambio, para los medios y pequeños agricultores la Real Cédula no podía significar otra cosa más que ruina o pérdida de sus propiedades, como la prueba la larga serie de noticias publicadas en las Gacetas de México y el Diario de México sobre remates y subastas de ranchos, haciendas y ganado. Muchos de ellos no podían pagar ni en “diez ni en cincuenta años”. Los que pudieron pagar quedaron sin fondos. Esta situación terrible padeció la agricultura en 1805 y 1809.

Martha Chávez Padrón clasifica los diversos tipos de propiedad de la época colonial, en tres categorías básicas: individual, intermedia y colectiva. En razón de su pragmatismo, Isaías Rivera Rodríguez, toma su clasificación a la cual ha efectuado algunos cambios para que refleje aún más la realidad.<sup>14</sup>

### **Propiedad de tipo individual**

#### ➤ Mercedes reales (en sentido amplio)

Concesión de tierras a conquistadores y colonizadores, generalmente con carácter provisional y sujetas a la ulterior confirmación por parte de la misma Corona. Los concesionarios debían acreditar los requisitos de residencia y cultivo, y no obtenían una extensión territorial específica. “Al hablar en sentido amplio” nos referimos a las concesiones que la Corona efectuaba en forma general, sea de manera directa o por medio de sus legítimos representantes.

#### ➤ Caballerías

Medidas de tierra que se mercedaba a un soldado de caballería. Aunque haya varias opiniones, generalmente se acepta que su superficie era de 3000 hectáreas.

#### ➤ Peonías

Medidas de tierra que se mercedaba a un soldado de infantería; era una quinta parte de la caballería.

#### ➤ Sureste

Solar para labranzas que se destina a cada colonia que se integraba a una capitulación, generalmente con una superficie de 10 hectáreas.

#### ➤ Compraventa

Este mecanismo fue muy poco utilizado de la Conquista. Sin embargo, su importancia aumentó con la consolidación de la Colonia, debido a la permanente escasez de fondos reales. En cierta forma, las confirmaciones vinieron a constituirse en compraventas posteriores a la ocupación inicial.

#### ➤ Confirmaciones

En primer término se constituyeron gracias a la validación final de las mercedes reales. Después también se aplicaron a favor de quienes carecían de un título legal debidamente expedido y fundado, o que su título fuere defectuoso, que contuviera datos erróneos o, por último, para aquellos que, con títulos legales y correctos. Poseyeran excedencias, es decir, superficies añejas que superan las amparadas por dichos títulos.

---

<sup>14</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1997. P. 26.

➤ Prescripción

Forma de adquisición de la tierra que se veía como fundamento para promover en su oportunidad la composición o regularización.

### **Propiedad de tipo mixto**

➤ Composición

Mediante la Ley XX de 1589, Felipe II instituyó las composiciones con los fines primordiales: por un lado, la regularización de la tenencia de la tierra que ordenara el caos existente y permitiera un mayor y mejor control para efectos impositivos. Las composiciones podían ser promovidas por quienes poseyeran excesos de tierras con respecto a su título, por quienes no lo tuvieran y estuvieren en posesión de tierras o por quienes poseyeran un título defectuoso. Tenían derecho a promover la composición los particulares sobre su propiedad individualizada, como las comunidades respecto a sus posesiones colectivas.

➤ Capitulaciones

Eran concesiones que la Corona otorgaba a empresarios con fin de colonizar ciertos territorios o fundar una población a cambio de entregarles en propiedad determinada cantidad de tierras. Hay que recordar que a quienes participaban en estas empresas como colonos, bajo la dirección o auspicio del titular de la capitulación de la propiedad, son semejantes a los fueros que celebraba la Corona Española con los señores feudales de regiones y poblados para establecer las alianzas necesarias para la reconquista de la península. En España se respetaban las estructuras jurídicas y usos de costumbres, en tanto, en América la única Ley era la Corona.

➤ Reducciones de indígenas

Con el fin de facilitar el control y administración de los numerosos grupos indígenas, así su evangelización de los indios, esto, es su concentración de determinadas áreas o poblaciones. La legislación especificaba que este proceso debería realizarse sin negar conflictos, siempre que de acuerdo con la voluntad de los afectados, a la vez que prohibía que dicha como institución fuera utilizada para despojarlos de sus tierras. Suponemos que las reducciones sirvieron de modelo al gobierno de Estados Unidos para crear sus reservas.

➤ Fundo legal

Terreno donde se asentaba la población, consistente en el casco del pueblo con su iglesia, edificio público, plaza y casas de pobladores, con una extensión de 600 varas a los cuatro vientos a partir de la iglesia ubicada en el centro.

➤ Ejido y dehesa

El ejido Español era una superficie ubicada a la salida de los pueblos para solaz de la comunidad; la dehesa se localizaba igualmente y servía para el pastoreo del ganado de la población. Ambas eran de aprovechamiento colectivo y no podían enajenarse.

➤ Bienes de propios

También de origen español, esta institución reúne las características de *altepletalli* prehispánico, ya que su aprovechamiento se dedicaba a sufragar los gastos públicos. Bienes que integraban el patrimonio de los ayuntamientos, por lo cual, no podían ser transmitidos. Posteriormente se pensaba que su existencia garantizaba la emancipación de los municipios con respecto al poder central.

➤ Tierras de común repartimiento

Al parecer eran tierras bajo la autoridad del ayuntamiento que se otorgaban para explotación individual mediante sorteo.

➤ Montes, pastos y aguas

Carlos V, mediante Real Cédula de 1533, declaró que la explotación comunal, los montes, pastos y aguas, que en aquella época se otorgaba a la ganadería. Como era superficie indispensable para el desarrollo agropecuario, se pretendía eliminar los obstáculos, entre los cuales se contaba el apropiamiento individual de dichos recursos en detrimento del libre agostamiento.

➤ Propiedad del clero

El sistema español de tenencia de la tierra contenía disposiciones que prohibían al clero la adquisición de inmuebles; un ejemplo de ello es la Ley de Alfonso VII. En la nueva España Carlos V ratificó estas disposiciones mediante la Ley X. Ésta debía destinarse únicamente a la construcción de templos y monasterios, objetivo que no se respetó ya que las órdenes eclesiásticas comenzaron a adquirir grandes extensiones de tierras.

➤ La encomienda

Cristóbal Colón fue el primer encomendero. La Ley I de indias, título VIII, libro IV indica que el “adelantado, gobernador o pacificador en quien esta facultad resida, reparta a los indios entre los pobladores”. En síntesis, eran concesiones que la Corona otorgaba a los descubridores, conquistadores, colonizadores y a todo español, consistente en la asignación de grupos indígenas para su servicio, específicamente para su trabajo agrícola de las tierras que les hubieren sido adjudicadas mediante merced real.

➤ La esclavitud

Los españoles siempre estuvieron en pugna con la Corona por el control de propiedad de tierra de la Nueva España; aquéllos buscando formas de apropiarse de la mayor cantidad posible de

tierra, ésta, mediante normas que atentaban contra las consolidaciones de verdaderos señoríos feudales que se transformaban en poderes competitivos con la misma Corona.

### **Otras clasificaciones**

Guadalupe Rivera Martín, clasifica los modos de adquirir la propiedad territorial en la Colonia desde el punto de vista económico.<sup>15</sup>

#### **Medios gratuitos**

- Los medios gratuitos son: capitulaciones, asientos, encomiendas, repartimientos de tierras, gracias y mercedes.
- Capitulaciones: consistían en un contrato de prestación de servicios a celebrarse entre una persona o grupo de personas y la Corona; su objetivo primordial era obtener bienes y propiedades para la hacienda real española.
- La encomienda y mercedes ya se analizaron. Los repartos de tierra tuvieron su origen en el descubrimiento de Cristóbal Colón al establecer su gobierno en la española.

#### **Medios onerosos**

Los medios onerosos son: compraventa de tierras indígenas, real confirmación, composición y venta o subasta pública.

### **1.1.3 México Independiente**

El problema agrario, estaba más presente que nunca en la Nueva España. Desde 1790 los precios de los productos agrícolas no habían cesado de aumentar y en todas las ciudades. En el campo, una sequía tenaz abatió las sementeras en 1808, 1809 y 1810, y convirtió a los indios en hombres hambrientos y desesperados. En septiembre de ese último año, cuando la crisis agrícola era más intensa, el cura Hidalgo lanzó en Dolores el grito que desató la esperanza en esa masa de miserables. No pronunció la palabra tierra, bastó con que denominara al opresor para que los indios de los pueblos y los sin tierra, los vagabundos y los peones de las haciendas, se unieran a él, e integraran en ese grupo que sólo los insurgentes se atrevieron a llamar ejército. El contingente que salió con Hidalgo de Dolores, apenas sumaba 600 hombres semidesnudos y casi sin armas; dos días después llegaba a 5000; a los cinco días de campaña eran 8000 y al mes componían un ejército de 80,000

---

<sup>15</sup> Idem, p. 31.

hombres, en su mayor parte indios e individuos de las castas. Sus capitanes y oficiales, en cambio eran todos los criollos.<sup>16</sup>

En Valladolid hoy Morelia, el centro de donde salieron las ideas liberales de Abad y Queipo y del obispo San Miguel y donde fue educado Hidalgo, se proclamaron los primeros decretos sociales de la insurgencia: *Abolición de la esclavitud, del tributo y de las cargas que pesaban sobre indios y castas*. Pero nada se dijo de la tierra. Sin embargo, los indios siguieron combatiendo hasta llegar a Guadalajara, casi al cumplirse tres meses de campaña.

Hidalgo tocó el problema de la tierra en el siguiente decreto:

... Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América. Por el presente mando a los jueces y Justicia del Distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendamientos de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea de los naturales en sus respectivos pueblos...

Dado en mi cuartel general de Guadalajara el 5 de diciembre de 1810.

Por mandato de su alteza.

Lic. Ignacio Rayón, secretario.<sup>17</sup>

El Doctor Guillermo Floris Margadant señala: Además de la manifiesta debilidad de España, varios factores más constituyeron a la Independencia de México (y la mayor parte de América Española), entre ellos figuran: el rencor de los cultos y prósperos criollos por el monopolio del poder político que los peninsulares (gachupines) se arrogaban. El indio estaba considerado por las leyes españolas como incapaz, pues su cultura lo colocaba en situación inferior a los europeos.

Así mismo, Ponce de León Armenta menciona: El propio Allende, hablando con un delegado español del movimiento Insurgente, le expresaba: “Usted tendrá algunas haciendas y, por lo mismo, querrá que no se verifique”.

Posteriormente José María Morelos y Pavón, afinó los conceptos y, con gran madurez de estadista, volvió a reforzar la relación hombre, tierra y trabajo, al expresar que más valía poca tierra en manos de quien la pudiera asistir con su trabajo personal, que mucha tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran sus propietarios.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> LOMBARDO TOLEDANO, op., cit., p. 152.

<sup>17</sup> Idem, p. 135.

<sup>18</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. Derecho Procesal Agrario. Editorial Trillas. México, 1991. p. 53.

También Miguel Hidalgo y Costilla en su “Decreto contra la Esclavitud, las gabelas y el uso del papel sellado” del 6 de diciembre de 1810, se enfatiza en primer punto la libertad para los esclavos, que les posibilitara el acceso a sus propiedades usurpadas.<sup>19</sup>

La cuestión agraria, el sojuzgamiento económico y fanatismo conforme a la trilogía enemiga resumiendo la historia del país, erigida en el trío problemático ancestral de nuestra existencia: quienes no trabajan la tierra ni la poseen, ni la disfrutan; la explotación extranjera sea española, inglesa, francesa o norteamericana, por último la funesta actitud del clero mexicano que aprovechando la ignorancia y la miseria del pueblo, lo ha utilizado para fines de clase y lucro.<sup>20</sup>

José María Morelos en la disposición del 17 de noviembre de 1810, abolió la esclavitud y, en consecuencia, el sistema de clases sociales. También establece el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras y a la desaparición de las cajas de comunidad. Plasmó su pensamiento socio-liberal para la nueva España en el proceso de independencia en el documento denominado: “Sentimientos de la Nación” principios que dieron forma al Estado mexicano.

Los Sentimientos de la Nación, publicados en Chilpancingo en 1813, sirvieron de antecedente directo a la Constitución de Apatzingán, el cual contenía principios de soberanía nacional popular.

El decreto Constitucional de Apatzingán tiene un gran valor para el desarrollo agrario en México, debido esencialmente a lo establecido en su artículo 35, en el cual por primera vez se prescribe un absoluto respeto para la propiedad, prohibiéndose expresamente los despojos que ha hecho o encubriéndolos. La disposición Constitucional preceptuaba lo siguiente:

*Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa composición.*

En plena etapa álgida de la Independencia, los bandos en pugna -insurgentes y realistas- emiten disposiciones para reivindicar la propiedad de los indígenas, y en segundo plano, repartir tierra a los pobladores.

Insurgentes, a los miembros del ejército, se inscribe el “Decreto Sobre Repartimiento de Tierras a Individuos del Ejército Permanente”.

Realistas e Insurgentes tenían órdenes de repartir tierras. En el “Decreto: Exención de tributos de indios y castas, repartimiento de tierras a los primeros, y prohibición del comercio de repartimiento

<sup>19</sup> MEDINA CERVANTES, op. cit., p. 67.

<sup>20</sup> LOPEZ GALLO, Manuel. Economía Política en la Historia de México. 16 Edición. Editorial El Caballito. México1979.P.48.



a las justicias”, del 13 de marzo de 1811, la Corona dicta para la nueva España, en su artículo segundo “el repartimiento de tierras a los pueblos de indios y no a las castas”.<sup>21</sup>

La política agraria de México Independiente. El tránsito entre el inicio de independencia –16 de septiembre de 1810- a la consumación de independencia –28 de septiembre de 1821- es de una gran lucha entre los grupos identificados con la Corona, con los políticos y más tarde economía con España.

Los balbuceos constitucionales se enmarcan en el constitucionalismo Francés, fincando en la tríada de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la corriente Hamiltoniana adoptada en los Estados Unidos de Norte América. En este contexto se dan los elementos constitucionales de López Rayón, de marzo de 1813 en que se “garantiza la Independencia de América de otra nación. (artículo cuarto), criterio que acepta José María Morelos y Pavón en el primer artículo de “Sentimientos de la Nación”. Más el verdadero embrión Constitucional es el “Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, el 22 de octubre de 1814, que en su artículo 34 reconoce el derecho a los individuos de adquirir la propiedad y su correspondiente ejercicio con apego a la Ley. Esto se complementa con lo asentado en el artículo 35, que protege al propietario en sus derechos sobre sus bienes y anticipa que no puede ser privado de sus propiedades”.

Al consumarse la independencia establece Agustín de Iturbide en el “Plan de Iguala” (el 24 de febrero de 1821) como forma de gobierno una Monarquía Constitucional, es respaldada por el ejército de las Tres Garantías. El 24 de agosto del mismo año se celebra el “Tratado de Córdoba” donde se reitera la postura monárquica, con una distribución de poderes, el Legislativo en las Cortes y el Ejecutivo en la Regencia. Esto desemboca en el “Acta de Independencia” del 28 de septiembre de 1821, en nuestra patria “...es Nación Soberana e Independiente de Antigua España con quien en lo futuro no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que preinscribieron los Tratados...”. Con la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del 4 de julio de 1824, donde: “artículo 4. La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular federal”, con asiento territorial en lo que fue la Nueva España de la capital de Yucatán, las provincias de Oriente y Occidente, la Baja California y Alta California, y “... los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”.

Por lo que respecta a la materia agraria se empieza con ensayos colonizadores, que tiene como objetivos: a) políticas demográficas, b) propicia movimientos migratorios para poblar la zona norte de México, c) alentar actividades agrícolas e industriales, y d) control político de los territorios. Es sensible que no hay una verdadera política agraria. Lo que va a propiciar serios problemas políticos de desintegración en la franja fronteriza del norte, que abre la puerta a la segregación de Texas en 1844, paso inmediato para la separación de Nuevo México y California. En suma México le cuesta el 50% de su territorio.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Idem. p. 68.

<sup>22</sup> MEDINA CERVANTE, op. cit., pp. 76-77.

Las principales leyes y decretos en materia de colonización hasta 1854 fueron:<sup>23</sup>

- Decreto del 14 de octubre de 1823.- Esta disposición tuvo como objetivo central la formación de provincias del “Istmo”, con capital en Tehuantepec, para lo cual se ocupaba en terrenos baldíos de la zona.
- Ley General de Colonización de terrenos de la nación, por extranjeros y por nacionales.- En este último caso se le daba prioridad a los militares, por servicios prestados a la patria.
- Ley de Colonización del 1 de abril de 1830.- La ley expedida por Anastasio de Bustamante, que se sustenta en diecisiete artículos. En esta ley se combinan los aspectos de defensa del territorio nacional (ante una posible invasión de España), de industrialización, impulso de colonización por medio de los derechos que generan la industria del algodón.
- Decreto que crea la Dirección General de Cotización del 27 de noviembre de 1846.- Los objetivos de esta ley, se centran en levantamientos de planos de terrenos de la república que pudieran colonizarse, al mismo tiempo recabar los datos de la clase de terrenos y de su productividad de sus aguas, montes, minerales, salinas y del clima. Considerados como baldíos.
- Ley de Colonización del 16 de Febrero de 1854.- El dictador Antonio López de Santa Anna dicta la presente Ley contenida en 15 artículos. La competencia de la colonización se reserva al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, el que enfoca a su industria colonizadora a incentivar y traer inmigrantes europeos.
- El Plan de Sierra Gorda del 14 de marzo de 1848.- Este plan genera levantamientos entre grupos de campesinos, pugnando la reivindicación de sus tierras. Este plan descansa en los siguientes datos: Las haciendas y ranchos de más de mil quinientos habitantes se transformarían en pueblos (artículo once); Los arrendatarios de haciendas y ranchos pagarán una renta moderada por la explotación de tierras y se les eximirá el pago al partido.
- Ley de Valentín Gómez Farías del 11 de enero de 1854.- Se expide el 11 de enero de 1847. Esta ley responde a un objetivo de defensa del territorio nacional. Al igual que el de su soberanía. Con el propósito de financiar las guerras con los Estados Unidos de Norte América, se autoriza al pueblo mexicano a hipotecas o vender en públicas subasta los bienes de manos muertas y de esa forma recaudar una suma por quince millones de pesos (artículo primero).
- Decreto de Ignacio Comonfort del 31 de marzo de 1856. Sin menoscabo el objetivo piadoso a que estaban destinados dichos bienes, éstos se aplicaran a resarcir los efectos de la guerra mediante la indemnización a favor de la república, de los habitantes de esa ciudad y las viudas, huérfanos y mutilados de esta batalla. El valor del decreto radica en Miguel Lerdo de Tejada, más tarde traslada este esquema jurídico-económico en la Ley de Desamortización.
- Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856.- A partir de esta fecha se establece la lucha de liberales y conservadores. Los liberales pugnaban por un federalismo. Por otra parte los

---

<sup>23</sup> Idem, pp. 77-95.

conservadores la centralización del poder a costa de las Entidades Federativas. Antonio López de Santa Anna \_ocupa la presidencia siete veces\_, en que pretende reconquistas de los terrenos segregados de México. Esta ley de Ignacio Comonfort, indica los aspectos centrales que son: Las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estén en arrendamiento pasan a propiedad de los arrendatarios. Se entiende por corporaciones las comunidades religiosas de ambos sexos, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y colegios...

#### **1.1.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 (artículo 27 Constitucional)**

La nueva nación mexicana del cinco de febrero de 1857, durante sus primeros años, va a estar imbuida de los altibajos constitucionales, producto de las pugnas de conservadores y liberales.

La Constitución de 1857. Es esta la primera constitución que prohíbe absolutamente a las corporaciones adquirir propiedades inmuebles, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de Desamortización de bienes de manos muertas.<sup>24</sup>

Ponciano Arriaga, el diputado Constituyente que planteó el problema agrario con mayor acierto y energía, se refugió en voto particular.<sup>25</sup>

Esta Constitución de 1857 consagro los derechos del hombre en forma explícita y ordena. Es ésta la primera Constitución que prohíbe absolutamente a las corporaciones adquirir propiedades inmuebles, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas. Los principales aspectos de la Constitución de 1857 es lo siguiente:<sup>26</sup>

Ignacio Comonfort, siendo Presidente Sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed: (...). Sección I.- De los derechos del Hombre (...). artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive las causas legales del procedimiento.

El punto fundamental de la Constitución de 1857 donde explica la trayectoria del problema agrario es el:

*Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en la que ésta hay de verificarse. Ninguna corporación civil o*

<sup>24</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, op. cit., p.48.

<sup>25</sup> MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Editorial Porrúa. México, 1977. P. 21.

<sup>26</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, op. cit., p.48.

*eclesiástica cualquiera que sea su denominación, carácter 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.*

Arriaga tiene características especiales: comienza la lucha contra la concentración de tierras, junto con los ajustes políticos y sociales requeridos para consolidar el proyecto de nación; no es posible separar el desarrollo de México de la evolución de los derechos del hombre, en especial, de la propiedad de inmuebles.

Aconteció entonces la Guerra de Reforma de 1857 hasta 1860, a la que a su vez siguió la del segundo imperio de 1867, leyes y planes hasta 1910.

El doce de junio de 1859 se dictó la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos por Benito Juárez, suprimió las órdenes monásticas y prohibió el funcionamiento de comunidades religiosas, y hermandades. Esta Ley estableció, aquellas tierras que por dolo o mala fe no hubiesen entrado en propiedad de los arrendatarios conforme a lo dispuesto por la Ley de Desamortización, automáticamente pasaba al dominio de la nación.

Las Leyes de Desamortización y Nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo, y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultura y económicamente incapacitada para conservarla.<sup>27</sup>

En 1875, 1883 y 1894, se emiten las leyes de colonización, ocupación y enajenación de terrenos baldíos con las que surgen las compañías deslindadoras.

Compañías deslindadoras del 15 de diciembre de 1883. Promulgada bajo la consignación del presidente Manuel González esta ley ordenaba deslindar, medir, fraccionar, y valorar los terrenos baldíos de propiedad nacional para promover el establecimiento de colonos, lo cual permitía al Ejecutivo a autorizar a compañías para que consiguieran terrenos y efectuaran dichos trabajos, incluso lotes, el transporte y radicación de colonos. Dichas empresas sólo se limitaron a habilitar las tierras y cobrar sus partes, sin concretar la etapa de colonización. Las tierras que quedarían en manos de las citadas compañías.

En 1894 se dictó la Ley de Terrenos baldíos que suprime las limitaciones que las anteriores leyes habían impuesto a los colonos para ocupar y adjudicarse la tierra; cesa la obligación para propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tener los poblados acotados y cultivos (Artículo siete) cesa la prohibición de compañías deslindadoras de enajenar las tierras que les haya correspondido por comisión.

---

<sup>27</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, op. cit., p. 55.

Las compañías deslindadoras tuvieron como efecto, la depreciación de la propiedad agraria y la decadencia de la pequeña propiedad por los despojos consumados y la concentración de grandes propiedades en pocos propietarios, resultando beneficiados los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras. Para 1906, cincuenta firmas entre compañías y grandes propietarios, tenían bajo su dominio una superficie de cuarenta millones de hectáreas, aproximadamente la cuarta parte del total de la superficie del país.

Las condiciones de vida en México hacia fines del porfiriato, eran miserables. En vísperas de la Revolución, el país era abundantemente rural, el salario mínimo general en pesos de 1910 cayó de \$10.32 en 1877 a \$0.28 en 1910. El Partido Liberal, en su programa dado a conocer el 1 de junio de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón, Librado Rivera, Juan Sarabia, Antonio J. Villarreal, Enrique Flores Magón, y Manuel Sarabia contiene los principios fundamentales de la Ley Agraria.

Ricardo Flores Magón en compañía de su hermano el 1 de julio de 1906 realizó un programa que contiene: obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo, de esto, exija que reciban albergue de dichos propietarios; adoptar medidas para que los dueños de las tierras no abusen de los medieros entre otros más artículos.

En 1910 inicia un gran movimiento social revolucionario. El plan de San Luis de octubre de 1910, formulado por Francisco I. Madero, en su artículo tercero. Expone: abusando de terrenos baldíos, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por la Secretaria de Fomento o por fallos 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 inmoral, a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios a quien pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que estos terrenos hayan pasado a manos de tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibían indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Las ideas agraristas de la Revolución se plasmaron principalmente en el Plan de San Luis, Plan de Ayala, Plan de Pascual Orozco, Plan de San Pablo Oxtotepec, Plan de Veracruz y Ley Agraria del Villismo.

### **1.1.5 El Plan de Ayala de 1911**

Uno de los movimientos que adquirió mayor relevancia por su trayectoria de lucha, fue el de los campesinos morelenses, cuya principal reivindicación era la devolución de sus tierras, de las cuales habían sido despojados durante el gobierno de Díaz. Las acciones organizadoras en torno de esta demanda por los campesinos moralenses, encabezados por Zapata, habían recibido del gobierno de Madero un duro golpe, al verse combatida por el ejército federal por órdenes del propio Madero. Esta situación, había hecho tomar conciencia a los zapatistas de que dentro del régimen vigente, sus demandas no fueron satisfechas y que, por lo tanto, era necesario continuar su lucha. Por lo que

Emiliano Zapata se unió con decisión y valentía a la lucha armada convocada por Francisco I. Madero.

Fácil es de advertir que Madero inició el movimiento con un principio político-democrático, combatiendo el abuso del dictador por su permanencia en el poder. Su lema fue *sufragio efectivo no reelección*.

Emiliano Zapata se unió para combatir los abusos y los usos, o sea el sistema jurídico total imperante que asumían en la injusticia los campesinos del país. Su lema fue *reforma, libertad, justicia y ley*. En la Revolución del 20 de noviembre de 1910.

Fue así como los zapatistas tomaron un nuevo impulso y decidieron continuar su lucha; el inicio de esta nueva etapa marcó la proclamación del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911. El plan significaba para los campesinos morelenses la continuación de su larga lucha por la devolución de sus tierras. Entre los puntos más sobresalientes de este plan tenemos los siguientes:

- El desconocimiento de Francisco I Madero como Presidente de la República por haber violado el principio del sufragio efectivo no reelección, por mantener en su gabinete elementos corruptos; y por reprimir, encarcelar, perseguir y asesinar a elementos revolucionarios que lo habían acompañado en su campaña electoral.
- El desconocimiento de Madero como jefe revolucionario.
- El reconocimiento del General Orozco como jefe de la revolución libertadora, en caso de que éste no la aceptara otorgársela al General Emiliano Zapata.
- La decisión de que los terrenos, montes, y aguas usurpadas por los hacendados, científicos y caciques durante la dictadura porfirista, pasarán a posesión de los pueblos o ciudades que tuvieran títulos de propiedad.
- La expropiación, con previa indemnización, a los grandes propietarios de la tercera parte de sus monopolios, para crear ejidos, colonias y campos de sembradura.
- La nacionalización de bienes de hacendados, caciques y científicos que se opusieran a este plan.
- La aplicación de las leyes de desamortización y nacionalización según conviniera.

El plan concluía con el siguiente llamado:

*“Pueblo mexicano: apoyad con las armas en las manos este plan y haréis la prosperidad y bienestar de la patria, justicia y ley”.*

El 28 de noviembre de 1911, Zapata declara traidor a Madero y elaboró este plan que representa la expresión más clara del agrarismo mexicano, este plan complementa la reforma democrática incluida en el plan de San Luis. Antonio Díaz Soto y Gama señaló que contenía tres grandes propuestas:<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, op. cit., p. 56.

Restitución de ejidos: debían reintegrarse las tierras de quien hubieren sido despojados los poblados, los cuales debían contar con sus títulos primordiales; la toma de posesión debería ser inmediata y el procedimiento se ventilaría entre tribunales especiales.

Fraccionamiento de latifundios: debido a la miseria de la gran mayoría de los pueblos y ciudadanos, se ordenaba la expropiación, previa indemnización, de un tercio de dichos ejidos para otorgar ejidos, colonias, fondos legales y campos para siembra. De lo anterior se desprende que, para Zapata, deberían convivir la parcela y la mediana hacienda; como se puede apreciar, el caudillo Amecameca nunca consideró la necesidad de soluciones radicales para el problema de la concentración de la propiedad agraria. Confiscación de propiedades: Todas las tierras de aquéllos que se opusieran al plan deberían ser confiscadas y luego destinadas al pago de indemnizaciones de guerra.

Lo más trascendente que se estableció en el presente plan fue su artículo sexto, en el cual se expide la restitución de tierras, montes y aguas, que fueron usurpadas por los hacendados, científicos, caciques, por la tiranía y la justicia venal, “esta demanda del zapatismo da lugar a la ley del 6 de enero de 1915”. Además en ese artículo reclama el establecimiento de “tribunales especiales” para dirimir las controversias que se suscitarán en materia agraria.<sup>29</sup>

### **1.1.6 La Ley del 6 de enero de 1915**

El 6 de enero de 1915, Don Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, en funciones de Poder Ejecutivo de la Nación, promulgó en el puerto de Veracruz, su patriótica ley relativa a las tierras comunales de los indios. En la misma se ordenaba la restitución y dotación de ejidos y tierras a los pueblos.

Esta norma legal, tiene su fundamento en las realizaciones que Venustiano Carranza realizó al Plan de Guadalupe. La responsabilidad de su elaboración correspondió a Luis Cabrera, y era ampliamente conocido por el proyecto de la Ley Agraria que presentó en la Cámara de Diputados en diciembre de 1912, también, participó el ingeniero Pastor Rouaix. Sus principales disposiciones fueron las siguientes:<sup>30</sup>

Declarar nulas las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieren hecho ilegalmente las autoridades Federales desde el 1 de diciembre de 1876. Crear la Comisión Nacional Agraria, antecedentes de la Secretaría de Reforma Agraria, y las Comisiones Locales, antecedentes de las Comisiones Agrarias Mixtas, hoy en vías de extinción. Establecer el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

<sup>29</sup> LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. P. 187.

<sup>30</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, op. cit., p.59.

Señala la Doctora Martha Chávez Padrón que: “Lo importante del decreto del 6 de enero de 1915 al triunfar Venustiano Carranza fue la primera Ley Agraria del país, punto inicial de la Reforma Agraria y realidad concreta para el campesino de México, que había luchado para obtener un pedazo de tierra”.<sup>31</sup>

La ley del 6 de enero de 1915, en mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917.<sup>32</sup>

Con el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1934, se abrogó la ley de 6 de enero de 1915, en este Código se procuró recoger las experiencias logradas en su tiempo, hasta la fecha resulta más importante en materia agraria.

Veracruz, 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza, primer jefe del ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido y,

Considerando: Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores.

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la república, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en algunas familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas.

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de fomento y hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

---

<sup>31</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Decimosegunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1999. P. 274.

<sup>32</sup> LEMUS GARCÍA, Raúl, op. cit., p.192.



Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió. Casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fondos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo primero. Se declaran nulas...

Artículo noveno. La comisión nacional agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo décimo. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida. En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles, se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Artículo décimo segundo. Los gobernadores de los estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

Transitorio. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación, mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince, V. Carranza.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915. De conformidad con la Exposición de Motivos de dicha ley, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista argumentó que dicha ley se expedía para que se devolvieran a los pueblos los terrenos de los que fueron despojados por las compañías deslindadoras, especuladores y, por enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención a la ley de Desamortización de Bienes del 25 de junio de 1856, y las efectuadas con posterioridad al 1º de diciembre de 1876. El objetivo principal de esta Ley Agraria era: *"la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres"*.

### **1.1.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (artículo 27 Constitucional)**

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años. Es la Constitución, que se rige en México hasta la fecha. Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el teatro de la República de la ciudad de Querétaro. Fue definida como la primera Constitución Social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los Estados y Territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano, generales, exministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último, dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores. Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los Estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra. La Constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y la tierra.

El proyecto de Constitución del artículo 27 Constitucional, propuesto por Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente de Querétaro, fue profundamente discutida, el diputado Pastor Rouaix señala que:

El artículo 27 que se refería a la propiedad de tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre la Constitución de 1857, cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad en el régimen de propiedad rústica. Fue promulgada el 5 de febrero la Constitución de 1917 para entrar en vigor el primero de mayo del mismo año.

La Constitución de 1917, vigente en nuestros días, cambió las características individualistas de la anterior de 1857 y reorganizó al país dentro de un socialismo humanista.

De este conjunto de experiencias surgieron los postulados a la reforma agraria y el artículo 27 de la Carta Magna, que señala para el país una nueva estructura agraria dividida en ejidos, pequeñas propiedades con extensión limitada y las propiedades comunes. En los ejidos se abolió la propiedad privada de la tierra y se creó el nuevo concepto de propiedad ejidal, cuyas características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, la colocaron fuera del comercio. Dentro del ejido, sólo el lote urbano, en el cual el ejido constituye su casa, es susceptible de llegar a ser propiedad privada. Se reconoció la pequeña propiedad agrícola o ganadera, en explotación dentro de los límites señalados en la propia Constitución.<sup>33</sup>

La Constitución de 1917, juiciosamente incluye un párrafo de Andrés Molina Enríquez, tomado de la revolución agraria que describe cómo en plena lucha contra zapatistas y villistas se reunió el Congreso Constituyente en Querétaro: de él emanó la Constitución de 1917. El proyecto, discutido por un conjunto de diputados revolucionarios, fue presentado como iniciativa al Constituyente por el primer jefe.<sup>34</sup>

Hay que tener en cuenta que la Reforma Agraria en México fue producto de una revolución violenta, en la cual las diferencias de clase alcanzaron niveles extremos. El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como principal causa, entre otras, las injusticias que se vivían en el campo, ya que gran parte del territorio nacional se encontraba en unas cuantas familias constituyendo así grandes latifundios. La concentración de las tierras era el signo económico del campo en la época porfirista, desde 1890 se intensificó la política de reducir las tierras de los pueblos indígenas y los terrenos de común repartimiento, en 1910 un 80% de los campesinos mexicanos no tenían tierra propia, mientras que tres mil familias tenían en su poder la casi totalidad de tierra en el país, una tercera parte de la inversión extranjera se encontraba en bienes raíces, banca, industria, comercio y servicios públicos, la mitad de fortuna del país se encontraba en manos de extranjeros. La situación en el campo y sobre todo para los campesinos era deplorable, ya que por un lado en las haciendas de la época se creó una forma moderna de esclavitud (a través de las deudas que contraían en las tiendas de raya transmisibles de padres a hijos) y por otro, la represión contra grupos indígenas como los yaquis y mayas, fue intensa.

### **Contenido social de la constitución de 1917 en su artículo 27**

El 5 de febrero de 1917, se promulgó la actual constitución que rige la vida política de los Estados Unidos Mexicanos. Este documento recoge las propuestas sociales surgidas del movimiento revolucionario, que elevadas al rango de preceptos constitucionales dará el sustento legal al Estado Protector, vigente en México desde 1917. A continuación un extracto de los artículos considerados de contenido social:

---

<sup>33</sup> LOMBARDO TOLEDANO, op. cit, p. 22.

<sup>34</sup> DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México, 1893. P. 210.

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 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 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. 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 regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios. Los núcleos de población que carezcan de tierras 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.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre territorio nacional.

## **1.2 Código Agrario de 1934**

### **Primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934**

El decreto del nueve de enero de 1934, en su artículo único transitorio derogó la Ley del seis de enero de 1915.<sup>35</sup>

A pesar de todo el trabajo hecho en torno a la reforma agraria, de 1920 a 1934 no se logró un cambio sustancial en el sistema de tenencia de la tierra heredado del Porfiriato. Los 7.6 millones de hectáreas repartidas desde 1917 hasta 1934 no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola, ya que sólo representaron el 6.7% de la tierra que los grandes latifundistas tenían a fines del porfiriato. En 1934, antes de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, se efectuaron diversas reformas jurídicas: se modificó el artículo 27 Constitucional, para señalar que las afectaciones de tierra se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación; se creó el Departamento Agrario, en sustitución de la Comisión Nacional

---

<sup>35</sup> DE IBARROLA, Antonio, op. cit., p. 210.

Agraria, y se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada Entidad Federativa, en las cuales tendrían participación las organizaciones campesinas.

Con el general Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República, se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra. Durante su sexenio el ejido no fue considerado una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad, ni complemento salarial, sino concebido como el eje principal para emprender una transformación de fondo. Cárdenas efectuó el mayor reparto agrario hasta entonces, y en su gestión se afectaron las haciendas de las zonas de agricultura más prósperas del país.

El general Abelardo L. Rodríguez hizo unas declaraciones al margen del Código Agrario, el 24 de marzo de 1934, en Durango, y declaró que tenía su origen en el Plan Sexenal que el Instituto Político de la Revolución había aprobado en su segunda Convención celebrada en Querétaro, en enero de 1934.

El contenido del Código Agrario constó de 178 artículos y siete transitorios; se dividió en un *título primero* de autoridades agrarias, un *segundo título* de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el *tercer título*, la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad, el *título cuarto* señaló el procedimiento en materia de dotación de tierras, el *título quinto* el de dotación de aguas, el *título sexto* la creación de nuevos centros de población agrícola, el *título séptimo* el Registro Agrario Nacional, el *título octavo* el régimen de propiedad agraria, el *título noveno* trató de las responsabilidades y sanciones, y el *título décimo* de disposiciones generales.<sup>36</sup>

Respecto de la capacidad jurídica colectiva para obtener tierras por dotación, al principio sólo se dijo en el artículo 21 que se reconocería "siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente", declaración que permitió la formación de poblados repentinamente en los alrededores de fincas con sembradíos de frutales, magueyes, etc., promovido por personas poco escrupulosas que utilizaron este defecto de la Legislación Agraria para perjudicar a esta legislación, porque usufructuada una finca, levantaban "cuadrilla volante" y se iban a asentar dentro del radio de afectación de otra finca.

La capacidad individual siguió en los mismos términos, y no se consignaba el requisito de ser mexicano por nacimiento; pero se consiguió que los peones acasillados tuvieran derecho a recibir parcela (artículos 41 y 45 del Código Agrario).

A la parcela se le fijó una extensión de 4 hectáreas en tierras de riego, o sus equivalentes en otro tipo de tierras (artículo 41). Respecto de la pequeña propiedad el artículo 51 dijo que serían inafectables las superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego o de 300 de temporal; pero que "cuando en el radio de siete kilómetros no hubiera las tierras suficientes para dotar a un núcleo

<sup>36</sup> CHAVEZ PADRÓN, Martha. Op. cit., pp. 320-322.

de población, la extensión fijada... podrá reducirse hasta 100 y 200 hectáreas, respectivamente". Por otra parte amplió el sistema, considerando algunas extensiones inafectables en relación con su cultivo.

De la ampliación desapareció el requisito de solicitarse sólo después de 10 años de la dotación (artículo 83), pero se concretó a que hubiera veinte individuos sin parcela y que se hubieran aprovechado eficientemente las tierras de la dotación. La acción de acomodo empezó a esbozarse en el artículo 134, fracción III, que ordenó la formación de padrones especiales, a fin de instalar a los campesinos que queden sin tierras... "en las parcelas de los ejidos donde sobran tierras"; ésta es la cuarta acción agraria en orden cronológico, que se creó y que se explica en forma lógica; no habiendo tierras en los alrededores del ejido para ampliarlo, los campesinos con derechos a salvo podrán colocarse en ejidos vecinos que tuvieran parcelas vacantes. Muy importante resultó también la aparición de la quinta acción agraria, la creación de nuevos centros de población agrícola (artículo 99 y siguientes) que procedía "cuando siendo procedente la ampliación de un ejido, no hay tierras afectables de buena calidad; los individuos con derechos a salvo debían ser veinte como mínimo"; y "el Departamento Agrario designará el personal técnico necesario para que estudie la ubicación del nuevo centro de población" (artículo 104). Esta acción permaneció casi sin aplicarse por muchos años, hasta que cobró importancia como única forma de continuar efectuando el reparto de tierras y la solución de los campesinos con derechos a salvo.

En el régimen de la propiedad ejidal. Nuestro primer Código Agrario considera separadamente la de los montes y tierras de uso común y la de las de labor que se reparten individualmente entre los campesinos. Ambas son imprescriptibles, inalienables e inembargables. Las de reparto individual constituyen una especie de usufructo condicional revocable cuando no se realiza el cultivo durante dos años consecutivos.<sup>37</sup>

### 1.3 Código Agrario de 1940

Es el segundo Código Agrario expedido el 23 de septiembre de 1940 (Lázaro Cárdenas del Río), se sustentaba en trescientos treinta y cuatro artículos, más seis transitorios distribuidos en siete títulos. En especial se trata de nuevos apartados en relación al Código de 1934.<sup>38</sup>

Las responsabilidades de aplicación de la normatividad jurídica-agraria se encuadra en el libro primero: "autoridades y órganos agrarios" (dos capítulos). Aquí se establece la división entre: autoridades agrarias, que ejecutan los actos y hechos jurídicos- agrarios; en tanto que los órganos no ejecutan dichos actos y hechos, sólo a la ejecución de los mismos.

Precisa como autoridades agrarias (artículo primero):

#### I. El Presidente de la República;

<sup>37</sup> DE IBARROLA, Antonio., op. cit., pp. 244-245

<sup>38</sup> MEDINA CERVANTE, op. cit., p.238.

- II. Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III. El Jefe de Departamento Agrario;
- IV. La Secretaría de Agricultura y Fomento;
- V. El Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas
- VI. Los Ejecutores de la Resolución Agraria;
- VII. Los Comités Ejecutivos Agrarios; y
- VIII. Los Comisariados Ejidales y los Bienes Comunales;

Los Órganos Agrarios los ubica (artículo dos):

- I. El Departamento Agrario del que dependerán:
  - a) El cuerpo Consultivo Agrario.
  - b) El Secretario General y Oficial Mayor.
  - c) Un Delegado, cuando menos, en cada Entidad Federativa.
  - d) Las Dependencia necesarias que complementen y contemplen el funcionamiento de las anteriores.
- II. Las Comisiones Agrarias Mixtas, una por cada Entidad Federativa.
- III. Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de Miembros de Núcleos de Población, dueños de bienes ejidales.
- IV. Los Consejos de Vigilancia Ejidales y Bienes Ejidales
- V. El Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás Instituciones similares que se funden.

Además de los aspectos contemplados en el código de 1934, en éste a los Comités Ejecutivo Agrarios \_electos por núcleos de población que ejercían las acciones agrarias\_, se precisaba que cesarían en funciones a la ejecución del mandamiento \_si les era favorable a los solicitantes\_, o al ejecutarse la resolución presidencial (artículo siete). Se autoriza a los Ejecutivos Locales para remover a los Comités Ejecutivo Agrario, por incumplimiento de sus obligaciones asignadas (artículo siete).

A los Comisarios Ejidales y a los Consejos de Vigilancia, se les ampliaba a tres años su gestión (artículo 33) y se esclarecía el procedimiento para la elección de Comisarios y Consejo. Para estos últimos "...será designados por unanimidad o, en su caso, por la minoría de los miembros de la asamblea que tomaron parte de la elección del Comisariado y Consejeros Ejidales..." (artículo 31 del Código Agrario).

El Cuerpo Consultivo Agrario se amplía de cinco a ocho miembros, de los cuales dos representan a los ejidatarios y seis al Poder Ejecutivo Federal (artículo 16).

Para los Jefes de Departamento Agrario, Delegados de Departamento Agrario, Miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisariados Ejidales, la penalidad, con prisión de seis meses a dos años a juicio del juez de Distrito (artículos 323 y 325 del Código Agrario).

Sin precisar la sanción y pena quedaban el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Agrario. Siendo competentes los Tribunales Federales (artículos 331-332 del Código Agrario). “Las dudas que susciten en la aplicación del presente Código serán resueltas por el Ejecutivo Federal” (artículo 334 del Código Agrario).

“Las sanciones en materia agraria” (libro séptimo) abarcaban los componentes de las autoridades y órganos agrarios, y la penalidad estaba aparejada a la violación del Código Agrario.

#### 1.4 Código Agrario de 1942

Código Agrario del 31 de diciembre de 1942. En el sexenio del Presidente Manuel Ávila Camacho se promulgó un nuevo Código Agrario, que vino a continuar la misma política del reparto de tierras. Es destacable que en los primeros artículos del Código no se señaló la finalidad, ni el objeto de la ley, sino era hasta el artículo 46 en donde se hacía la referencia a la "redistribución de la propiedad agraria", y era el artículo 50 donde se disponía lo relativo a la dotación de tierras y aguas. Podría entenderse que la prioridad de esta ley fueron las autoridades y, en distinto orden de importancia, las necesidades de los núcleos de población.

En dos años de distancia de expedido el Código Agrario de 1940, es abrogado por el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, que se aprueba el 31 de abril de 1942, por el General Manuel Ávila Camacho y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943. Que consta de trescientos sesenta y dos artículos, más de dos transitorios, distribuidos en cinco libros. De los que haremos los comentarios de las modificaciones más representativas, en relación al Código de 1940.<sup>39</sup>

El libro primero distinguió entre: a) Autoridades Agrarias; b) Órganos Agrarios y c) Órganos Ejidales. La exposición de motivos expresó que “el principio que ha regido la distribución de competencia es el de resolver para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquellas en virtud de las cuales reconoce, crean, modifican y extinguen el Derecho Agrario; en tanto, que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda la agrícola”. También distinguió a las “autoridades que actúan propiamente del Estado, y las que representan a las comunidades ejidales”. Se incluye también las atribuciones a todas las autoridades y órganos citados. De hecho desde 1960, aproximadamente, se estableció por el Departamento Agrario la no reelección de los Comisariados Ejidales, en congruencia con el sistema democrático mexicano que postula la no reelección.

Las Asambleas Generales de Ejidatarios ya no tuvieron facultades para decidir, sobre el disfrute de los bienes ejidales, ni privar de derecho. Al Cuerpo Consultivo Agrario se le dejó sólo facultades consultivas. En general, en este libro se continuaron los lineamientos reseñados para el Código anterior; pero el Código de 1940 se vio modificado por las Leyes de la Secretaría de Estado, por el

---

<sup>39</sup> Idem, p.262.



decreto del 24 de diciembre de 1958 que al Departamento Agrario le confirió las facultades de colonización.

Los diversos tipos de ejido (artículos 76, 81, 82 y 206 del Código de 1942) no fueron tan variados con el Código de 1940 que, además del agrícola, ganadero y forestal, creo los de tipos comercial e industrial; sin embargo, de hecho se constituyeron ejidos turísticos, pesqueros y mixto, aun cuando los preceptos del código no los consagraron expresamente.

Los procedimientos estuvieron dispersos por todo el Código y muchos fueron adicionados mediante decretos; pero en general podría señalarse que la doble vía ejidal se consolidó y que las notificaciones del artículo 220 del Código de 1942, fueron utilizadas por ambas instancias, así como que el amplió plazo de pruebas y alegatos de la primera instancia (artículo 243 del Código de 1942) se estableció para la segunda instancia, pues antes de este Código de 1942, los presuntos afectados sólo podían utilizar la segunda instancia para presentar pruebas y alegatos en relación con la ejecución provisional de la resolución.

Se notó que el Código de 1942, el cual rebaso un cuarto de siglo de vigencia fue adicionado y modificado en muchos puntos; pero con esto, dio lugar a un mayor perfeccionamiento en sus preceptos en realidad. Es evidente que requirió de modificaciones, tanto para resumir todas las reformas de que fue objeto, como para oponerse a todo con el ritmo de la reforma agraria y que fue pasando de la primera etapa del sólo reparto de tierras y se volvió integral atendiendo a otras fases del problema agrario.

El libro segundo “Redistribución de la Propiedad Agraria”, se distinguía en doce capítulos, de los que anotaré los rasgos más sobresalientes con relación al Código de 1940. Si tuviéramos que priorizar, este lugar, lo ocupa la inclusión de terrenos nacionales para cubrir las necesidades agrarias y servicios públicos, la prohibición de su venta, al igual que la colonización y la proscripción de la colonización de las propiedades privadas (artículo 58, modificado el 22 de enero de 1963).

Le seguía en importancia el derecho de amparo a favor de propietarios y poseedores de predios agrícolas o ganaderos (artículo 75 del Código Agrario de 1942) (Reforma Constitucional del 12 de febrero de 1947). Aumento de las unidades de dotación a diez hectáreas de riego o humedad y a veinte hectáreas de temporal; contra cuatro y ocho hectáreas que consideraba el Código de 1940. Que podía aumentar el doble de lo establecido, cuando se hubiera satisfecho la necesidad agraria (artículos 6 y 79 Código Agrario).

El libro cuarto titulado de “Procedimiento Agrario”, comprendía lo relativo a: Restitución, Dotación de Tierra y Agua; Dotación de Aguas; Ampliación de Ejidos; Nuevos Centros de Población Agrícola, Permuta de bienes Ejidales, Fusión y División de Ejidos, Expropiación de Bienes Ejidales; Propiedad Inafectable; Concesiones de Inafectabilidad Ganadera; Nulidad de Fraccionamiento, Titulación de Bienes Comunales, Conflictos por Límites de Bienes Comunales y concluía con el Registro Agrario Nacional. El Código de 1942 ampliaba el conocimiento “... para

reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales, a los que correspondían a los comuneros”.

En el Registro Agrario Nacional, se presentaban mínimas modificaciones, se reiteraba su carácter público, más el acceso a su documentación y el derecho a obtener copias certificadas de sus constancias; estaban limitadas a los que tuvieran derecho sobre los predios inscritos y sus representantes.

Por lo que respecta al libro quinto: “De sanciones en materia agraria”, tipificaba los delitos conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, y los reserva a la competencia Federal.

Se hacían más severas las penalidades para los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales.

Durante la vigencia de éste código, termino su periodo el General Manuel Ávila Camacho, del Primero de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1942, repartió 5, 518, 970/17-30 hectáreas entre 112, 447 beneficiarios y bajo sus periodos también se expidieron las siguientes leyes agrarias: Ley de Crédito Agrario del 31 de diciembre de 1942, Ley del Seguro Social publicada el 19 de enero de 1943; Reglamento Escolar del 21 de febrero de 1944; Ley Reglamentaria del párrafo II del Artículo 27 Constitucional del 30 de diciembre de 1945; Ley de Educación Agrícola del 31 de diciembre de 1945; Reglamento para la Recolección de Cría de Ganado. “Cumplió su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana durante los 29 años de su vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya al nuevo requerimiento de la problemática agraria, en los años setenta”.

## **1.5 Ley Federal de Reforma Agraria de 1971**

Desde fines de los años setenta se generalizó la opinión, tanto en el Gobierno como entre las organizaciones campesinas y los estudiosos, de que la situación del campo era crítica. Era evidente que el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que contaba, los ingresos de la población y en general, en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal

Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 (Siendo Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez). Este ordenamiento tenía 480 artículos. Los aspectos que primordialmente regula esta ley, señalados en su Exposición de Motivos, son los siguientes: "La iniciativa de ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos:<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> CHÁVEZ PADRÓN, op. cit., pp. 335-340.

1. Autoridades agrarias;
2. El ejido;
3. Organización económica del ejido;
4. Redistribución de la propiedad agraria;
5. Procedimientos agrarios;
6. Registro y planeación agrarios; y
7. Responsabilidad en materia agraria,

Que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios". En relación con su finalidad y objetivo, la misma iniciativa tiene dos párrafos dignos de mención por sus "intenciones" para resolver el problema del campo, y que versan así: "La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica"; y, por último: *"El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos"*.

En el primer libro encontramos que la nueva ley borró la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumeró en el artículo segundo. Como el único cuerpo que permaneció con categoría de órgano es el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 14 y 16 Ley Federal de Reforma Agraria), se le trató en un capítulo y aparte. Pero la innovación fundamental de este libro estribó en que las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieron en órgano de primera instancia para asuntos inter-ejidales, con la finalidad de iniciar la descentralización de la justicia agraria y de que los campesinos dirimieran sus controversias en sus diferentes localidades, sin que requieran legalmente de su desplazamiento hasta las Oficinas Centrales de la Secretaría de Reforma Agraria; tales fueron los procedimientos sobre conflictos, sobre posesión de las unidades de dotación y sobre disfrute de los bienes de uso común a que se refirió el artículo 438; la suspensión provisional de derechos agrarios prevista por los artículos 87 y 425; la nulidad de fraccionamientos ejidales citada por el artículo 395; la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales mencionada por el artículo 393; y la nulidad de actos y documentos que contravenían las leyes agrarias previstas por los artículos 405 y 411 de la Ley que nos ocupa.

El artículo 44 de la citada ley federal, vigorizó la apertura democrática, cuando introdujo como innovación que los "miembros del comisariado, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo, si obtienen la mayoría de las dos tercera partes" y cuando realmente innovó en el artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria en el sentido de que el voto sería secreto.

En el segundo libro, correspondiente al ejido, el artículo 51 transformó el sistema anterior, disponiendo que los núcleos de población ejidal serían propietarios de las tierras y bienes señalados

por la resolución presidencial que los constituya, a partir de la fecha de la publicación de dicha resolución; anteriormente se señalaba que eran a partir de la ejecución la Resolución Presidencial.

A las mujeres se les reconoció capacidad jurídica, igual que la del varón y, por efectos del artículo 78, ya no perdieron sus derechos ejidales cuando se casaban con un ejidatario, porque su matrimonio se entendió celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

El artículo 81, volvió el régimen sucesorio ejidal al sistema de considerar la parcela como patrimonio parcelario familiar, estableciendo una especie de legítima, forzosa, al obligar al ejidatario a estar en favor de su mujer e hijos, o en caso de fallecer intestado, a considerar como herederos a dicha familia propia (artículo 82). Este sistema sirvió entre otras, cosas, para evitar que los ejidatarios violaran la defensa familiar a que los obligaba la ley, nombrando como sucesores a personas ajenas a su familia propia, encubriendo muchas veces una situación ilegal, como lo era la venta de la parcela.

Otra innovación importante fue instituir como nuevo bien del ejido, la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no fueran ejidatarias (artículos 103 al 105).

Las causas de utilidad pública necesarias para expropiar un ejido, fueron cuidadosamente revisadas al redactarse el (artículo 112 el cual fue reformado), fundamentalmente las relaciones con el establecimiento de fraccionamientos urbanos o suburbanos; estas expropiaciones solamente procederían en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Departamento del Distrito Federal (artículo 117), y los ejidatarios recibirían dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas, o el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento. En todo caso de expropiación, se suprimió la costumbre de permitir la ocupación previa de los bienes ejidales mientras se construía la obra de utilidad pública (artículo 127). En la acción de ampliación, la capacidad del núcleo solicitante se redujo de veinte individuos capacitados a diez.

El libro tercero, de la organización económica del ejido, significó un intento para fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto tendió a estimular el ejido, contemplando una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización de los productos ejidales, y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos. A tal efecto, este libro estableció innovadoramente, una serie de preferencia para, el ejido, que también, novedosamente, se hicieron extensivas a las comunidades agrarias y a la pequeña propiedad de igual extensión a la unidad individual de dotación; tal es el caso de los artículos 129 y 148, en el primero de los cuales textualmente se expresó que “las prerrogativas, derechos preferentes, fórmulas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en ese libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgadas por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos”; el segundo especificó, las prerrogativas, que resulta importante señalar por ser novedades legales, tales como “la asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos más largos que

permita la economía nacional, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la producción de los campesinos y el fomento de la producción rural”.

Desde el citado artículo 148, hasta el 190, se concretan en los derechos preferenciales de los ejidatarios, contándose entre los más destacados, además de los ya señalados, la asistencia profesional y técnica proporcionada por el Gobierno (artículos 149 y 153) y de pasantes (artículo 189); el establecimiento de centrales de maquinaria (artículo 150); de cooperativas de consumo (artículo 188); la adquisición de maquinaria, implementos agrícolas, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios (artículos 155, 152); la obtención de créditos oficiales (artículos 155, 156, 157); a contratar servicios de los sistemas de seguro agrícola y ganadero (artículo 159); para construir uniones de crédito (artículo 162); para la formación de las sociedades de comercialización (artículos 171 y 209); para la explotación de sus yacimientos de materiales de construcción; para que éstos se aplicaran a la vivienda rural; para crear y operar (artículo 171); almacenes, bodegas (artículo 172) y frigoríficos (artículo 177); derecho a participar de los organismos públicos de comercialización (artículo 174); a que los organismos, oficiales, adquirieran sus cosechas en primer término (artículo 175); a obtener permisos de transporte de carga (artículo 176); a la formación de industrias rurales (artículo 178); las cuales gozarían de garantías y preferencias de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (artículo 179); a las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo industrial del campo (artículos 181 y 180); a centros de capacitación (artículos 184, 190 y 455); para recibir los beneficios del Seguro Social (artículos 187); para que se utilizara preferentemente la mano de obra campesina en los programas gubernamentales; al establecimiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda rural (artículos 167 *bis*); para instalación y operación de empresas (artículo 119), etcétera.

El Libro Cuarto, de la Redistribución de la Propiedad Agraria, fortaleció las medidas que tendrían a terminar con los latifundios simulados. El sistema de que no produjera efectos la división y fraccionamiento de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de restitución y dotación, se hizo extensivo al procedimiento de creación de nuevos centros de población, criando en éste se señalaban las fincas solicitadas por los campesinos. La fracción III del artículo 210 resultó interesante, porque no solamente invirtió la carga de la prueba, como se dijo en la Comisión Redactora de dicha Ley, al establecer que la simulación se presume en una serie de casos que numeró, que tal presunción privaba de efectos al fraccionamiento, y que servía para iniciar el procedimiento de nulidad respectivo a que se refería en el artículo 398.

Una de las innovaciones más importantes que tuvo la Ley Federal de Reforma Agraria, la constituyó sin duda alguna, la contenida en el artículo 251 que estableció que la propiedad agrícola o ganadera, para conservar su calidad de inafectable, no podría permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos; tal disposición fue tan vigorosa, que aún estando protegida dicha propiedad por acuerdo de inafectabilidad, resultaba afectable por falta de explotación y así lo estableció el artículo 418, fracción II, creándose para este efecto, un nuevo procedimiento de nulidad de acuerdos y certificados de inafectabilidad (artículo 419). Este precepto representó un paso más en la vinculación de la pequeña propiedad al concepto de propiedad como función social sostenido por nuestro artículo 27 Constitucional; no se trató, por tanto, de un proceso restrictivo de la pequeña propiedad, sino de centrarla más en su verdadera función social; tan es así, que el artículo 258 introdujo un nuevo tipo de certificado de inafectabilidad, el agropecuario, además de los ya

conocidos (agrícola y ganadero), el cual se otorgó a quienes integraban unidades que cambiaron la producción de plantas forrajeras y la ganadería.

El artículo 259 facultó a la Secretaría de la Reforma Agraria para señalar los índices de agostadero, tomando como base los proporcionados por la Secretaría de Agricultura, y debe observarse que no se refirieron al índice de aridez, sino a la capacidad forrajera. Este sistema varió posteriormente, pues es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la que formula los estudios correspondientes.

El libro quinto de los procedimientos agrarios se adicionó notoriamente. En términos generales se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran con sus funciones en los procedimientos (tal es el caso de los artículos 69, 272, párrafo segundo, 281 párrafo primero, 283 último párrafo, 284, 286, 288, 293, 294, 295, 297, 298, 304, 328, 338, 341, 344, 351, 352, 354, 359, 360, 362, 365, 370, 371, 372, 374, 393, 396, 398, 403, 404, 407, 408, 410, 411, 412, 423, 425, 431, 432, 435, y 439) y se ampliaron otros (tal es el caso de los artículos 280, 387, 332, 353 y 382).

Se introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, en relación a las propiedades presuntas afectables, a fin de evitar su venta o fraccionamiento ilegales; así lo previno el artículo 449, en relación a los casos a que se refirieron los artículos 210, 328 y 329.

El artículo 308 modificó sustancialmente el sistema de dar por aprobados los expedientes y planos de ejecución sin requerir ulterior procedimiento, pues con fundamento en la ley se tuvieron por ejecutadas las resoluciones al recibir los campesinos las tierras de conformidad.

Como ya indicamos anteriormente, se creó un procedimiento para obtener la nulidad de fraccionamiento de propiedades inafectables (artículos del 398 al 405).

Otros nuevos procedimientos fueron creados, como los de nulidad de actos y documentos que contravenían las leyes agrarias (del artículo 406 al 412), nulidad de contratos y concesiones a que se refería la fracción XVIII del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional (artículos del 413 al 417); la nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad (artículos 418 y 419); la suspensión temporal de derechos agrarios (artículos del 420 al 425); procedimiento de conflictos sobre posesión y goce de las unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común (artículos del 434 al 440); y la reposición de actuaciones (artículo 441).

El libro sexto denominado del registro y planeación agrarios, es un libro que trató de coordinar el Registro Agrario Nacional con los Registros Públicos de la Propiedad, con la aspiración de llevar un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rústicas en el país. Ya señalamos la innovación de las anotaciones marginales preventivas, o definitivas, respecto de los bienes sobre los que existían solicitudes agrarias (artículo 449) y se adicionó esta acción, con la de anotar "cláusula agraria" en las escrituras que se referían a bienes rústicos que se encontraban en este caso (artículo

405); igualmente fue notoria la obligación que tenían los Notarios y Registros Públicos de avisar al Registro Agrario Nacional de las operaciones que tramitaran relacionadas con la propiedad rural (artículo 451).

La planeación resultó también una innovación que sirvió para la elaboración de los diversos planes a que aludía la propia ley, como es el caso de los artículos 180 que se refirió a los planes regionales y locales para el desarrollo industrial del campo; el 248 que mencionó los planes regionales para la creación de nuevos centros de población ejidal; el 269 para el caso de planes de rehabilitación agraria de ejidos y comunidades; y el 454 para formular los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal.

El libro séptimo de las responsabilidades en materia agraria se vigorizó acumulando las responsabilidades que fijaban las leyes de los Estados (artículo 458).

El análisis de esta ley de 1971 nos conduce a su exposición de motivos, donde respecto de la misma se expresó que “en esta forma, la nueva legislación ha sido elaborada con base en la realidad, y consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con base en el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, ésta debe brindar primordial impulso y protección debida a la clase campesina que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917, consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro, la elevación a norma fundamental de un estatuto mínimo de garantías en los que quedan comprendidos los comuneros, ejidatarios y auténticos pequeños propietarios”.

## 1.6 Ley Agraria de 1992

La reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. La primera determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y la transformación del Registro Agrario Nacional, en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Reforma Agraria. Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional. La Ley Agraria fue reformada y adicionada por decreto publicado el 9 de julio de 1993, fecha en que también se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.<sup>41</sup>

La Ley Agraria del 23 de febrero de 1992, (Diario Oficial de la Federación del 26 febrero de 1992) fue integrada con escasos doscientos artículos divididos en diez títulos, de la siguiente manera:<sup>42</sup>

<sup>41</sup> OCHOA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, Valdés Jacinto. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2001. [www.sra.mx](http://www.sra.mx).

<sup>42</sup> CHAVÉZ PADRÓN, op. cit., p. 347.

Título Primero: Disposiciones Preliminares.

Título Segundo: Del Desarrollo y Fomento Agropecuaria.

Título Tercero: De los Ejidos y Comunidades. Capítulo I, de los ejidos (sección primera: disposiciones generales; sección segunda: de los ejidatarios y vecindados; sección tercera: de los órganos del ejido), Capítulo II, de las tierras ejidales (sección primera: disposiciones generales; sección segunda: de las aguas de los ejidos; sección tercera: de la delimitación y destino de las tierras; sección cuarta: de las tierras del asentamiento humano; sección quinta: de las tierras de uso común; sección sexta: de las tierras parceladas; sección séptima: de las tierras ejidales en zonas urbanas). Capítulo III de la constitución de nuevos ejidos. Capítulo IV, de la expropiación de bienes ejidales y comunales. Capítulo V, de las comunidades.

Título Cuarto: De las Sociedades Rurales.

Título Quinto: De la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales.

Título Sexto: De las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales.

Título Séptimo: De la Procuraduría Agraria,

Título Octavo: Del Registro Agrario Nacional.

Título Noveno: De los Terrenos Baldíos y Nacionales.

Título Décimo: De la Justicia Agraria, Capítulo 1: disposiciones preliminares; Capítulo II: emplazamientos; Capítulo III: del juicio agrario; Capítulo IV: ejecución de sentencias; Capítulo V: disposiciones generales; Capítulo VI: del recurso de revisión.



## Capítulo II

### Marco Conceptual

- 2.1 Definición de Justicia
- 2.2 Definición de Justicia desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho
- 2.3 Tipos de Justicia
  - 2.3.1 Justicia Conmutativa
  - 2.3.2 Justicia Distributiva
  - 2.3.3 Justicia Individual
  - 2.3.4 Justicia Social
- 2.4 Algunos postulados de la Justicia
- 2.5 Acceso a la Justicia Agraria

## Capítulo II

### Marco Conceptual

#### 2.1 Definición de Justicia

El concepto de justicia lo podemos estudiar desde dos aspectos: moral, y jurídica; en el moral se ha definido como virtud del ser humano, Platón la considera la mayor de las virtudes; Aristóteles la expresa como virtud total, y nos habla de una justicia distributiva que en el reparto de los bienes y honores cada cuál sea tratado según sus merecimientos; también nos habla de una justicia correctiva, que puede ser conmutativa (referida a las relaciones contractuales) o judicial (referida a la aplicación judicial del derecho).<sup>43</sup>

La definición que nos da Ulpiano sobre la justicia es: *justitia est constans et perfecta voluntas jus suum cuique tribuend*, (justicia es la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo).<sup>44</sup>

La voluntad debe estar dirigida y orientada por la razón, pero el activo virtuoso es por esencia, libremente determinado, es voluntario y permanente no del acto, sino de la intención del individuo y es constante porque se debe preservar en ella.

Eduardo García Máynez manifiesta, que algunos autores le parece que la justicia es una “virtud”; otros la consideran como “acto”; otros como “intención” y muchos la caracterizan como una “norma o exigencia”. Por último hay quien la define como un valor. Para Sócrates es la virtud de obediencia a la Ley; para Platón ya el acuerdo entre las partes del alma, ya la armonía de las clases dentro del Estado. Aristóteles \_\_que primeramente recoge la noción platónica de la justicia como suma o síntesis de las demás virtudes\_\_ la estudia después como virtud específica.<sup>45</sup>

Luis Hernández Palacios nos señala: “justicia es el reclamo por la seguridad del individuo, de la familia, en sus bienes y valores, justicia es el respecto a la dignidad, la justicia nos remite a la armonía social, a la paz, a la equidad y la proporcionalidad en la aportación de la sociedad y retribución a quienes la integran”.<sup>46</sup>

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala al respecto que “el artículo diecisiete Constitucional establece que la administración de justicia será expedita y gratuita. Por justicia, en el espíritu de tal

<sup>43</sup> DEPINA Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimaséptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1999. P. 342.

<sup>44</sup> BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y Beatriz Bravo Valdés. Primer Curso de Derecho Romano. Décima Tercera Edición. Editorial Pax. México, 1988. P. 23.

<sup>45</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Ensayos Filosóficos-Jurídicos. Editorial UNAM. México, 1984. P. 273.

<sup>46</sup> “Procuración de Justicia”. Revista de los Tribunales Agrarios. Número 13. Año IV. Septiembre-Diciembre. México. 1996. P. 263.

precepto, debe entenderse el valor respectivo como fin del derecho, sino la aplicación de la ley que deben de realizar los tribunales”.<sup>47</sup>

Agrega además el autor antes señalado que: cuando la norma general sea que lo justo es lo cotidiano, aún hay casos de excepción, pues no debe de olvidarse que la justicia la hacen los hombres y los hombres son factibles y que los tribunales no imparten justicia; sino que aplican las leyes y aunque éstas a veces son mandamientos injustos tiene que acatarlos. Sin poderla evaluar para determinar si existe o no justicia y el único que debe entender al valor como justicia para plasmarlo en las leyes que expida es el legislador. Aún cuando se dice que los tribunales “imparten justicia” es incorrecto.

El Juez, el Secretario de Acuerdos, el Proyectista y todas aquellas autoridades judiciales, lo que hacen es aplicar lo que la ley ordena en cada caso, sin saber realmente si con sus decisiones afectan o dañan intereses de los particulares; por carecer de medios para probar que tiene la razón y por ese motivo no salen beneficiados, reflejándose la injusticia pero aplicándose la ley.

En el aspecto jurídico que interesa más al derecho es la de asegurar la justicia en las relaciones sociales, aplicando correcta e imparcialmente la ley, el juez que dicta una sentencia dando la razón a quien realmente la tiene, cumple un acto de justicia en cuanto aplica realmente la ley, pero no realiza un acto virtuoso, ya que no persigue su propio perfeccionamiento.

Anteriormente en épocas primitivas correspondía al particular la, facultad de defender sus derechos, repelando con violencia los ataques que contra él iban dirigidos, conociéndose como la etapa de autodefensa,<sup>48</sup> en donde el poder del Estado no intervenía; la fuerza era el único medio para defender sus intereses, el agraviado se convertía en juez y parte, la venganza, sentimiento egoísta que no sólo se quedaba en un particular ofendido, sino también pasaba a la familia, y después a un más grande.

Las comunidades, más adelante trataron de ingeniarse para evitar perjuicios y solucionar de alguna manera sus conflictos, dando origen a la llamada *ley del talión*, consistente en imponer al infractor un castigo igual a la falta cometida, pretendiendo regular los alcances de la venganza. De esta ley se derivaron, reglas conocidas como *ojo por ojo, diente por diente*.

Después surge la autocomposición el que tenga la calidad de patriarca o jefe, era el que tenía la facultad de dirigir lo político, religioso, militar del grupo, así como la facultad de impartir y administrar justicia, "desempeño de árbitro o conciliador para llegar a una composición amigable".<sup>49</sup>

<sup>47</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Amparo y Garantías. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1996. P. 263.

<sup>48</sup> ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, Autodefensa y Autocomposición. Tercera Edición Instituto de Investigación Jurídica. México, 1991.PP. 35-61.

<sup>49</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio de Derecho. Quincuagésima Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

Autocomposición, en sus tres formas: Renuncia, allanamiento y transacción; la primera es la renuncia a la pretensión litigiosa deducida por la parte atacante y, en caso de haber promovido ya el proceso, la renuncia a la pretensión formulada por el actor en su demanda o por el demandado en su reconvencción; la segunda es el reconocimiento y sumisión de la parte atacada a la pretensión litigiosa contra ella dirigida, y por último, es el convenio entre las partes, supone sacrificios o concesiones mutuas. Estas tres formas de resolver los conflictos, entre los protagonistas del mismo, por voluntad propia.<sup>50</sup>

La heterocomposición es donde el Estado reafirma su autoridad, instituyendo el sistema judicial, en donde el particular ya no debe hacerse justicia de propia mano, ya que el Estado se lo prohíbe y le ofrece las ventajas para solucionar sus conflictos. De esta manera, las normas empíricas o costumbres se transformaron en normas legales. Además el Estado debe crear los instrumentos necesarios para que los individuos se sirvan de ellos para hacer valer sus derechos, todo ello a través de un sistema previamente establecido bajo el principio de legalidad, con verdaderas posibilidades de defensa y de prueba para los contendientes, a lo cual se llamó proceso.<sup>51</sup>

Como lo señala Alcalá Zamora y Castillo Niceto "el proceso cumple asimismo un importantísimo fin, que pudiéramos llamar de educación cívica o social, inculcar entre los justiciables el respeto a la ley y a la justicia..."<sup>52</sup>

La persona que se sienta agraviada u ofendida ya no puede hacerse justicia por propia mano, sólo en caso de excepción (legítima defensa, artículo 15 del Código Penal), sino que debe acudir a los órganos jurisdiccionales que a través de ellos, el Estado en ejercicio de su soberanía aplica el derecho al caso concreto, para establecer que lo que reclama una persona sea lo correcto y de serlo así ordene su cumplimiento, incluso por medios coactivos.

La justicia se materializa en el derecho, para que los hombres en su vida cotidiana resuelvan de una manera pacífica las controversias, y es dentro del proceso, donde se observa, desarrolla y evoluciona.

La palabra Derecho proviene "del latín *directus*, directo; de *dirigere*, enderezar o alinear. La complejidad de esta palabra, aplicable en todas las esferas de la vida, y la singularidad de constituir la fundamental en esta obra y en todo el mundo jurídico (positivo, histórico y doctrinal), aconsejan, más que nunca, proceder con orden y detalle"<sup>53</sup>

<sup>50</sup> ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, op. cit., pp. 71-92.

<sup>51</sup> DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Adiciones de Controversia de Límites y Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. México, 2000. PP. 32-33.

<sup>52</sup> Op. cit., p. 220-221.

<sup>53</sup> CABALLENAS DE LA TORRE, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Helista. Buenos Aires, 1988. P. 93.

"En general se entiende todo conjunto de normas, eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la de derecho positivo y derecho natural".<sup>54</sup>

"Orden jurídico general; sistema de normas que regulan la conducta humana en forma bilateral, externa y coercible, con el objeto de hacer efectivos los valores jurídicos reconocidos por la comunidad".<sup>55</sup>

Lo que persigue el derecho es que se logren algunos de sus valores jurídicos fundamentales como son: el bien común, la seguridad jurídica y la justicia.

Se define al bien común como "el beneficio, desprendiéndose de la convivencia social, debe ser compartido, proporcionalmente por todos los miembros de la comunidad, sin exclusión alguna, y al que todos deben contribuir con sus medios y con su conducta".<sup>56</sup>

"En sentido amplio, la palabra seguridad jurídica indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro".

La seguridad jurídica la define *Delos* así: "es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes, y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación. Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente".

Díaz de León, Justicia en el lenguaje procesal significa: "contenido filosófico y jurídico de la jurisdicción que equivale al retroproceso. Dicho contenido, como aspiración demás alta humanidad, es en sí un valor incansable para el individuo, la sociedad o el Estado; debe ser aplicado y administrado por los tribunales, y se traduce en una actuación imparcial del juez, por lo cual, tutela favorablemente, en el fallo definitivo, la pretensión de aquella parte que con sus pruebas le hubiera persuadido de que le asiste el derecho y la razón".

Es por ese motivo que el Estado prohíbe hacerse justicia a los gobernados y a cambio de eso, asumió el deber de tutelar el orden jurídico, mediante su función jurisdiccional, y concede a aquellos el derecho de acción para requerir su intervención en la solución de sus problemas, y que sea a través del juez, quien haga justicia y les resuelva sus litigios.

---

<sup>54</sup> DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, op., cit., p. 228.

<sup>55</sup> COUTURE J. Eduardo. Vocabulario Jurídico. Quinta Edición. Editorial Depalma Buenos Aires.1993.P.217.

<sup>56</sup> Op. cit., p. 126.

## 2.2 Definición de Justicia Desde el Punto de Vista de la Filosofía del Derecho

La filosofía: del griego **filos=amor, sophia=sabiduría**, no es otra cosa que el intento del hombre por saber, por explicarse en uso de la razón, su situación en el universo.

En principio, Platón decía que la filosofía “es la contemplación reflexiva del universo; y la sabiduría es el conocimiento de la verdad, la ciencia absoluta adquirida por la reflexión”.

El maestro Rafael Preciado Hernández define a la filosofía como “la ciencia suprema que conoce con la luz natural de la razón, la universalidad de las cosas por sus primeros principios, por las razones más elevadas y realizan así una unificación total del conocimiento”.

El maestro Villoro Toranzo dice que la filosofía “es el producto de un proceso de búsqueda de los fundamentos o las últimas causas, realizado a nivel científico”.

De las definiciones anteriores podemos observar que los autores citados coinciden en que la filosofía “es la ciencia universal que nos lleva al conocimiento total de las cosas, a través del estudio de sus principios y causas últimas”.

La filosofía, práctica por su lado, busca los principios fundamentales que rigen a la acción y a la sabiduría. Su objeto es el bien o valor, que estudia la acción, el obrar y el hacer del hombre lo que lo conduce a actuar sabiamente y al igual que la filosofía especulativa se apoya en diferentes ramas o formas de estudio; así tenemos a la Axiología que se encarga del estudio de los valores; la Ética estudia el comportamiento real del ser humano conforme a ciertos valores y la Estética que busca encontrar una teoría general de la belleza.

De Pina Vara nos dice que la filosofía del derecho “es una rama de la filosofía que tiene por objeto el estudio de lo jurídico, desde el punto de vista universal, para alcanzar el conocimiento de sus fines esenciales y hacer posible de este modo la aplicación a las relaciones humanas de los principios de equidad y justicia”.

Javier Hervada en su libro lecciones de la filosofía del derecho nos da una definición propia de la materia, sin embargo, cita varios autores como:

- a) Bender, que la define como el conocimiento del derecho por sus causas últimas y universales.
- b) Kant, como la ciencia de aquello que es determinado por la razón práctica como la legislación de la libertad externa.

- c) Por último, Ruiz Jiménez apunta, que es el saber supremo y total, obtenido a la luz natural de la razón, sobre el orden de los actos humanos en relación al bien común o fin social.

Definición de justicia, desde el punto de vista de la filosofía consiste, en que si el derecho constituye el orden de la comunidad, tarea de justicia es dejar y establecer y en la medida de que las circunstancias existentes no forman una ordenación verdadera o idónea de aquellas, o sea, una orientación que garantice la realización del bien común.

¿Qué es la justicia?. La palabra justicia tiene principalmente dos acepciones:

- a) La virtud universal que es suma y compendio de todas las demás virtudes.
- b) El principal criterio o medida ideal para el derecho.

De estas dos acepciones, interesa aquí sólo la segunda, la idea en la cual, debe de inspirarse el derecho positivo, la que debe regir los ordenamientos jurídicos.

Lo que aclara esta contradicción del problema de la justicia es lo siguiente: Justicia como idea de armonía, de igualdad aritmética en las relaciones de cambio, de proporcionalidad en los procesos, de distribución, de los bienes y las ventajas sociales, implican la necesidad de poseer criterios de medida, es decir, pautas de valoración de las realidades que deben ser igualadas o armonizadas. Las meras ideas de armonía, de igualdad y proporcionalidad, o que es lo mismo, el principio de dar a cada quien lo suyo, no suministra el criterio para promover esa armonía o proporcionalidad, pues no dice lo que deba ser considerado como “suyo” de cada quien.

Las ideas de igualdad, proporcionalidad, de armonía no nos suministran ningún criterio de medida, nos da el principio práctico mediante el cual podemos determinar la equivalencia entre los bienes que se cambian, la igualdad, la proporcional o la armonía en la distribución entre personas desiguales. Esas ideas de igualdad y proporcionalidad no nos muestran cual debe ser el punto de vista desde el cual podemos establecer la equivalencia, la igualdad, o la proporcionalidad. No basta decir equivalencia, igualdad o proporción. Equivalencia, ciertamente, ¿en qué? ¿igualdad, desde el punto de vista? ¿cómo? ¿cuáles son los hechos relevantes que deben ser tomados como base para la proporcionalidad o armonía?. Tampoco es suficiente decir que a cada quien se le deba dar “lo suyo”, porque este principio no define lo que debe ser considerado como singularmente suyo de cada quien.

Claro que todo el mundo está de acuerdo en que las cosas o situaciones iguales deben ser tratadas de igual manera; y en que cosas o situaciones desiguales deben de ser tratadas de modo diferente, según sus respectivas diversidades. Ciertamente también que todo el mundo está de acuerdo, deben ser tratadas de igual modo; y que las personas desiguales deben ser tratadas de manera diferente, según los diversos méritos, sólo calibrando sus desigualdades con la misma vara de medir. Claro que todo el mundo está de acuerdo en que a cada uno debe dársele lo que es “suyo”.

Pero junto a esas opiniones concordes, hay múltiples controversias y divergencias en cuanto a cuáles deban ser los puntos de vista para valorar lo mismo las igualdades que las desigualdades. Ténganse en cuenta que los seres humanos son a la vez iguales y desiguales entre sí. Todos los hombres presentan similitudes básicas desde el punto de vista anatómico, fisiológico y psíquico; en su sistema funcional de vida humana, en cuanto a su capacidad física, actitudes mentales y en cuanto a sus méritos de conducta.

## 2.3 Tipos de Justicia

Es procedente analizar algunos tipos de justicia como la conmutativa, la distributiva, la individual y la social.

### 2.3.1 Justicia conmutativa

Justicia conmutativa “es aquella en que la igualdad de tratamiento encierra el sentido de que todos reciban o a todos se dé lo mismo”.<sup>57</sup>

La cual es aplicable a la equivalencia entre los bienes que se cambian en un trueque o en la compraventa. Se dice que en un contrato bilateral de cambio, el uno debe recibir del otro, tanto como él le entregue. Pero adviértase que esa igualdad entre lo que se da y lo que se recibe no puede ser una identidad plena. Ello supondría que quién da una libra de trigo debe recibir otra libra de trigo; que quien presta a otro el servicio de desollar un buey reciba de aquél, el mismo servicio.

Ahora bien, es evidente que tal cosa no tendría ningún sentido, por su carencia de todo motivo y finalidad. Por consiguiente, no se trata de recibir lo mismo, lo idéntico, sino algo diferente, que en algún modo corresponde a lo que, se entrega, que lo compense desde algún punto de vista. Es decir, se trata de recibir no lo mismo, sino algo equivalente, algo que siendo diverso, valga en algún respecto lo mismo.

Para medir la magnitud del valor de una cosa con relación a otra diferente, hace falta una unidad de medida, es decir, un criterio a cuya luz se pueda homogeneizar la estimación de dos cosas diferentes. Entonces la igualdad consistirá en que esas dos cosas o esos dos servicios que se cambian, encarecen a pesar de su diversidad una magnitud pareja de valores, es decir, que sean equivalentes. Así pues este análisis evidencia que el centro de gravedad de la cuestión se desplaza desde la justicia como idea de igualdad al problema sobre el criterio de estimación.

En este caso, la medida para establecer la igualdad, que la justicia impone entre prestación (trabajo) y contraprestación (salario), no debe ser sólo la magnitud cuantitativa de labor. Aquí precisa tener en cuenta otros criterios estimativos: el valor de la salud y el valor ético de la persona

---

<sup>57</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Ensayos Filosóficos-Jurídicos. Editorial UNAM. México, 1984. P. 279.



que es sujeto de esa vitalidad biológica. ¿Por que tomamos en consideración la salud?. Porque la Salud representa un bien que debe, respetarse en unos seres que tienen dignidad moral. Así mismo se podría decir algo pasajero, respecto a todas las consideraciones que suscita el problema del salario justo.

Cierto que la justicia es también un valor, pero su propia índole consiste en constituir un criterio formalista que determina que al dar y tomar, al prestar y al recibir, en el tráfico jurídico, se guarden fielmente las estructuras de rango que objetivamente se dan entre los valores que vienen en cuestión para el derecho.

Una relación jurídica implica una situación participante en una multitud de valores que tiene que ver con el derecho; y la justicia exige que la norma jurídica o la sentencia judicial regulen esta situación, de tal manera que entre, las concreciones de valores encarnados en cada uno de los términos de la relación de la equivalencia fundada sobre las valoraciones que vengan en cuestión.

### 2.3.2 Justicia distributiva

Justicia distributiva “es aquella en que la igualdad consiste en la distribución de cosas desiguales, proporcionalmente a la desigualdad de los sujetos”.<sup>58</sup>

Sobre la justicia distributiva dijo Aristóteles, y su dicho conserva validez, que ésta exige que en los repartos de las personas iguales, reciban porciones iguales y las desiguales porciones desiguales, según sus respectivos merecimientos. Por esto, la justicia distributiva implica al menos cuatro miembros a relacionar; y se ha expresado metafóricamente mediante una proporción geométrica;  $a:b=c:d$ . Si consideramos que Aquiles doblemente merecedor que Alex y damos al primero seis monedas, debemos dar tres monedas al segundo, lo cual puede expresar en la siguiente proporción: Aquiles que vale ocho es a Alex que vale cuatro, como seis monedas para Aquiles son tres monedas para Alex. La relación entre lo que se da a Aquiles y lo que da Alex es la misma que media entre los merecimientos del tino y el otro, a saber el doble.

Pero el problema importante no radica en esto, que es perfectamente comprensible y esta fuera de toda discusión, sino que radica en saber el punto de vista para apreciar a los diversos merecimientos de los varios sujetos. En suma lo importante es averiguar el criterio para la estimación jurídica. Ahora bien, hay que anotar que hay valores que no vienen en cuestión para estos criterios y a su vez no afectan a una gran parte de las relaciones jurídicas. Pero en cambio, no podemos decir que todos los valores éticos sean relevantemente para el derecho, pues muchos de ellos crean un deber de ser de normas jurídicas, tales como aquellos valores que fundan la dignidad moral del individuo humano, su libertad en las relaciones, etcétera. Para determinadas funciones habrán de ser tenidas en cuenta otras cualidades, como la honradez, la laboriosidad, la capacidad intelectual, los servicios

<sup>58</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Ensayos Filosóficos-Jurídicos. Editorial UNAM. México, 1984. P. 279.

prestados. E incluso tal vez el vigor físico, o la hermosura cual sucedería en un certamen de belleza femenina.

El fundamento del problema consiste en averiguar ¿cuáles son los puntos de vista de la igualdad que deben prevalecer necesariamente?, ¿cuáles entre las múltiples desigualdades, son las que deben tener relevancia para la regulación jurídica, en cuanto a la finalidad de establecer la debida armonía y proporción?, y ¿cuáles son las desigualdades que aun siendo reales y efectivas, no deben ser tomadas en cuenta por el derecho?. Todo esto es para aclarar lo que se debe dar a cada quién.

Así el meollo del problema sobre la justicia, no consiste en definir el valor formal de justicia, igualdad, equivalencia, proporcionalidad, ni en afirmar lo cual es correcto, que debe dar a cada quién lo suyo. La médula de la cuestión consiste en indagar la jerarquía de los valores según los cuales se deba establecer la equivalencia y la proporcionalidad en las relaciones interhumanas, y en las relaciones entre el individuo y las colectividades. Incluyendo al Estado, así como entre éste y las sociedades menores.

### **2.3.3 Justicia individual**

Justicia individual “es la virtud que indica a dar a cada uno lo que le pertenece. Razón, derecho, equidad, imparcialidad en interpretación de las normas jurídicas. Conjunto de todas las virtudes, que ha hecho bueno al que las posee”. Esta definición es considerada como virtud en aspecto individual”.

Son los seres humanos, individualmente considerados, quienes nacen, viven, gozan, sufren y mueren. En ocasiones, los individuos actúan conjuntamente dentro de grupos; pero los grupos como tales, no viven, aman o sufren; sólo los miembros individuales lo hacen. El individuo y no el grupo, es la unidad.

Los individuos interactúan entre si en familias y en sociedades más amplias. Algunas veces actúan equivocadamente con los demás y una clase de acción equivocada es la denominada injusticia.

La justicia, remontándonos a la tradición aristotélica, significa tratar a los individuos de acuerdo con sus méritos. Si un profesor clasifica a un estudiante con una C cuando merece una B, la baja clasificación es una injusticia para con el estudiante. Es igualmente una injusticia cuando el profesor le pone una A que no merece. Aunque el estudiante no es proclive a protestar por su clasificación en el segundo caso, es igualmente una injusticia, por cuanto es un trato que no está de acuerdo con el mérito. Más aún, cada caso de una alta calificación inmerecida involucra una disminución del valor de la clasificación; mientras más numerosos sean los estudiantes que merecen B y obtienen una inmerecida A, menor es el significado de la clasificación A y menor la distinción de los estudiantes que genuinamente tienen A, de los demás.

Existen algunas distinciones respecto a la justicia que deben ser tenidas en mente antes de aplicarla a casos particulares.

### **Distinciones sobre la justicia**

1. La justicia tiene que ver con el trato a las personas efectuado por otras personas. El león no es injusto con el antílope matándolo. El león no es un agente moral y no actúa bien o mal, no está involucrada la justicia ni la injusticia.

Si un niño nace discapacitado o enfermo, ello es un infortunio, pero no una injusticia. La injusticia requiere una persona o personas que la cometan. Aún quienes dicen que Dios ha decidido que el niño nazca discapacitado o enfermo, no necesariamente acusan a Dios de la injusticia. La deformidad congénita es algo que infortunadamente ocurre, pero no es algo que alguien ha causado a otra persona; nadie ha perjudicado a otro.

2. La justicia depende del mérito, y éste se refiere a las acciones pasadas, no a las posibilidades futuras. El mérito de la calificación de un estudiante durante el curso, depende del registro de sus logros durante el mismo. Si un hombre merece un castigo por un crimen, es porque cometió un crimen en el pasado, por ejemplo, fuera útil castigarlo como víctima propiciatoria; castigar a un inocente siempre es injusto. Tampoco es justo castigarlo porque él pueda cometer un crimen en el futuro. La detención preventiva de personas consideradas peligrosas, es usada algunas veces como una medida utilitaria para prevenir la comisión de crímenes en el futuro, pero esto se hace por consideraciones de utilidad y no de justicia. (La justicia no es la totalidad de la moral, y si la detención preventiva es alguna vez justificada debe argumentarse separadamente).

3. En ocasiones la ley en sí misma es injusta, si cada conductor que estaciona excediéndose en el tiempo que marca el parquímetro fuera sentenciado a prisión, semejante ley, por más imparcialmente que fuera administrada sería injusta porque la sentencia es más severa de lo que merece la ofensa. Pero más a menudo, es la aplicación de la ley lo que es injusto. Un hombre es condenado a 5 años de prisión por un robo a mano armada y otro, culpable del mismo delito es objeto de una condena en suspenso, o convence al jurado de que es un insano, en cuyo caso recibe un veredicto de insania (locura) que le permite recuperar su libertad en 60 días. Dicha mala aplicación de la ley es denominada a menudo injusticia comparativa. Muchos reclusos, que aceptan la completa responsabilidad por sus acciones, no reclaman porque sus sentencias sean inmerecidas, sino que se quejan de una injusticia comparativa: ¿por qué ellos han sido condenados, cuando alguien igualmente culpable fue puesto en libertad?. Sus sentencias, en sí mismas, pueden no haber sido injustas, pero la injusticia descansa en la benignidad o ausencia de las condenas de otras personas comparadas con la suya.

### 2.3.4 Justicia Social

En este punto se trata de conceptualizar el significado de justicia. Para Mesner la justicia social “es la que regula el orden del bien común, las relaciones de los grupos sociales entre sí (clases) de los individuos como miembros suyos, de suerte que cada grupo parta del bien social. También el Emperador Ulpiano dice: "justicia es dar a cada quien lo que le corresponde" *cuique suum, unicuique suum o suum cuique tribue*.

Por lo que corresponde al concepto de **social**, podemos decir que significa: "*Perteneciente o relativo a la sociedad*", y por su parte **sociedad** quiere decir: "Agrupación natural o pactada de personas, que constituyen unidad distinta de cada cual de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida". Y en cuanto al término **agrario**, nos remitimos a Don Antonio Luna Arroyo, quien señala: "El término agrario (*del latín: agrarius, de ager, agri, campo, perteneciente o relativo al campo*) tiene un sentido tradicionalmente jurídico, como lo comprueban, desde antiguo, las denominaciones romanas *lex agraria o leyes agrariae*, orientadas hacia la redistribución de la propiedad, (del latín, agricultura, de ager, agri, campo y cultura, cultivo; se refiere de modo preferente al cultivo o labranza de la tierra);

Hans Kelsen dice al respecto ¿Qué es lo que realmente significa la afirmación de que un orden social es justo?. Significa que ese orden regula la conducta de los hombres en una forma satisfactoria para todos, es decir, de tal modo que todos encuentren en él su felicidad. La aspiración a la justicia es el eterno anhelo humano de la felicidad. El individuo aislado no puede, en cuanto tal, encontrar la felicidad, y por ello la busca en la sociedad. Justicia es la felicidad social.<sup>59</sup>

En México, país precursor, en el siglo XX, de la doctrina constitucional de la reforma agraria (1915-1917) siempre ha hablado de derecho agrario, para referirse a los problemas de la distribución de la tierra y, derecho agrícola, para aludir a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al cultivo técnico de la misma tierra. Por otra parte, y siguiendo a Hans Kelsen, cuyo fin de la justicia es el "*que regula la conducta de los hombres de una manera tal que a todos satisface y a todos permite alcanzar la felicidad*", conjugando lo inmediato anterior con lo señalado en el apartado de la finalidad de las leyes y códigos agrarios, podemos considerar que la justicia social agraria es: El bien común y felicidad que deben tener las personas dedicadas al campo, recibiendo cada una de éstas la tenencia de predios rurales, por medio de una de las ramas del derecho social, que es la agraria, a través de la distribución, repartición o dotación de tierra. Sin embargo, y aclarando que este concepto de justicia social agraria, ha tenido serios tropiezos con la realidad, por las razones que enseguida se describen.

La justicia social agraria no ha logrado el bien común prometido a los núcleos campesinos. Es decir, la finalidad primigenia de las leyes agrarias, o sea el reparto agrario, no ha generado el bien común, ni tampoco ha logrado justicia en el amplio sentido de la palabra. Se podría señalar que el reparto agrario en sí mismo es justo, pero esto no quiere decir que mediante el reparto de tierra se

<sup>59</sup> KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial UNAM. México, 1988. P. 6.

logre el bien común, ni tampoco se podría decir que mediante el reparto de tierra se haya logrado la felicidad de los campesinos, sujetos supuestamente beneficiados por las leyes agrarias. Probablemente sí se haya logrado la justicia social agraria, ya definido en apartado anterior, si es que la entendemos como el reparto de tierras rurales; pero en sí misma esta finalidad no ha representado justicia, valor supremo de cualquier sistema jurídico. El bien común no es el reparto de tierra, el bien común de una sociedad es, repitiendo, *el cumplimiento de los más importantes fines humanos, y serviciales de bienestar general*, y que consisten, cuando menos, en la satisfacción de las más elementales necesidades básicas, como son las de comer, tener vestido, y techo; satisfactores humanos primarios. En contradicción a esto, el derecho agrario (entiéndase la justicia social agraria), cuando menos hasta 1992, e inclusive hoy en día, no ha proporcionado el instrumento jurídico idóneo para darles a los campesinos la verdadera justicia, y mucho menos los satisfactores mínimos a sus necesidades básicas.

## 2.4 Algunos Postulados de la Justicia

En relación a este punto se han enfocado cinco postulados de justicia. Ellos fueron encontrados en el análisis de nuestra propia experiencia subjetiva con las dimensiones de evidencia inmediata; también, fueron hallados en la confesión general de la misma evidencia subjetiva por otras personas que tomaron en serio el tema, sin ninguna excepción, asimismo, por virtud de nuestra propia incapacidad para imaginar una concepción de la justicia que no contenga esos postulados. Y, por fin en mérito de la incapacidad de las demás personas para imaginar una desviación tal.

Valiéndose de los métodos indicados, ha sido posible establecer un ensayo de una lista de cinco postulados universales de justicia, que son los siguientes:

1. **Verdad**- La justicia exige un acuerdo con la verdad objetiva, es decir, exige que todas las afirmaciones sobre hechos y relaciones deben ser objetivamente verdaderas así como deben serlo también las declaraciones que hagan las personas implicadas en un problema de derecho.
- 2.- **Generalidad**.- Del sistema de valores que sean aplicables. Desde el punto de vista aceptado sería injusto seleccionar arbitrariamente diversos sistemas de valores al considerar varios casos del mismo tipo.
- 3.- **Tratar como igual lo que es igual bajo el sistema de valores aceptados**. Es injusto discriminar arbitrariamente ante casos iguales y aquí, arbitrariamente significa en contradicción con el sistema aceptado.
- 4.- **Ninguna restricción de la libertad más allá de los requerimientos de los valores aceptados**.
- 5.- **Respeto a las necesidades de la naturaleza**; en el sentido mas estricto de esta expresión es injusto imponer una sanción por el no cumplimiento de un precepto que no puede ser cumplido, es decir, que pertenece al campo de la imposibilidad física, mental, o social.

Con respecto a lo mismo cabe afirmar que nadie tiene un deber de hacer lo que no puede hacer. Esto parece autoevidente.

Es imposible para los hombres trabajar continuamente durante veinte horas diarias, trabajar sin alimento o realizar una labor dura cuando se está enfermo y mal alimentado.

Es imposible establecer plena igualdad entre los seres humanos, incluso si las situaciones económicas pudieran igualarse, lo cual es imposible hacer, seguiría siendo imposible igualar las condiciones físicas y mentales de todos los individuos, su estado de salud, la longitud de sus vidas, sus respectivos caracteres, la atmósfera familiar en la cual se desenvuelven, la felicidad de sus cónyuges, el número y la salud de sus hijos y amigos, la satisfacción que encuentren en sus trabajos, y muchas otras condiciones de la felicidad personal. Por lo que respecta a la economía, la ciencia puede opinar con absoluta certidumbre que es imposible establecer plena igualdad económica entre todos los seres humanos en el mundo, y ni siquiera dentro de un gran país por causa de las diferencias personales que no pueden ser igualadas, por la salud, aptitudes y familia.

Estas diferencias personales producen siempre dimensiones cambiantes en las diferencias económicas, lo cual necesariamente derrota cualquier intento de establecer una pauta válida de igualdad económica, todavía más, mantener en práctica ese intento a lo largo del tiempo.

Además, se debe tomar en cuenta la llamada “imposibilidad ética” que se define como la valoración de aquellas leyes cuyo olvido hace imposible la existencia de la sociedad, desde el punto de vista de los mecanismos causales. Si no se toma en cuenta un determinado mínimo ético, la sociedad comete suicidio, ese mínimo de leyes éticas constituyen una especie de leyes vengadoras; es decir, el incumplimiento de esa norma provoca la auto destrucción de la sociedad. Ninguna sociedad humana ha permitido el homicidio libre, ninguna sociedad ha concedido permiso de matar indiscriminadamente; por que esto haría imposible toda vida en cualquier colectividad. Si se negase el derecho de la legítima defensa, la vida social, se disolvería, quedando destruida porque le faltaría el mínimo de solidaridad indispensable para subsistir.

Es decir, de todo lo anterior se desprende que es necesario difundir un sistema concreto y justo para que sea utilizado por el ente jurídico, para que de esta forma puedan obtener una igualdad de sus necesidades tanto sociales, políticas, culturales y económicas.

## **2.5 Acceso a la Justicia Agraria**

Existen determinadas palabras donde encontrar su significado conceptual, acceso, literalmente se considera como “*acción de llegar o acercarse; entrada o paso*”. En criterios generales podemos hablar de acceso a la justicia como la acción de recurrir a los medios disponibles por el sistema judicial de un Estado para la resolución de controversias o la protección frente a delitos. Otro aspecto sobre el concepto, está dada por quienes perciben el acceso a la justicia como un *derecho* y quienes lo conciben como un *servicio*. “Aunque hay espacio para una posición conciliadora, de que tanto el acceso a la justicia sea visto desde la perspectiva de servicio o como un derecho adquirido, la prestación de justicia como servicio, es un deber estatal destinado a garantizar el acceso efectivo a los más desfavorecidos.”

No obstante un tema fundamental para la creación de las metas del nuevo marco legal e institucional del campo, es el **acceso a la justicia** de sus habitantes entendiendo no sólo como el derecho de acudir ante los tribunales, sino el defender sus pretensiones jurídicas en efectiva igualdad procesal entre las partes. Esta cuestión es fundamental si tomamos en consideración la gran inequidad social que existe en nuestro país, cuyos indicadores se agudizan en el medio rural. Podemos abundar más este razonamiento hablando de la justicia urbana, justicia rural y justicia agraria.

La legislación vigente, tanto en materia de competencia federal como en las de competencia local se aplican de igual manera a los habitantes del campo y la ciudad, sin embargo, en cada ámbito rural y urbano el desarrollo de la función de impartición de justicia tiene características distintas que son relevantes para el estudio que me he propuesto.

La **justicia urbana** tiene obviamente mayor demanda de servicios, no solo por atender a una mayor población; además, en las ciudades se presenta una actividad económica más intensa que implica mayor fricción entre los integrantes que participan en la economía.

En sí, resulta menos costoso tanto para el Estado como para el usuario. La autoridad judicial tiene costos de información para contratar a los profesionistas del derecho que participan en los servicios de impartición de justicia (costo nada despreciable si lo contrastamos con los costos que se dan para el área rural en el país en que más de la mitad de los municipios cuentan con menos de cinco profesionistas).<sup>60</sup> Así como menores costos de monitores. Por otra parte, los usuarios por lo general, residen en la misma ciudad en la que se encuentran los tribunales que conocen de su caso por lo que asumen menores costos de desplazamiento.

Por lo que se refiere a la **justicia rural**, puedo señalar que su característica principal es que los usuarios potenciales de los servicios de impartición de justicia están diseminados en áreas geográficas grandes y por lo mismo un gran porcentaje de los habitantes de una jurisdicción vive en una localidad distinta a la de la sede de los tribunales, con las consecuentes variaciones en los costos de acceso a la justicia, principalmente en los costos de litigio y la certidumbre.

Para finalizar este capítulo puntualizo en que la justicia agraria como cualquier otra forma de justicia será, en definitiva, en lo que harán de ella sus funcionarios. Esto determinará una cuidadosa selección de juzgadores y auxiliares. Cabe mencionar que no existe un sistema semejante al del Consejo de la Judicatura por lo que respecta a los Tribunales Agrarios, y tampoco existe un régimen de remoción de funcionarios que constituya una verdadera garantía para la justicia de los justiciables. En este sentido es útil ponderar la conveniencia de reformas legales.

En cuanto a la justicia agraria hasta hace poco en México significaba ante todo recuperar la tierra para sus dueños originales. Ahora, el país en la etapa de desarrollo, la cuestión tiene que ver con la

---

<sup>60</sup> Los Profesionales en México, INEGI.1993

economía del campo, más que con la tenencia de la tierra, en tanto una justicia de los negocios sustituye a una justicia de las posesiones, el nexo entre el hombre y el suelo importa menos que el vínculo entre el trabajo y el rendimiento.



## Capítulo III

### Marco Jurídico

- 3.1 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.2 La Ley Agraria
- 3.3 Reglamento
- 3.4 Tribunal Superior Agrario
- 3.5 Reglamento del Tribunal Superior Agrario

## Capítulo III

### Marco Jurídico

#### 3.1 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consideramos importante comenzar el presente ensayo aclarando términos. ¿Qué significa la expresión "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"? El vocablo "constitución" quiere decir "acción y efecto de constituir. A su vez, "constituir", en latín, se compone de dos términos: el prefijo cum, que da la idea de "junto a...", "con", y *statuere* cuya traducción es "fundar", "instituir". De donde constituir es fundar o instituir algo (una asociación, un documento, etc.).

La palabra "política" viene del griego *polis* que significa "ciudad". El término también suele ser aplicado con otros dos sentidos: referido al gobierno de una ciudad y al arte de gobernar.

El término "Estado" es, en palabras de Eduardo García Máynez, la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio". Expliquemos: Primero, por *organización* hay que entender una asociación de personas que ocupan un lugar específico y que tienen funciones determinadas dentro de la asociación; Segundo, es *jurídica* porque está sujeta a ciertas leyes; Tercero, el "*poder de dominación*" se refiere a una voluntad que dirige a la sociedad. En México, ese poder es elegido democráticamente. Cuarto, el *poder se ejerce en un territorio determinado*, esto es, en una porción específica de espacio.

Al vocablo "México" lo integran tres palabras nahuas: *metzli*, que se traduce por luna; *xictli*, que significa ombligo; y *co* que alude a un lugar, sitio o comarca. Así que México -dice Octavio Paz- "es el lugar en el ombligo de la luna, es decir, en el ombligo del lago de la luna, como se llamaba al lago de México".

La expresión "Estados Unidos Mexicanos" hay que entenderla del siguiente modo. Nuestra Nación está integrada por varios Estados. Por eso dice "Estados Unidos Mexicanos". Tal integración surgió de un pacto, libre y, voluntario, celebrado entre dichos Estados. Ese pacto dio lugar a una Federación (del latín *foedus* = pacto), quedando establecidos como lo indica nuestra Ley Fundamental.

Llámesese, asimismo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* al documento que señala, en lo general, las leyes que han de regir tanto la vida de las personas que viven, permanente o temporalmente, en el territorio mexicano, como la organización fundamental del Estado.

Constitución.- ley fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada como guía para su gobernación. La constitución fija los límites y define las relaciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, estableciendo así las bases para su gobierno. También garantiza al pueblo determinados derechos. La mayoría de los países tienen una constitución escrita.

Esta Constitución ha experimentado múltiples 15 reformas que la transformaron. A continuación realizaremos un análisis de cada una de ellas en cuanto a la reforma agraria.<sup>61</sup>

**Enero 10 de 1934**, mediante esta reforma se incorpora la ley del 6 de enero de 1915, también, garantizó el respeto a la pequeña propiedad en la explotación y estructuró la autoridad agraria.

**Diciembre 6 de 1937**, adiciona aspectos agrarios de importancia, como el derecho de los núcleos de población para el disfrute común de tierras, bosques y aguas que les correspondieran a lo que les hubiere sido restituido.

**Noviembre 9 de 1940**, la expropiación del petróleo, por el presidente Lázaro Cárdenas.

**Abril 21 de 1945**, decreta la propiedad de la nación sobre los recursos hidráulicos para beneficio común.

**Febrero 12 de 1947**, establece la unidad individual de dotación y fija una extensión mínima de 10 hectáreas de riego. Establece el recurso de amparo en materia agraria a favor de los pequeños propietarios con su correspondiente certificado.

**Diciembre 2 de 1948**, se autoriza a los gobiernos extranjeros a adquirir inmuebles para destinarlos a sus embajadas y delegaciones.

**Enero 20 de 1960**, se reforma junto con el artículo 42 para incorporar la plataforma continental y sus recursos al patrimonio de la nación.

**Diciembre 29 de 1960**, reafirma la exclusividad de la nación en materia de electricidad.

**Octubre 8 de 1974**, se suprime la expresión “territorios federales en virtud de la constitución en estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

**Febrero 6 de 1975**, se decreta la exclusividad del Estado para aprovechar la energía nuclear.

**Febrero 6 de 1976**, se establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

**Febrero 3 de 1983**, adicionan nuevos conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral.

**Marzo 17 de 1987**, se adicionó el párrafo tercero “la preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

---

<sup>61</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isafas. Op., Cit. PP. 65-68.

**Enero 6 de 1992**, contiene de manera sucinta la evolución de los problemas agrarios en México.

**Enero 28 de 1992**, autorizó la adquisición, posesión y administración de inmuebles que resulten indispensables para su objeto, los que deberán ser regulados por una ley especial.

**Marco legal agrario del artículo 27 Constitucional.** Reformado mediante decreto de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero y 27 de enero de 1992, expedido por Carlos Salinas de Gortari; Presidente Constitucional el tres y 27 de enero de 1992.

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

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 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 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 selvicultura 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.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos

o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base

desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

**I.** Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

**II.** Las asociaciones 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, 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 los indispensables para su objeto, inmediata 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 accionaría 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;

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

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

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

**VII.** 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 de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan 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 cualquier 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 cualquier 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 periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier 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 del 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 hubiere 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 estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

**X.** Derogada

**XI.** Derogada

**XII.** Derogada

**XIII.** Derogada

**XIV.** Derogada

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

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

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

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

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

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



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

**XVI.** Derogada

**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 contando 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 al 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 apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

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

**XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo 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, considerándolas de interés público.

### 3.2 La Ley Agraria

Según Planiol, la Ley es una "regla social obligatoria, establecida en forma permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza".

Que la ley sea una regla social obligatoria, implica que hay una voluntad superior que manda y otra inferior que obedece.

Que la ley esté establecida por la autoridad pública quiere decir que hay quienes están investidos como tales según lo determina la Constitución y según nuestra actual legislación corresponde al Congreso Nacional y al Presidente de la República.

Que la ley sea sancionada por la fuerza pública, implica que junto a establecer una regla se determina una sanción al no cumplirla, la cual puede ser preventiva o represiva a través de una multa, prisión o pena.

Nuestro Código Civil, expresa que la ley es "Una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".

Etimológicamente, la palabra derecho proviene del latín "directum", el cual deriva de "dirigiere" (enderezar, dirigir, encaminar) a su vez, de "regirle", "rexi", "recto" (guiar, conducir rectamente).

La palabra latina \_\_según nos dice el diccionario Jurídico Mexicano\_\_ lo que corresponde a derecho, es "ius" de antigua raíz indoairánica.<sup>62</sup>

Para Eduardo García Máynez derecho "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del individuo en la sociedad".

El término "*agrario*" viene del latín *agrariu, de ager*, campo, y en consecuencia significa todo lo relativo al campo.

Recordando lo antes citado, en síntesis la Historia de la Ley Agraria desde la época Colonial hasta nuestros días. Con la llegada de los españoles, la primera propiedad indígena que pasó a sus manos fue la particular y sobre todo, aquella que correspondió a los señores, los guerreros y la casta sacerdotal.

El Antepetlalli y el Calpulli fueron las propiedades comunales que se respetaron más tiempo, debido a su carácter social, en cuanto a la propiedad colectiva indígena, basta decir que la extensión de una parcela apenas era equiparable a la de una peonía. Así como las disposiciones vigentes no se

---

<sup>62</sup> GONZALEZ NAVARRO, Gerardo. El Derecho Agrario En El Nuevo Contexto Legal. Editorial Cárdenas. México, 2002. P. 12.

observaban y las enajenaciones de bienes comunales e indígenas se efectuaran algunas veces, burlando la tutela fiscal o las reales audiencias.

Cabanellas Guillermo, define a la Ley Agraria como: “Proyecto de reparto de tierras entre las que las cultivan o entre los menesterosos”.

El Derecho Agrario, en general, rige las relaciones que se plantean a propósito de la tenencia y el aprovechamiento de los bienes rurales. El alcance de este régimen proviene de la propia Constitución.

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

El Derecho agrario para Víctor Manzanilla Schaffer, “es el conjunto de normas jurídicas doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad de los individuos y de la relación hombre-trabajo-tierra, teniendo por fin la realización de la justicia social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural”.

Concepto de Derecho Agrario del Doctor, Lucio Mendieta y Núñez, “conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola”.

A su vez, Mario Ruiz Massieu entiende al Derecho Agrario como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural”.

Antonio Luna Arroyo indica que “el Derecho Agrario mexicano es una rama del derecho público que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierra comunales, nuevos centros de población agrícola y, en algunos aspectos, de la pequeña propiedad”.

José Ramón Medina Cervantes escribe que el Derecho Agrario “es una rama del derecho social a fin de establecer la normatividad que sirve para integrar y que opera las instituciones agrarias y, consecuentemente, los sujetos agrarios; en función del desarrollo rural integral, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población”.

Para Guillermo Vázquez Alfaro el Derecho Agrario “es un conjunto normativo coactivo que regula las relaciones jurídicas derivadas de la producción agropecuaria”.

Rubén Gallardo Zúñiga define a la Ley Agraria como “el conjunto de disposiciones legales que regulan los derechos agrarios y la propiedad”.<sup>63</sup>

Es además reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria.

Se compone de 208 artículos, de ellos 200 contemplan las disposiciones generales, el reconocimiento de las personas jurídicas y patrimonio de los ejidos y comunidades, los derechos de los sujetos agrarios, lo relativo al juicio agrario así como el recurso de revisión, entre otros temas, los ocho restantes son transitorios.

La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la federación el 26 de febrero de 1992, entró en vigor el 27 de febrero del mismo año, publicada en el Diario Oficial de la Federación, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.

La Ley Agraria del 23 de febrero de 1992. (D.O. F., 26-11-1992) fue integrada con escasos doscientos artículos divididos en diez títulos.

Entre las grandes innovaciones que tuvo esta ley se encuentran las siguientes:

a) En relación a las lagunas legales de lo no previsto en esta ley que son considerables, se permite la aplicación supletoria de la legislación civil, la mercantil y el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 9, 66, 166, 167).

b) Su intervención, la figura jurídica del avecindado (artículo 13).

c) Los terrenos ejidales se perderán por prescripción (artículo 20 Fracción III); y parece que inconstitucionalmente este precepto se extiende a las comunidades agrarias a colación de lo señalado en el artículo 107 de la ley en comento.

d) La aportación de bienes ejidales a sociedades rurales (artículos 75, 100 y 125), las cuales podrán reagrupar tierras en extensión hasta veinticinco veces el equivalente de cualquier tipo de pequeña propiedad; y de coeficiente de agostaderos; y sin límite a los beneficios de las mejoras posteriores en calidad de las tierras.

---

<sup>63</sup> GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén. Prontuario Agrario. Edición segunda. Editorial Porrúa. México, 2004. P.37.

- e) La nueva inafectabilidad forestal (artículo 119)
  
- f) La Procuraduría Agraria (artículo 134).
  
- g) La descentralización en la titulación de terrenos nacionales.
  
- h) La intervención de los notarios públicos (artículos 17, 98, 31, 23 fracciones VII a XIV, 46, 58, 84, 90, 108, 110, 111, 118 y 156); que en algunos casos tendrán que serlo, además el patrimonio Público Federal.
  
- i) De los tribunales agrarios (artículo 164 y siguientes).
  
- j) Del procedimiento único (artículo 170 y siguientes); y de la revisión (artículo 198).
  
- k) Atención preferente al uso urbano de las tierras ejidales y comunales, en relación a su uso agrícola, pecuario y forestal.

En sus artículos segundo y sexto transitorios derogó la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías del 30 de diciembre de 1950, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina del 29 de diciembre de 1980 y la Ley de Fomento Agropecuario del 29 de diciembre de 1980.

En las publicaciones de los Diario Oficial de la Federación, desde el inicio de la vigencia de la Ley Agraria de 1992, a la fecha de esta publicación, se observó poca aplicación de esta Ley y todavía mucha de la anterior Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 así como un incremento en los decretos expropiatorios de tierras ejidales y comunales.

Deberá observarse la aplicación de esta ley de 1992 a partir de la fecha en que cumplió cinco años de su aplicación por los Tribunales Agrarios, en relación con las prescripciones positivas de tierras ejidales.

Esta disposición legal se reformó en los artículos 166, 170, primer y segundo párrafos, 178, 185, fracción VI y 198, fracción I. Adicionándose además los artículos 166 con un párrafo segundo 173, con los párrafos segundo a séptimo, 180, con un párrafo segundo, 185, con un párrafo último y 191, con los párrafos segundo a cuarto, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de julio de 1993.

### 3.3 Reglamento

En efecto, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional en su fracción VII, y además en los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria, que establecen la plena facultad de las asambleas de los Núcleos Agrarios para determinar con absoluta libertad el destino que le van a dar a sus tierras, para luego asignar y reconocer derechos en favor de todos los integrantes de dichos núcleos, sean de carácter ejidal o comunal, porque a ambos se refiere este Reglamento.

El Reglamento de que me ocupo fue expedido el cinco de enero de 1993 y se publicó el seis de enero del mismo año.

Hablar del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares nos obliga a hacer referencia, en términos muy concretos, al Programa que por sus siglas llamamos Procede.

Definimos al Procede como un instrumento que el Gobierno de la República ha puesto al servicio de todos los núcleos agrarios legalmente constituidos, para activar la regularización de su propiedad, que tiene como premisa la plena y exclusiva competencia de la Asamblea, como lo establece la Ley en sus artículos 23, fracciones VII, VIII y IX, y 56, que se refieren a la delimitación, destino y asignación de las tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano, como mejor lo considere cada uno de los núcleos, brindando a partir de ese acto certeza jurídica a la propiedad, posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes; expidiéndoles a éstos sus correspondientes certificados parcelarios, sus certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, sus títulos de solar urbano.

Expedido por Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de enero de 1993, en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1993.

Artículo primero. Este reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares, que se realice de conformidad con lo establecido en el capítulo II, del Título Tercero y demás disposiciones relativas de la ley agraria.

También serán aplicables las disposiciones de este reglamento a las comunidades agrarias, en lo que no se opongan a las disposiciones contenidas en el capítulo V del mencionado título de la ley agraria.

### **3.4 Tribunal Superior Agrario**

El Tribunal Superior Agrario, además de orientar y conducir la política judicial agraria, es el encargado de resolver los recursos de revisión de campesinos inconformes con resoluciones que, sobre conflicto de límites, restitución o juicios de nulidad, emitan los Tribunal Unitario Agrario. También el Tribunal Superior Agrario establece y divulga, a través de la jurisprudencia, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones agrarias. Transitoriamente resolverá los procedimientos dotatorios pendientes (dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población) previstos por la legislación agraria anterior.

Como se describió al principio, el Tribunal Superior Agrario es la instancia superior del sistema de tribunales agrarios, que se ocupa de asuntos de la llamada competencia transitoria o de rezago agrario, y resuelve expedientes de la denominada competencia ordinaria, que se compone principalmente de la revisión de sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios en determinados asuntos, excitativas de justicia, quejas, entre otros.

En cuatro años de trabajo, el Tribunal Superior Agrario ha recibido 5,363 asuntos, 4,730 de rezago agrario o competencia transitoria (88.2%) y 633 expedientes de asuntos ordinarios. Es decir, a diferencia de la primera instancia (tribunales unitarios), en el Tribunal Superior Agrario la mayor carga de trabajo la han representado los asuntos de rezago agrario. Las soluciones a que se llegan por usos y costumbres u otros medios informales de resolver controversias no siempre son estables. De hecho, en esta región se dan muchos casos de violencia en la disputa de derechos

Así, rezago agrario se refiere a la materia de los asuntos, mientras el rezago judicial se refiere a la capacidad de un tribunal de desahogar las controversias que son planteadas.

El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto (artículo 4). El Presidente del Tribunal Superior será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el propio Tribunal Superior.<sup>64</sup>

En cuanto a su funcionamiento: 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. Éste tendrá voto de calidad en caso de empate. (artículo 7 de la Ley orgánica del Tribunal Agrario).

Sus sesiones se celebrarán cuando menos dos veces por semana y serán públicas sólo cuando se refiera a asuntos jurisdiccionales (artículo 8 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios). Para

---

<sup>64</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isafas. Op. Cit. P. 232.

que sean válidos, es preciso que sus acuerdos y resoluciones sean tomados en su sede (artículo 15 Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).<sup>65</sup>

### **3.5 Reglamento del Tribunal Superior Agrario**

Se deroga el acuerdo 93-94/89 aprobado por el Pleno el 25 de agosto de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1994, relativo al Reglamento de Selección e Incorporación del Personal de los Tribunales Agrarios. Así lo aprobó el Tribunal Superior Agrario, en sesión celebrada el día cinco de abril de dos mil cinco. El Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Ricardo García Villalobos Gálvez.

El Tribunal Superior Agrario, en uso de las facultades que le confieren las fracciones VII y X del artículo ocho de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con el artículo 26 del mismo ordenamiento, y cinco, del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Que de conformidad con el artículo 69 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, los servidores públicos de los Tribunales, tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Que para lograr lo anterior, desde el inicio de sus funciones el Tribunal Superior Agrario estableció como criterio, la designación de sus servidores jurisdiccionales mediante concursos públicos, en los que se seleccionen a los aspirantes que acrediten los mejores conocimientos, aptitudes y experiencia.

Que la práctica de reclutamiento, selección y promoción de personal de los Tribunales Agrarios, a través de concursos en los que mediante exámenes los aspirantes acrediten sus merecimientos, fue incluido en las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el nueve de julio de 1993, quedando precisado en el numeral 26.

Que este procedimiento permite estimular a los servidores judiciales de los Tribunales Agrarios y fortalece el ingreso de profesionistas por mérito propio, debidamente acreditado. En este sentido, el objetivo es que la designación de servidores públicos suceda una vez que las personas acrediten no sólo que cuenten con experiencia; sino también por haberse realizado una evaluación objetiva de su desempeño y conocimientos, logrando así avanzar en la profesionalización de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios y sentar las bases para una carrera jurisdiccional en materia agraria, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.

Que después de once años de vigencia del Reglamento de Selección e Incorporación de Personal de los Tribunales Agrarios, la experiencia obtenida permite concluir que es conveniente precisar y adecuar algunos aspectos con el objeto de optimizar y fortalecer la carrera jurisdiccional. En

---

<sup>65</sup> Ibidem.



consecuencia, con fundamento en las disposiciones legales invocadas, el Tribunal Superior Agrario, expide el siguiente:

### **Reglamento de concurso, selección e incorporación de personal y carrera jurisdiccional en los Tribunales Agrarios**

El presente Reglamento tiene por objeto implementar un servicio profesional de carrera jurisdiccional en los Tribunales Agrarios, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, a través de la capacitación e implementación de un sistema de estímulos con base en evaluaciones en el desempeño y actualización de los funcionarios públicos, logrando una mayor profesionalización de los servidores públicos de los Tribunales Agrarios.

De igual forma, tiene como fin regular el ingreso a las categorías de Secretarios de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios Notificadores, Actuarios Ejecutores; Jefes de Unidades Jurídicas, Jefes de Unidades de Registro, Seguimiento y Archivo, de los Tribunales Unitarios Agrarios; Peritos y Actuarios del Tribunal Superior, así como las demás categorías de servidores públicos que determine el Pleno del Tribunal Superior, los que serán designados mediante concurso.

## Capítulo IV

### Órganos que Integran la Justicia Agraria

- 4.1 Tribunales Agrarios
  - 4.1.1 Creación de Tribunales Agrarios
  - 4.1.2 Integración de Tribunales Agrarios
  - 4.1.3 Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios
- 4.2 Tribunal Superior Agrario
  - 4.2.1 Jurisdicción
  - 4.2.2 Competencia
  - 4.2.3 Facultades
- 4.3 Tribunal Unitario Agrario
  - 4.3.1 Jurisdicción
  - 4.3.2 Competencia
  - 4.3.3 Facultades
- 4.4 Registro Agrario Nacional en México
- 4.5 Procuraduría Agraria
  - 4.5.1 Atribuciones de la Procuraduría Agraria y su Reglamento Interior

## Capítulo IV

### Órganos que Integran la Justicia Agraria

#### 4.1 Tribunales Agrarios

Son tan antiguos el concepto y la práctica de los tribunales agrarios, entendidos como órganos depositarios de jurisdicción, y por ello dispuesto para resolver las controversias que surgen en el agro.

En la historia existen antecedentes interesantes entre ellos merece referencia al antiguo “Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia”, este Tribunal de las Aguas existía ya cuando Jaime I, en 1239, hizo donación de las acequias de la Vega de Valencia. Aún hoy sesiona el Tribunal con buenos resultados, producto de una larguísima tradición y de una bien ganada respetabilidad. En él participan los vecinos de la región, beneficiarios y administradores del agua; no se trata pues, de un órgano social vestido de jurisdicción.

También parece conveniente mencionar aquí el juzgado de Beneficio y Composición de Tierras, o Juzgo de Tierras, que apareció en 1692 como órgano campesino, sino entre el monarca y los poseedores de tierras sin título bastante, era pues, una suerte de agente de ventas y cobranzas en beneficio del patrimonio real, que llegó a disponer de un buen aparato auxiliar: alguaciles, medidores, agrimensores, tasadores, intérpretes, subdelegados que hacían visitas, comprobaciones.

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, sostuvo que “para dirimir toda clase de controversias en materia agraria, salvo en caso de conflictos por razón de tierras entre dos o más poblados, deben de implantarse los tribunales agrarios con todas las características y elementos de un auténtico Tribunal, principalmente el que concierne a la autonomía y que solo mediante el funcionamiento de Tribunales Agrarios se puede realizar la justicia agraria.”<sup>66</sup>

Definición de Tribunales Agrarios de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios “*son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos*”, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional, así como en el artículo primero de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

---

<sup>66</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El juicio de Amparo.”<sup>8ª</sup> edición. Editorial Porrúa, México 1971, P. 277.

#### 4.1.1 Creación de Tribunales Agrarios

Ya desde el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata, en su cláusula sexta pedía “tribunales especiales”, que se estableciera el triunfo de la revolución, el concepto especial va encaminado a que solamente se dedicarán a resolver cuestiones en materia agraria, refiriéndose expresamente a la restitución de tierras; aunque los creó no los llamó así, sino simplemente “*Comisiones Agrarias del Sur*”.

La Doctora Martha Chávez Padrón hace una reseña histórica de los órganos jurisdiccionales agrarios que estuvieron antes de la creación de los tribunales agrarios, la primera ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional fue la ley del 30 de diciembre de 1920, en su artículo 20 señalaba como autoridades agrarias a las mismas mencionadas por decreto del 6 de enero de 1915, este decreto creó la autoridad de los gobernadores de los estados, jefes militares, comisiones nacionales agrarias, comisiones locales agrarias y comités ejecutivos; con el decreto del 19 de septiembre de 1916 se reforma la Ley del 6 de enero de 1915, en este decreto señala como autoridad agraria al *Presidente de la República*, teniendo facultad de otorgar títulos definitivos restitutorios y de dotación.<sup>67</sup>

En la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, desaparecieron los jefes militares como autoridades agrarias. Con el decreto de 30 de diciembre de 1933, se abroga la ley del 6 de enero de 1915, pero señala con claridad que el artículo 27 de la Constitución quedaría modificada en el sentido de que “*para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: a) una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución*”.

Más adelante por decreto del 16 de enero de 1934 se crea el Departamento Agrario como dependencia directa, a quien le correspondía aplicar leyes agrarias, y con ello la Comisión Nacional Agraria y las locales desaparecen, subsistiendo el Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 se distinguen lo que son autoridades y órganos agrarios, se consagra la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario, se aumenta el número de sus integrantes de cinco a ocho, se define la atribución de Comisiones Agrarias Mixtas como órgano consultivo agrario de primera instancia; establece que las mujeres con derecho agrario pueden desempeñar puestos de Comisariados y en los Consejos de Vigilancia, establece un capítulo para las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, delegar funciones al Banco Nacional de Crédito Ejidal.

---

<sup>67</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha. “El Proceso Social Agrario”. Op. Cit. Págs. 47-60.

Por acuerdo del 30 de mayo de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 1948, se crea una comisión mixta que sirvió de enlace entre el Departamento Agrario, la Secretaría y Ganadería.

Por decreto del 24 de diciembre de 1948, el Departamento de Asuntos Agrarios asumió las funciones que antes ejercía la Secretaria de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

Se crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios con el decreto del primero de julio de 1953 (Diario Oficial de la Federación 5-VIII-1953), esta institución dependía del jefe del Departamento Agrario.

Por decreto del 31 de diciembre de 1962 (Diario Oficial de la Federación 22-I-1963), se estableció lo relativo a las colonias y terrenos nacionales que eran competencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la cual pasa a depender del Departamento Agrario, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria.

Antes de entrar al aspecto medular de este punto, considero necesario acordar desde el punto de vista legislativo el antecedente legal inmediato a la reforma al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 en lo que concierne a la Impartición de Justicia.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria (vigencia de 17 de abril de 1971), en su artículo segundo establecía que la impartición de dicho ordenamiento estaba encomendada a:

- I. El Presidente de la República;
- II. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal,
- III. La Secretaría de Reforma Agraria;
- IV. La Secretaría de Recursos Hidráulicos,
- V. El Cuerpo Consultivo Agrario, y
- VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine.

Así poco a poco va cambiando la impartición de Justicia Agraria, de ser Autoridades Administrativas, estableciendo los Tribunales Agrarios para cumplir las funciones jurisdiccionales del Estado, consistente en la impartición de justicia.

Si bien es cierto antes de la creación de los Tribunales Agrarios el Presidente de la República era la primera autoridad agraria del país, y era el único que estaba autorizado por la Constitución para dar tierras, aguas, para resolver los conflictos de gran magnitud que el país tiene desde la

época prehispánica, y en 1992 se decide que el Presidente ya no vuelva a ser autoridad agraria y se traslada esa potestad a los Tribunales Agrarios.

A partir del decreto fechado de 3 de enero de 1992, estas instituciones fueron suprimidas, estableciéndose los *Tribunales Agrarios*; en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, siendo Presidente Carlos Salinas De Gortari. Con objeto de cumplir esa función jurisdiccional del Estado, consistente en la impartición de justicia agraria.

*Los Tribunales Agrarios.* La conformación de un sistema de tribunales agrarios fue una de las principales medidas contempladas en el cambio jurídico-institucional de 1992. Anteriormente las controversias jurídicas derivadas de la tenencia de la tierra se dirimían ante autoridades administrativas que dependían directamente, o recibían gran influencia, del Poder Ejecutivo (tanto en el ámbito federal como local). Estas características dieron un matiz político al sistema de resolución de controversias anteriormente. La reforma constitucional de enero de 1992 creó un sistema de Tribunales Agrarios Autónomos dotados de plena jurisdicción (fracción XIX del artículo 27 Constitucional). Los nuevos Tribunales Agrarios resuelven sobre dos tipos principales de asuntos. Por una parte, se ocupan de los casos del llamado rezago agrario o de competencia transitoria, que son expedientes iniciados bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) que no habían recibido solución al ser creados los Tribunales Agrarios en 1992, a los que aún se les debe aplicar la ya abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, en la definición de la posesión rural. Por otra parte, deben atender las demandas planteadas ya durante la vigencia de la nueva Legislación Agraria, como es el caso del creciente número de disputas derivadas de la ejecución de los programas de ordenamiento y regularización de la propiedad agraria (como el *Procede*), que están en marcha.

#### **4.1.2 Integración de los Tribunales Agrarios**

Los Tribunales agrarios se componen de:

- a).-El Tribunal Superior Agrario, y
- b).-Los Tribunales Unitarios Agrarios.

a).- El Tribunal Superior Agrario, se integra por cinco magistrados numerarios, siendo uno de ellos su Presidente; su sede está en el Distrito Federal (artículo 3 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios) y existirán Magistrados supernumerarios para sustituir a los numerarios de los Tribunales Unitarios en el número que disponga el reglamento. También cuentan con un Secretario General de Acuerdos (artículo 19 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios), La Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos y los Centros, Unidades de Informática, Publicaciones, Justicia Agraria y Capacitación , así como los que autorice el Tribunal Superior (artículo 2 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).

b).- El Tribunal Unitario, está a cargo de un Magistrado numerario (artículos 3 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 5 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios) y podrán ser suplidos por alguno de los supernumerarios que designe el Tribunal Superior.<sup>68</sup> Y contará con las siguientes Unidades Administrativa y Servidores Públicos, los cuales son:

- I. Un magistrado, cuyos requisitos, nombramiento y duración son comunes, y por ello ya se analizó por separado,
- II. Uno o varios Secretarios de Acuerdos y Secretarios de Estudio y Cuenta,
- III. Actuarios y peritos,
- IV. Unidad Jurídica,
- V. Unidad de Control de Proceso y
- VI. Personal Técnico Administrativo. .

Los funcionarios y empleados tiene impedimentos para desempeñar otro cargo o empleo público o particular que sea incompatible con el que tiene en los tribunales agrarios y están impedidos para desempeñar funciones que sean distintas a las que les corresponden con forme a su cargo, salvo los casos de habilitación o suplencia (artículo 47 del Reglamento Interior del Tribunal Agrario).<sup>69</sup>

### **Secretario de acuerdos**

Los requisitos son los mismos que para los magistrados, a que se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Por lo que hace a la antigüedad del título y tiempo de práctica profesional, se podrán dispensar en caso de que el aspirante acredite con documentos públicos haber ocupado un cargo similar en algún órgano jurisdiccional por tres años como mínimo (artículo 20 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Los secretarios de acuerdos serán los jefes inmediatos de la oficina en el orden administrativo, y dirigirán las labores de ella de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado (artículo 21 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Las atribuciones del secretario general de acuerdos del Tribunal Superior Agrario y de los secretarios de acuerdos de los tribunales unitarios (artículos 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 6, 48 al 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios):

- I.** Dar cuenta directamente al Presidente del Tribunal Superior Agrario o al magistrado, respectivamente, bajo su responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban;
- II.** Autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten;
- III.** Asentar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que señale la ley o se les ordene. Para estos efectos y para todo lo relativo a las funciones a su cargo, así como para los actos en materia agraria previstos en la ley correspondiente, tendrán fe pública;

<sup>68</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. Op. cit., p. 235.

<sup>69</sup> Ibidem. P. 235.

- IV.** Asistir a las diligencias de pruebas que se deben desahogar;
- V.** Expedir las copias certificadas que deban darse a las partes, previo acuerdo del tribunal correspondiente;
- VI.** Cuidar que los expedientes sean debidamente foliados al agregarse cada una de las hojas, sellando por sí mismas las actuaciones, oficios y demás documentos que lo requieran, rubricando aquéllas en el centro del escrito;
- VII.** Guardar en el secreto del tribunal las actuaciones y documentos, cuando así lo disponga la ley;
- VIII.** Formular el inventario de expedientes y conservarlos en su poder mientras no se remitan al archivo;
- IX.** Proporcionar a los interesados los expedientes en los que fueren parte y que soliciten para informarse del estado de los mismos, para tomar apuntes o para cualquier otro efecto legal, siempre que sea en su presencia y sin extraer las actuaciones de la oficina;
- X.** Devolver a las partes, previo acuerdo, las constancias de autos en los casos en que lo disponga la ley;
- XI.** Notificar en el tribunal, personalmente, a las partes en los juicios o asuntos que se ventilen ante él, y realizar, en casos urgentes las notificaciones personales cuando se requiera;
- XII.** Ordenar y vigilar que se despache sin demora los asuntos y correspondencia del tribunal, ya sea que se refiera a negocios judiciales del mismo o al desahogo de los oficios que se manden librar en las determinaciones respectivas, dictadas en los expedientes; y
- XIII.** Desempeñar todas las demás funciones que la ley determine.

Al Secretario General de Acuerdos corresponde, además, llevar el turno de los magistrados ponentes y entregarles los expedientes para que instruyan el procedimiento y formulen el proyecto de resolución que corresponda.

### **Secretario de estudio y cuenta**

Sus atribuciones son el estudio de los expedientes judiciales de su responsabilidad, la elaboración de los proyectos de sentencia y resoluciones, y apoyar al magistrado de su adscripción (artículo 49 del Reglamento Interior del Tribunal Agrario)

### **Actuario**

El único requisito de los actuarios tener título de licenciado en derecho legalmente expedido por autoridad competente (artículo 23 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). La ley les asignará como obligaciones:

- I.** Recibir las actuaciones que les sean turnadas, y practicar las notificaciones y diligencias ordenadas por los tribunales;
- II.** Devolver las actuaciones, previas las anotaciones correspondientes; y
- III.** Llevar el libro en el que se asienten diariamente las diligencias y notificaciones que llevan a cabo (artículo 24 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). El reglamento interno las amplía (artículo 51 del Reglamento Interior del Tribunal Agrario).



## **Peritos**

Los peritos adscritos al tribunal estarán obligados a rendir dictamen en los juicios y asuntos en que para tal efecto fueren designados, así como asesorar a los magistrados cuando éstos lo solicitaren (artículo 25 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Se debe integrar un padrón nacional a efecto de que los tribunales les puedan designar. Los peritos deben acreditar conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad, a fin de tener acceso al Padrón Nacional de Peritos y serán acreditados por conducto de la Secretaría General de Acuerdos; el arancel de sus honorarios es probado por el Tribunal Superior (artículos 52 a 54 del Reglamento Interior Tribunal Agrario)

### **4.1.3 Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios**

El seis de enero de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma al artículo 27 Constitucional, en el que se establecen disposiciones trascendentales que conforma un nuevo derecho agrario en nuestro suelo patrio.

Reviste la importancia en la fracción XIX de este precepto constitucional, al disponer la institución de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción encargados de la administración de justicia agraria, estableciendo también un órgano para la procuración de justicia en esta materia.

Como complemento de la reforma, el Congreso de la Unión expidió el 23 de febrero de 1992 la Ley Agraria y la Ley de los Tribunales Agrarios, ordenamientos en los cuales se instituyen como órganos especializados para la impartición de justicia agraria: el Tribunal Superior Agrario y el Tribunal Unitario Agrario.

La Honorable Cámara de Senadores emitió un dictamen respecto de la Ley Orgánica que rige a estos tribunales, en la que manifiesta a grandes rasgos que con estas formas, se buscó que la nueva administración de justicia agraria cuenta con estructuras orgánicas y funcionales, mejor diseñadas, para el ejercicio de su encargo constitucional.

Es decir, será un organismo que otorgue seguridad jurídica en materia agraria al campesino. Y productor rural, resolviendo sus controversias al agilizar sus trámites en forma oportuna y expedita, se observa que igualmente “la garantía de seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, como expresión clara de un nuevo esquema de administración de justicia agraria, fue uno de los reclamos que arrojó nuestro movimiento social de 1910 y que el Congreso Constituyente de 1917 recogió como uno de sus más preciados valores jurídicos y sociales”.

El nuevo sistema de administración de justicia agraria, conforme a las propuestas, tiende a constituirse en un efectivo instrumento de defensa y garantía de las demandas y requerimientos de los hombres del campo; así como, en el mecanismo idóneo que le otorgue seguridad jurídica a las

diversas formas de tenencia de la tierra, que constituye la plataforma básica para la productividad y desarrollo del campo mexicano.

Con el propósito de dar cabal vigencia a las garantías y seguridades, que deben tener los campesinos para trabajar la tierra, es necesario el establecimiento del sistema de administración de justicia agraria propuesto en la presente iniciativa de ley, puesto que no únicamente ampliará los niveles de confianza y seguridad jurídica, sino que, además, podrá propiciar el incremento de la producción agrícola de manera perceptible.

Los tribunales agrarios cuentan con un reglamento interior que define su estructura orgánica, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento.

El juicio agrario en la nueva ley, a causa de la tendencia de ampliar las facultades de los magistrados para que tengan una actuación relevante en la conducción general del mismo, no sólo habrá de cumplir con la dirección y vigencia del proceso, sino también asegurar el orden, su naturaleza y substanciación.

Nos señala el maestro Raúl Lemus García que la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios es “peculiar, por la fuente de los nombramientos de los Magistrados; su estructura y organización responde a la trascendencia e importancia de su ministerio. Estos tribunales gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, sin que influyan presiones externas. El origen de sus nombramientos del cual corresponde a la Cámara de Senadores y en sus recesos a la Comisión Permanente, los cuales no pueden ser separados de sus cargos y funciones durante el período de su nombramiento, salvo si existen motivos plenamente justificados, aseguran su autonomía, Además estos órganos son de jurisdicción plena, lo que significaba que tienen facultades para juzgar y resolver todo lo relativo a su competencia; gozan de poder suficiente para ejecutar sus determinaciones y sentencias”.<sup>70</sup>

Sus características consisten en que son órganos de jurisdicción autónomos, porque dictan sus resoluciones sin influencia ajena al procedimiento ni presiones externas. Tienen la plena jurisdicción, porque poseen facultades para juzgar y resolver todas las cuestiones de competencia y gozan de poder suficiente para ejecutar sus propios fallos y determinaciones.

## **4.2 Tribunal Superior Agrario**

Como ya expresamos con anterioridad, respecto a sus facultades, atribuciones e integración del Tribunal Superior Agrario, ahora haremos comentario en cuanto a los requisitos, designación, duración para ser magistrado.

---

<sup>70</sup> Op., cit. pp. 232-235.

## **Requisitos para ser magistrado**

Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:

- I.** Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumplidos el día de su designación;
- II.** Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación;
- III.** Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y
- IV.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. (artículos 12, 13 y 14 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Su retiro debe producirse a los 75 años o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo. Los emolumentos de los magistrados no podrán ser reducidos durante el ejercicio de su cargo.

## **Designación**

Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República. El presidente de la República propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión permanente deberá elegir a los magistrados (artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Recibida la propuesta del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, deberá resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables o mediante procedimiento que al efecto acuerden. En caso de que no se apruebe la designación y el número de magistrados requerido, el Ejecutivo Federal enviará otra lista para completar el número necesario (artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Una vez designado, los magistrados deben rendir protesta ante la Cámara de Senadores o Comisión Permanente.

## **Duración**

Los magistrados rendirán su protesta ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, durarán en su encargo seis años. Si concluido dicho término fueren ratificados serán inamovibles. Los magistrados únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

### **4.2.1 Jurisdicción**

El doctor Cipriano Gómez Lara establece que la jurisdicción “es una especie de función soberana ejercida por el Estado, la cual se consume por medio de una serie de actos encaminados al caso concreto controvertidos para solucionarlos”.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial UNAM. México 1974. P. 101.

De acuerdo a Rafael de Pina jurisdicción puede definirse como “la actividad encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto”.<sup>72</sup>

Para el Doctor en derecho de la Universidad de Paris, Luis Dorantes Tamayo, la palabra jurisdicción encuentra su origen en los términos latinos: “*ius*-derecho, *dicere*-que significa indicar, mostrar, decir. Por consiguiente, jurisdicción significa etimológicamente, decir o declarar el derecho”.

Tomando en consideración las definiciones citadas, podemos decir lo siguiente:

La jurisdicción agraria, por tener carácter federal, comprende todo el territorio nacional; pero para su ejercicio y por razones de división del trabajo, se ha otorgado a diversos tribunales distribuidos en el país, tomando en consideración el número de demandas que de acuerdo con las estadísticas pudieran generarse en las diferentes zonas geográficas del territorio mexicano.

Tras la reforma de 1992, la función de litigios ha sido asumida por órganos jurisdiccionales en sentido estricto, dotados de “autonomía y plena jurisdicción”, como estipula el segundo párrafo del artículo 27 Constitucional.<sup>73</sup>

Tales órganos están investidos \_según resulta de las normas aplicables a su desempeño\_ de los elementos que integran la jurisdicción: *notio*, que permite al jugador conocer del litigio; *vocatio* que lo faculta para convocar a las partes, obligándolas a comparecer ante su autoridad; *coertio* que le permite proveer en forma coactiva al cumplimiento de sus resoluciones; *juditium*, que le confiere la potestad de dictar sentencia, el acto crucial de la misión jurisdiccional, y *executio*, que le autoriza a imponer, con el auxilio de la fuerza pública la ejecución de sus determinaciones, señaladamente de la sentencia. En la posición de todos sus atributos radica la “plena jurisdicción” que se confiere a los tribunales agrarios.

Ante todo, tenemos una primera división establecida en el artículo dos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En este precepto dispone que los tribunales agrarios se componen de un Tribunal Superior Agrario y un Tribunal Unitario Agrario.

La jurisdicción del Tribunal Superior Agrario se ejerce como ya quedó dicho, en todo el ámbito espacial del país, por ser órgano jurisdiccional de superior jerarquía que se resuelve en segundo grado de 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, quejas y ejerce el control administrativo de todos los órganos y oficinas que integran el sistema de justicia agraria.

<sup>72</sup> DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1992. P.57.

<sup>73</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. México 1997. P.211.

#### 4.2.2 Competencia

Para el maestro Eduardo Pallares competencia significa: “que los tribunales que pertenecen a un mismo orden jurisdiccional tienen cada uno parte de esa jurisdicción, entre otras palabras “jurisdicción” es él todo y la “competencia” es parte del todo”.<sup>74</sup>

A este respecto, afirma el doctor José Ovalle: la competencia “es la facultad que la ley otorga al juzgado para ejercer su jurisdicción en determinado litigio, significa que el juzgado es titular de la función jurisdiccional, pero sólo la puede ejercer en aquéllos en que es competente”.

En otra obra del licenciado Eduardo Pallares, titulada Derecho Procesal Civil, “competencia” es un poder que se atribuye a determinadas autoridades para jurisdicción, si no hay jurisdicción no existe competencia, ya que ésta es porción de aquélla.

El Doctor Rubén Delgado Moya, considera que competencia “es el derecho que tiene un juez o un tribunal para conocer de un asunto por su calidad o cantidad. En otros términos: es la aptitud o capacidad del órgano del Estado para ejercer el poder jurisdiccional, como función social que satisface los intereses protegidos por el derecho”.<sup>75</sup>

El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

- I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios, relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;
- III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;
- IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;
- V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

<sup>74</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. 18ª Edición. México 1988. P. 510

<sup>75</sup> DELGADO MOYA, Rubén. Manuel y guía de derecho Procesal Agrario. Editorial Jurídica Red. México 1994. P. 98.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior Agrarios, resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

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

**VII.** 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; y

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

Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

**Competencia espacial y transitoria** del Tribunal Superior Agrario. Transitoria, corresponde a la legislación vigente de 1992. La disposición capital sobre esta materia se halla en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional. El primer párrafo dispone que las autoridades a cargo de los anteriores procedimientos de reparto agrario, \_\_esto es, La Comisión Agraria Mixta, los Gobernadores los Estado, La Secretaria de Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, fundamentalmente\_\_ continuarán “desahogando los asuntos que 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 y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto”. Como antes indiqué, a los asuntos sobre dotación, ampliación y nuevos centros de población se conoce, popular mente, con el nombre de “*rezago agrario*”.<sup>76</sup>

El siguiente párrafo del mismo artículo resolvió, que aquellos asuntos descritos, pendientes de resolución definitiva, al entrar en función los tribunales agrarios creados por la reforma constitucional “se pondrán en estado de resolución y se turnarán éstos para que conforme a la Ley Orgánica, se resuelvan en definitiva, de conformidad con el párrafo anterior”.

Por su parte el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, fija la competencia específica de los órganos de justicia agraria a propósito de los asuntos previstos en la norma transitoria constitucional, estableció que los asuntos relativos a ampliación o dotación de

<sup>76</sup> GARCÍA RAMÍREZ, op., cit. p. 240

tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población; se remitirán al Tribunal Superior Agrario para su resolución definitiva.

## **Territorio**

Por lo que toca a la competencia en función de territorio, compete al Tribunal Superior Agrarios la determinación sobre los límites de los distritos de justicia agraria.

Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior Agrario (artículos 5 y 8 fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal. Así tenemos la integración de distritos y distribución de Tribunales Unitarios, éstos “conocerán” por razón de territorio, *dice la cabeza del artículo 18* de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, de las controversias que se planteen dentro de su jurisdicción.<sup>77</sup>

En otros órdenes del enjuiciamiento rigen diversos criterios para la determinación de competencia en función de territorio. En efecto, la legislación procesal civil se acoge por ejemplo, al sitio señalado por el demandado para ser requerido judicialmente para el cumplimiento de sus obligaciones, o el domicilio o lugar donde se halla el bien, sobre el que versa la disputa, o el tribunal que las partes hubiesen acordado. Recuérdese que la competencia territorial es prorrogable por mutuo consentimiento de las partes, expreso o tácito (artículo 23 del Código Federal de Procedimientos Civiles). La legislación procesal penal alude al lugar en que se cometió el delito y contiene reglas para resolver los casos de los delitos continuos y continuados. Por su parte la legislación agraria, como hemos visto, se refiere únicamente al ámbito espacial en que se hallan las tierras materia de controversia.

## **Por razón de grado**

Corresponde al Tribunal Superior Agrario conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios en los juicios a que se refiere en las fracciones I, II y III del Artículo noveno de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios:

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

---

<sup>77</sup> Op., cit. p. 249.

- III.** Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias, contemplados en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y en el artículo 198 de la Ley Agraria, “el recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelven en primera instancia”.

### **Atracción**

Al referirse a la posible ampliación de la competencia material del Tribunal Superior Agrario, aludí a la capacidad de atracción que tiene regularmente atribuidos a la competencia de los Tribunales Unitarios (artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). “El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o petición fundada del Procurador Agrario”. La atracción se ejerce a petición fundada del Procurador Agrario o por instancia de los integrantes del Tribunal Superior, que resuelve en forma discrecional sobre los asuntos de competencia al caso concreto (artículos 16 y 17 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).

En suma, el Tribunal Superior Agrario es la máxima autoridad en materia agraria y le corresponde conocer de algunas sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios. Ante ellos se promueve el recurso de revisión.

Es importante mencionar que las decisiones que antiguamente tomaba el Presidente de la República, actuando con máxima autoridad en materia agraria, con las reformas al precepto Constitucional, fracción XIX, ahora la máxima autoridad en materia agraria la constituyen los Tribunales Agrarios; integrados por el Tribunal Superior Agrario y el Tribunal Unitario Agrario.

### **4.2.3 Facultades**

Las facultades del Tribunal Superior Agrario se contemplan en el artículo ocho de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Están expresadas en las siguientes 12 fracciones:

- I.** Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta ley;
- II.** Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca;
- III.** Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo por plazos mayores;



- IV. Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios, cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; en los casos en que la ausencia no exceda de 15 días, el Tribunal Superior podrá autorizar para que lo supla el secretario de acuerdos adscrito al tribunal unitario de que se trate;
- V. Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman, y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo;
- VI. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios;
- VII. Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que se encuentren adscritos;
- VIII. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;
- IX. Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad;
- X. Aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento, y
- XI. Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes.

### 4.3 Tribunal Unitario Agrario

El estudio de la primera instancia de los tribunales agrarios refleja la dinámica económica y los problemas agrarios en las diversas regiones del país. Los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA) son la instancia más próxima a los ciudadanos que han visto en el ámbito judicial la forma de resolver sus controversias o de afirmar sus derechos agrarios.

En septiembre de 1998, a los cinco o seis años de su creación, los Tribunales Unitarios Agrarios, habían recibido aproximadamente 109 mil expedientes, seis con predominio de los asuntos de competencia ordinaria, es decir, procesos iniciados ya durante la vigencia de la nueva legislación agraria. Este rubro, identificado como “Nuevas demandas” ascendió a 85.3% de la demanda de servicios (alrededor de 93 mil expedientes). La otra competencia, la transitoria, esto es, asuntos iniciados con anterioridad al cambio institucional, bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulta menos significativa, con 13.1% de los expedientes, aproximadamente 14,300. Entre estos últimos expedientes destacan por su número los asuntos de privación de derechos agrarios (aproximadamente 45% de los expedientes). Es importante señalar que los periodos que usamos en las cifras obedecen al año judicial de los Tribunales Agrarios, que comienza el primer día de julio y concluye el 30 de junio del año siguiente. Así cuando, por ejemplo, se menciona año o ciclo 1993-1994, nos estamos refiriendo al periodo comprendido entre el primero de julio de 1993 y el 30 de junio de 1994.

Sobre las cifras de los Tribunales Unitarios Agrarios debemos hacer un par de precisiones, las cifras globales de que disponemos están actualizadas hasta el mes de septiembre de 1998; sin embargo, en el análisis de la evolución de las diversas variables de justicia agraria a lo largo del

tiempo, para evitar sesgos estacionales, hemos empleado como periodo homogéneo el año judicial agrario. En cada caso se referirá la fecha a que corresponda la cifra presentada. La privación de derechos agrarios es un indicador de presión demográfica sobre la tierra, ya que por este medio los ejidatarios que dejaban de cultivar su tierra o le daban un uso no permitido como el de arrendarla.

El término más usual es “rezago judicial”, sin embargo, he preferido hablar de un retraso judicial para evitar confusiones entre rezago agrario, al que hemos hecho referencia como aquellos asuntos que se habían iniciado antes de la entrada en vigor de la nueva legislación, que estaban pendientes de resolución, y rezago judicial que es un término administrativo que se refiere al conteo de los asuntos ingresados a un tribunal que quedan pendientes de resolución, como evidencia de un retraso en la atención de los asuntos ya sea por exceso de trabajo, por deficiencias organizacionales, o bien, por la complejidad del año.

#### **4.3.1 Jurisdicción**

El Tribunal Unitario Agrario está a cargo de un Magistrado numerario, el cual, es designado por la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para ser Magistrado de Tribunal Unitario se deben cumplir con los mismos requisitos establecidos por el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios para los Magistrados del Tribunal Superior Agrario.<sup>78</sup>

#### **4.3.2 Competencia**

Específicamente tienen competencia los tribunales unitarios para conocer, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo dieciocho de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- I.** De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, 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 (como en el caso de presentarse controversia al promover la prescripción adquisitiva);

---

<sup>78</sup> RIVERA RODRÍGUEZ; Isaías, op., cit., p. 237.

- VI.** De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población (por ejemplo, las controversias sobre contrato de aprovechamiento de parcelas o de tierras de uso común y las controversias que susciten con motivo de las indemnizaciones por expropiación, artículo 96 de la Ley Agraria);
- VII.** De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales (Artículos 18 y 19 de la Ley Agraria);
- 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 o contratos 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, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
- X.** De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria (como la prescripción adquisitiva);
- 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 reversión 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 de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y
- XIV.** De los demás asuntos que determinen las leyes.

### **Impedimento y excusas**

Los magistrados y secretarios de acuerdos de los tribunales agrarios estarán impedidos para conocer los asuntos en los cuales se presente alguna de las causas previstas en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (parentesco, amistad íntima o enemistad, Interés personal, haber querrellado o denunciado, asistir a convites, aceptar presentes o servicios, hacer promesas, ser acreedor, deudor, socio, arrendador, arrendatario, tutor, curador, heredero, legatario, donatario, fiador, etcétera. (artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Los magistrados y secretarios de acuerdos no son recusables, pero tienen el deber de excusarse del conocimiento de los asuntos en que exista alguno de los impedimentos previstos en los términos del artículo anterior, debiendo expresar aquél en que se funden. Cuando el magistrado o secretario no se excuse debiendo hacerlo o se excuse sin causa legítima, cualquiera de las partes puede acudir en queja al Tribunal Superior. Si éste encuentra justificada la queja, impondrá la sanción correspondiente. Durante la tramitación de la excusa de magistrados de los tribunales unitarios, conocerá del asunto el secretario de acuerdos del propio tribunal. (artículo 29 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Los magistrados, secretarios de acuerdos y actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo público o de particulares, excepto los de carácter docente. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Idem. P. 237

### 4.3.3 Facultades

De conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, las atribuciones de éstos, las realizan los Secretarios de Acuerdo del Tribunal Superior Agrario y de los secretarios de acuerdos de los Tribunales Unitarios (artículos 6, 48 a 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios):

- I. Dar cuenta directamente al Presidente del Tribunal Superior Agrario o al magistrado, respectivamente, bajo su responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban;
- II. Autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten;
- III. Asentar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que señale la ley o se les ordene. Para estos efectos y para todo lo relativo a las funciones a su cargo, así como para los actos en materia agraria previstos en la ley correspondiente, tendrán fe pública;
- IV. Asistir a las diligencias de pruebas que se deben desahogar;
- V. Expedir las copias certificadas que deban darse a las partes, previo acuerdo del tribunal correspondiente;
- VI. Cuidar que los expedientes sean debidamente foliados al agregarse cada una de las hojas, sellando por sí mismas las actuaciones, oficios y demás documentos que lo requieran, rubricando aquéllas en el centro del escrito;
- VII. Guardar en el secreto del tribunal las actuaciones y documentos, cuando así lo disponga la ley;
- VIII. Formular el inventario de expedientes y conservarlos en su poder, mientras no se remitan al archivo;
- IX. Proporcionar a los interesados los expedientes en los que fueren parte y que soliciten para informarse del estado de los mismos, para tomar apuntes o para cualquier otro efecto legal, siempre que sea en su presencia y sin extraer las actuaciones de la oficina;
- X. Devolver a las partes, previo acuerdo, las constancias de autos en los casos en que lo disponga la ley;
- XI. Notificar en el tribunal, personalmente, a las partes en los juicios o asuntos que se ventilen ante él, y realizar, en casos urgentes, las notificaciones personales cuando se requiera;
- XII. Ordenar y vigilar que se despache sin demora los asuntos y correspondencia del tribunal, ya sea que se refiera a negocios judiciales del mismo o al desahogo de los oficios que se manden librar en las determinaciones respectivas, dictadas en los expedientes; y
- XIII. Desempeñar todas las demás funciones que la ley determine.

Al Secretario General de Acuerdos corresponde, además, llevar el turno de los magistrados ponentes y entregarles los expedientes para que instruyan el procedimiento y formulen el proyecto de resolución que corresponda.

## 4.4 Registro Agrario Nacional en México

### Origen y desarrollo histórico del registro agrario nacional.

- Por decreto de fecha 24 de abril de 1928, publicado el dieciséis de mayo del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, se emite el primer Reglamento del Registro Agrario Nacional, estableciéndolo como una oficina bajo la dirección del Presidente de la Comisión Nacional

Agraria, en la que se inscribirían la propiedad ejidal proveniente de restituciones o dotaciones de tierras, bosques o aguas, así como la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario.

- Por decreto de fecha dieciséis de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 del mismo mes y año, se creó el Departamento Agrario, el cual entre sus atribuciones tenía la de llevar el Registro Agrario, habiéndose establecido en el título séptimo del Código Agrario de fecha 22 de marzo de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año, que comprendía de los artículos 109 al 116 inclusive, lo relativo a las funciones del Registro Agrario Nacional, así como los documentos que debían inscribirse en éste.
- El Código Agrario de fecha 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, en su título sexto del libro cuarto, consistente en siete artículos, comprendió las funciones relativas al Registro Agrario Nacional así como los documentos que debían inscribirse en dicho Registro.
- Posteriormente, el Reglamento Interior del Departamento Agrario de fecha 26 de julio de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto del mismo año, estableció en su artículo 44, la adscripción del Registro Agrario Nacional a la Dirección de Derechos Agrarios, la cual dentro de sus atribuciones debía inscribir los certificados y títulos derivados de acuerdos y resoluciones presidenciales en el propio Registro Agrario Nacional.
- Por decreto de fecha 15 de junio de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de ese año, se expidió el Reglamento Interior del nuevo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, estableciéndose en los artículos del 83 al 88, las funciones de las diversas secciones de la oficina del Registro Agrario Nacional.
- Con fecha 11 de noviembre de 1963 se expide un nuevo Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de ese mismo mes y año, y en el que se mantienen inalterables las funciones de la entonces oficina del Registro Agrario Nacional.
- Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1974, se llevaron a cabo diversas reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de entre las que destacan la desaparición del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Por decreto de fecha 20 de septiembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de septiembre de ese año, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, otorgándole al Registro Agrario Nacional el nivel de Dirección General, estableciéndose en el artículo 40 del mencionado Reglamento las atribuciones del Registro.
- Con fecha 4 de mayo de 1979, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto de fecha 23 de abril de ese año, por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, manteniéndose en esencia las atribuciones conferidas al Registro en el anterior Reglamento.

- En el año de 1980, se expidieron dos Reglamentos Interiores de la Secretaría de la Reforma Agraria con fechas seis de marzo y 25 de noviembre, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo y el 1° de diciembre, respectivamente, adscribiéndose el Registro Agrario Nacional en el primero de ellos a la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, según lo establecido en la fracción XXV del artículo 25 y, en el segundo de los Reglamentos, a la Dirección General de Información Agraria según se estableció en la fracción XVIII del artículo 17.
- Los Reglamentos Interiores de la Secretaría de la Reforma Agraria de fechas 26 de agosto de 1985 y seis de abril de 1989, publicados ambos en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1985 y siete de abril de 1989 respectivamente, le devuelven al Registro Agrario Nacional el nivel de Dirección General, estableciéndose de manera similar en ambos, las atribuciones del Registro.
- A partir de las reformas al artículo 27 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de 1992 y con la publicación de la Ley Agraria el 26 de febrero del mismo año, se establece el funcionamiento del Registro Agrario Nacional como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- El 11 de agosto de 1992, se publicó el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional otorgándole a éste autonomía técnica, administrativa y presupuestal, cuyo objetivo principal es el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria. Para el ejercicio de las funciones del Registro, el Reglamento contempla las siguientes unidades administrativas: Dirección en Jefe, Dirección General de Titulación y Control Agrario, Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos, Dirección General de Catastro Rural, Coordinación Administrativa, Unidad de Contraloría Interna y las Delegaciones Estatales.
- Por decreto de fecha 26 de abril de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de abril de ese año, fueron reformados diversos artículos del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional mencionado en el punto que antecede, destacando entre otras reformas la modificación de las funciones y nomenclatura de algunas de las unidades Administrativas del Registro Agrario Nacional, (la Dirección General de Titulación y Control Agrario cambió su denominación por Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades), el cambio de nombre de los folios agrarios, la modificación para la substanciación del recurso de inconformidad y la inclusión del capítulo relativo a la utilización de los medios electrónicos en la actividad registral.
- Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el once de julio de 1995, se estableció la continuidad del Registro Agrario Nacional como Órgano Administrativo Desconcentrado de la misma, añadiéndosele funciones de asistencia técnica y catastral en los diversos procedimientos del ordenamiento de la propiedad rural, además de las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del sector agrario.
- Con fecha cuatro de abril de 1997 se expidió un nuevo Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día nueve de abril de 1997, en el cual se establecen las normas de organización y funcionamiento del Registro Agrario

Nacional, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del Secretario de la Reforma Agraria, mencionándose en el título primero relativo a las disposiciones generales, que con el objeto de lograr el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental respecto de los predios rústicos, el Registro tendrá a su cargo las funciones registral, de asistencia técnica y catastral. Igualmente, se establece que el Registro tendrá a su cargo las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del sector agrario, siendo de vital importancia para el cumplimiento de las mismas, el Archivo General Agrario.

- Con motivo de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 1998, se ratifica la condición del Registro Agrario Nacional, como Órgano Desconcentrado.

Concepto del Registro Agrario Nacional “es 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 en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal” (artículo 148 de la Ley Agraria). El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

### **Función del Registro Agrario Nacional**

Esta entidad es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal; que tiene por objeto el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria, para lo que lleva a cabo las funciones: registral, de asistencia técnica y catastral, así como el resguardo, acopio, archivo y análisis de los documentos e inscripciones en que constan 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 tiene además una sección especial para las suscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades. Este organismo también lleva clasificaciones alfabéticas del nombre de individuos tenedores de acciones “T” y denominaciones de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Asimismo, lleva clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso.

Tiene como objetivos principales en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006:

- Actualizar el inventario catastral de la propiedad rural.
- Impulsar la conclusión de la regularización de la propiedad rural.
- Ampliar la cobertura del catastro rural de la propiedad social.
- Catalogar, clasificar, sistematizar y conservar los acervos documentales del Archivo General Agrario.

El Registro Agrario Nacional es público y proporciona información a cualquier persona sobre sus asientos e inscripciones y las copias que se le soliciten al respecto, previo pago de los derechos correspondientes.

El Registro Agrario Nacional, tendrá a su cargo el Catastro Rural Nacional para llevar a cabo el control de la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios; de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos; de las colonias agrícolas y ganaderas, así como de las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Asimismo, el Catastro Rural Nacional podrá contar con la información catastral necesaria a fin de proporcionar a las Entidades Federativas los elementos técnicos y legales necesarios, que permitan la identificación de las superficies que excedan los límites máximos establecidos a la pequeña propiedad.

### **Efectos**

Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él. Cuando los actos a que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efectos entre los otorgantes, pero no podrán producir perjuicio a terceros, quienes sí podrán aprovecharlos en lo que les fueren favorables (artículo 150 de la Ley Agraria).

### **Inscripción**

Desde un punto de vista general, deben inscribirse los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras, así como los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal (artículo 148 de la Ley Agraria).

Desde el punto de vista más específico (artículo 152 de la Ley Agraria):

- I.** Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales (artículo 98 de la Ley Agraria);
- II.** Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
- III.** Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales (comunidades indígenas);
- IV.** Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V.** Los planos y documentos relativos al catastro y censos rurales;
- VI.** Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del título sexto de esta ley (los administradores y socios tenedores tienen la obligación de dar aviso al Registro Agrario Nacional)
- VII.** Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; y
- VIII.** Los demás actos y documentos que disponga esta ley, sus reglamentos u otras leyes, (como es el caso del otorgamiento de garantía con el usufructo de las tierras ejidales en los contratos y asociaciones (artículos 46 y 155) sobre terrenos baldíos y nacionales y los convenios que celebren los particulares sobre derechos propios (Circular 1/93, Diario Oficial de la Federación, marzo cuatro de 1993).<sup>80</sup>

<sup>80</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isafas, op. cit., p.197.



## Obligaciones para con el Registro Agrario Nacional

Los Notarios y los Registros Públicos de la Propiedad, cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, así como la adquisición de tierra por sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional. Asimismo, los notarios públicos deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional de toda traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles (artículo 156 de la Ley Agraria). A su vez, los tribunales notificarán sus resoluciones a las oficinas del Registro Agrario Nacional en la ciudad de México (circular 1/93, Diario Oficial de la Federación, marzo de 1993).

### 4.5 Procuraduría Agraria

Para buscar el equilibrio en el medio rural respecto de la administración e impartición de justicia agraria, se estableció la Procuraduría Agraria, con el objeto de atender la solicitud de atención de los distintos sujetos agrarios, a quienes se les puede proporcionar asesoría, orientación, realizar gestión administrativa, representación en juicio, así como conocer de las distintas quejas o denuncias que se presenten por la irregularidad cometida por servidores públicos en contra de sus derechos agrarios. Además de lo anterior, tiene conocimiento para atender los trabajos del *Procede*, cuyo propósito es la regularización de las tierras de carácter ejidal y, en los últimos tiempos, se han incorporado también a las comunidades. De igual forma, tiene una función muy importante a cumplir como es la organización y capacitación, ésta, sin duda, puede constituirse como el escenario que permita un desarrollo rural sustentable, que puede favorecer el crecimiento de la familia campesina, a mediano y largo plazos, lograr efectos positivos en la balanza de pagos, entre otros rubros.

El *Ombudsman* agrario, marco legal (disposiciones constitucionales): a) El artículo 102 Constitucional, inciso b), dispone el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos de niveles federal y local, que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. b) En los párrafos primero y tercero de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional se dispone, respectivamente: Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. La Ley establecerá un órgano para la Procuración de Justicia Agraria. Además de las atribuciones contempladas en el numeral 136 en sus fracciones IV y X de la ley agraria, se encuentra el carácter de *Ombudsman*.

### Disposiciones legales y reglamentarias

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 30. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del poder judicial de la federación.

Complementariamente a lo anterior, dicha Comisión le reconoció tal carácter mediante el acuerdo 3/92 de fecha 6 de mayo de 1992, del que por su importancia se establece su contenido:

“...Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la ley que la rige, es caracterizada como un *Ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza realizadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que correspondan a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria...”

La Ley Agraria define a la Procuraduría Agraria como “un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria” (artículo 134 de la Ley Agraria).

La reforma al artículo 27 Constitucional de 1992 conservó la fracción XIX, que había sido adicionada en 1983, donde se estableció el fundamento para la creación y operación de la procuración agraria, fortalecido en la Ley Agraria y su propio reglamento interior.

El siete de febrero de 1992 el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de la nueva Ley Agraria, que abroga la Ley Federal de Reforma Agraria, en cuyas consideraciones indica que:

(...) El debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma (...) una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos del hombre del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal: Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o que se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano. En ese empeño la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias.<sup>81</sup>

La función de la Procuraduría Agraria es dar servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio (artículo 135 de la Ley Agraria).

---

<sup>81</sup> Idem. P. 199.

Tendrá su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en todas las Entidades Federativas, así como oficinas en todos aquellos lugares que estime necesario (artículo 137 de la Ley Agraria). Las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los tribunales federales. Las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones (artículo 138 de la Ley Agraria). Esta integrada por un Procurador, además, por los Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que lo señale el Reglamento Interior, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma (artículo 139 de la Ley Agraria).

### **Procurador Agrario**

El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (artículos 140 y 142 de la Ley Agraria) y debe reunir los siguientes requisitos:

- I.** Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.** Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y
- III.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Sus atribuciones son:

- I.** Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- II.** Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- III.** Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;
- IV.** Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- V.** Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- VI.** Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- VII.** Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y
- VIII.** Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

### **Subprocurador general**

Los Subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría, también serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (artículo 143 de la Ley Agraria), deberán reunir los requisitos siguientes: Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; poseer el día de la

designación, con antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de licenciado en derecho y una práctica profesional también de dos años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal (artículo 141 de la Ley Agraria). Sus atribuciones son dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior de la Procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros, la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias (artículo 146 de la Ley Agraria).

### **Cuerpo de servicios periciales**

Está integrado por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría. Tendrán a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia (artículo 147 de la Ley Agraria).

#### **4.5.1 Atribuciones de la Procuraduría Agraria y su Reglamento Interior**

Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

- I.** Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II.** Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros (opinar y vigilar los contratos de ejidatarios sobre las tierras de aprovechamiento de uso común, y sobre proyecto de escrituras sociales de la sociedad de ejidos y comunidades y vigilar la liquidación).
- III.** Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria (indemnización en caso de expropiación);
- IV.** Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
- V.** Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- VI.** Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII.** Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII.** Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente (latifundios);
- IX.** Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

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

**XI.** Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen, (Artículo 136 de la Ley Agraria), en cuyo rubro se incluye por ejemplo la vigilancia sobre el fondo legal del ejido y sobre el destino a los servicios públicos de la tierras que aporten los ejidos a los municipios u otras entidades (artículos 64 y 136 de la Ley Agraria).

### **Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria**

Constituye uno de los primeros dispositivos en la materia que sufre cambios. En efecto, el primer reglamento interior fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 para ser abrogado por el que se publicó en el mismo diario un año después el 30 de marzo de 1993.

El presente Reglamento tiene por objeto definir la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de la misma, para el debido desempeño de sus atribuciones conforme a lo previsto en la Ley Agraria. Se entiende por ley la Ley Agraria, y por Procuraduría a la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros y sus sucesores, de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Igualmente está facultado para proporcionar la asesoría necesaria a dichas personas y núcleos agrarios.

La Procuraduría ejercerá dichas atribuciones a petición de parte o de oficio de conformidad con lo establecido en ley o en este reglamento.

En éste, se amplían las atribuciones de la procuraduría, entre las cuales se destacan la asesoría a los propietarios sociales en materia de contratos y convenios, la orientación en gestiones ante la administración pública, su actuación como árbitro, etcétera (artículo 4 del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria). También se redujo la estructura interna de la dependencia en relación con lo establecido con el reglamento interior (artículo 6 Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria), destacándose la creación de las figuras de los visitadores especiales y el consejo consultivo. Los primeros tienen funciones tan amplias como las determine el procurador (artículo 13 Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria), mientras que el segundo es un órgano de opinión y consulta de la dependencia en el que participan los sectores público, social y privado, con funciones de asesoría interna (artículos 31 y 32 Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria).<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Idem. P. 202.

## Capítulo V

### El problema de Impartición de Justicia Agraria en México

- 5.1 El Problema de la Impartición de Justicia Agraria
- 5.2 Los Tribunales Agrarios como Órganos de Justicia Agraria
- 5.3 La necesidad que el Titular de la Procuración de Justicia Agraria sea un Licenciado en Derecho
  - 5.3.1 Porque sus facultades y Atribuciones son de Carácter Jurídico
  - 5.3.2 Porque debe conducirse con estricto apego a Derecho
- 5.4 Realidad de la Justicia Agraria en el Campo Mexicano
- 5.5 Reforma al artículo 189 de la Ley Agraria
- 5.6 Reforma al artículo 27 Constitucional

## Capítulo V

### El problema de Impartición de Justicia Agraria en México

#### 5.1 EL problema de la Impartición de Justicia Agraria

La justicia es el acto espontáneo o institucional mediante el cual se otorga permanentemente a cada quien lo que le corresponde de conformidad a sus méritos, sus obras, esfuerzos, conducta y necesidades.

EL proceso agrario y su procedimiento se ha establecido como finalidad suprema en el encuentro con la verdad, por eso la justicia agraria está al servicio de la verdad, no al servicio de intereses.

Respecto a la actividad jurisdiccional que despliegan los Tribunales Agrarios, es donde se vive, se percibe y se imparte justicia agraria, en ese sentido, la justicia agraria, se concreta con una justicia objetiva, real, humana, perfectible, que se constituye con el desempeño de quienes laboran en esa institución y con la notable tarea de aquellos auténticos que ejercen el derecho.

Para ello es importante que cuenten con un título de licenciado en derecho, y no por compromiso político. El rumbo que tome la justicia agraria dependerá en gran medida de la orientación y práctica que desplieguen los Tribunales Agrarios y Procuraduría Agraria, sin embargo cabe hacer mención que el ejercicio de la abogacía juega un papel importante, pero sin lugar a dudas, el rumbo también dependerá del modo de enseñar el derecho agrario en las escuelas y facultades de derecho.

Efectivamente es la actividad jurisdiccional del Tribunal Agrario uno de los mejores parámetros para visualizar el rumbo que tome la impartición de justicia en materia agraria, en la medida que esa institución siga perfeccionando su labor, en la medida que los asuntos se estudien con más profundidad, con más talento, en esa medida se garantizará la mejor perspectiva para la justicia agraria.

Los problemas agrarios evolucionan a manera de espiral que, en sentido ascendente o descendente, no permiten que se llegue a un término. Ante una situación como la descrita, con el afán de contar con elementos que brindarán certeza jurídica en la tenencia de la tierra, podemos señalar que las modificaciones al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria ocurridas en 1992, produjeron cambios sustantivos en el marco legal agrario. Las vertientes básicas para generar un nuevo derecho agrario que impulsará el cambio, debían, según se estableció entonces como objetivo superior, contribuir al desarrollo integral justo y equilibrado de la vida en el campo.

Como propósitos específicos establecidos jurídicamente, se daba aliento a dotar de certeza jurídica a la tenencia de la propiedad rural, la procuración de justicia y el respeto a los derechos agrarios, así como el fomento a las libertades y a la autonomía de decisión de los núcleos agrarios, y el fomento al desarrollo agrario. En otra vertiente, la búsqueda de nuevas guías para resolver el problema del campo en nuestro país y revitalizar la reforma agraria, dio lugar a la creación de los Tribunales Agrarios. Como se anunció el año de su creación, los Tribunales Agrarios fueron creados para conocer de los litigios en ese ámbito, traduciéndose esto en una medida de seguridad jurídica en la tenencia y aprovechamiento de la tierra y poner las cuestiones del agro al abrigo de resoluciones, más orientadas a la cuestión jurídica que a la consideración política.

Uno de los principales problemas que presenta la impartición de justicia agraria, a mi criterio considero es el de dilucidar bajo que sistema se rigen los Tribunales Agrarios para la elaboración de pruebas, que no se lleva a cabo por un capricho autoritario del Magistrado Agrario del conocimiento de la causa, ya que no hay una uniformidad en la forma de cómo se deben valorar las pruebas.

La justicia agraria debe de llegar al extremo de garante de la protección de todos aquellos intereses que tengan repercusión en la vida agrícola nacional otorgándose, la seguridad jurídica del campesino de que tendrá la vida idónea por ésta o por otro particular.

## **5.2 Los Tribunales Agrarios como órganos de Justicia Agraria**

Es importante señalar el concepto del Derecho Agrario, ya que toda nuestra investigación versa sobre esta rama tan importante, aun cuando hubo un cambio en el tema principal en estudio. Para el maestro Rubén Delgado Moya el Derecho Agrario “es un conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica”.<sup>83</sup>

Por su parte Martha Chávez Padrón define al Derecho Agrario como “parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícola, ganaderos, forestales, algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlos a cabo”.<sup>84</sup>

La justicia agraria que ahora imparten los Tribunales Agrarios, viene a resolver con prontitud, expedituz y oportunidad los problemas agrarios, llevando seguridad y fortaleza jurídica al campo. Bases fundamentales para el trabajo, la producción y el bienestar colectivo.

---

<sup>83</sup> DELGADO MOYA, Rubén. Estudios del Derecho Agrario. Editorial Sista. México 1989. P.5.

<sup>84</sup> CHAVEZ PADRÓN, Op. cit., p.56.



La justicia agraria tiene cobertura nacional y a través de la *itinerancia* llega a todos los rincones del país. La presencia de los magistrados en las audiencias como obligación le da nivel de atención y calidad única en la justicia mexicana. El hecho de que los asuntos se tramiten por regla general en una sola instancia, la hace pronta y expedita, lo que no sucede en otras ramas del derecho.

Esto nos lleva a analizar que en materia agraria hay más definitividad y que el procedimiento es más rápido que en otras materias, como en la civil o penal, donde todos los asuntos son revisables. Tal vez por eso en materia agraria no hay jueces, todos son magistrados, y éstos son los que en otros tribunales revisan a los jueces.

En materia agraria sólo en tres casos son revisables, las sentencias por el Tribunal Superior, que son: conflictos de límites, impugnaciones que se hacen de resoluciones dictadas por autoridades agrarias, y demandas de restitución de tierras. Por eso, es muy limitada la competencia del Tribunal Superior respecto a las sentencias que emitan los Tribunales Unitarios. La mayoría de las sentencias que dictan los Unitarios son definitivas; sólo son impugnables por la vía del Juicio de Amparo.

Todo ello hace que la justicia agraria sea más rápida, de calidad, porque quien la imparte es un magistrado y es definitiva, y la resolución da fin al conflicto; eso le otorga definitividad, le garantiza certeza jurídica y se lleva a cabo con prontitud y rapidez. Esto quiere decir que la justicia es pronta y expedita.

Claro está que el asunto se tramitó bajo la dirección de una persona que tiene las cualidades, el nivel, los conocimientos; con ello, esperamos que haya una buena respuesta en la impartición de justicia. Si no la hay, habrá que hacerlo notar, y hacerlo valer por las vías procedentes.

De esta forma estamos hablando de una justicia que tiene principios generales de derecho muy similares a los otros, pero tiene particularidades muy importantes, lo cual le da un perfil social al derecho agrario mexicano que hoy hay que defender, mantener y enriquecer. Y sí podemos hacer un derecho rural mexicano social y agrario, ya no sólo en función –como decíamos ahora– de su origen, de lo que fue el reparto de tierra, sino de todo lo que tenga que ver en el futuro con el campo mexicano.

Daremos un paso importante en el desarrollo del campo y de la nación mexicana, si a ustedes les garantizan la solución a sus problemas legales las instituciones de la justicia agraria federal. Habrá que modificar la ley y darle más competencia a la Procuraduría y a los Tribunales en la intervención de todos los conflictos que se den en el campo mexicano.

Todos estos principios y criterios que rigen en materia agraria, con los principios y garantías generales del proceso judicial mexicano, favorecen mucho que la justicia agraria sea de más calidad, fina y con un claro sentido social.

Mario Ruiz Massieu, afirma que la rama del derecho social fue enunciada por Gustavo Radbruch en 1929 (en su obra, introducción a la ciencia del derecho), esta rama trata de las relaciones de grupos sociales por lo general en desventajas, que conservó sus derechos individuales y públicos, no pueden identificar la totalidad de sus derechos específicamente con el Estado o con los particulares, y que son regulados por normas jurídicas proteccionistas que no pueden catalogarse dentro de las dos primeras ramas.<sup>85</sup>

El Derecho Agrario se considera como Derecho Social, porque sus normas e instituciones son protectoras de la población campesina económicamente débil, asegurando su convivencia con otros sectores demográficos de la sociedad sobre la justicia y equidad, de esta manera podemos decir, que los tribunales agrarios son los órganos de la impartición de justicia social, mediante un conjunto de actos regulados por las normas jurídicas que reciben el nombre de proceso.

### **5.3 Necesidad que el titular de la Procuración de Justicia Agraria sea un Licenciado en Derecho**

El reglamento interior de la Secretaría de Reforma Agraria del 6 de abril de 1989 incluyó en su estructura una Dirección General de Procuración Social Agraria, con atribuciones de asesoramiento, conciliación y vigilancia, e incluso instruía el procedimiento de nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables.

Por lo anterior, cabe concluir que las atribuciones fundamentales de la Procuraduría Agraria, plasmadas en su Reglamento Interior, incorporan toda esa experiencia; sus funciones y tareas se ordenan en seis grandes vertientes:

Como Ombudsman Agrario, defiende los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra; además la Procuraduría es la vigilante de la legalidad en el campo.

Como representante legal de los campesinos ante autoridades agrarias, vigila también la observancia de los principios de los procedimientos de la justicia agraria, entre los que destacan los de oralidad, igualdad real de las partes, inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.

Como promotor de la regularización de la propiedad rural, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfeccionan con instrumentos documentales que hacen prueba plena. Como el asesor jurídico de los campesinos, promueve la organización agraria básica y su participación en procesos económicos relacionados con la aplicación de la ley agraria. Como conciliador de intereses de los sujetos agrarios, interviene por solicitud de las partes en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario.

---

<sup>85</sup> RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. UNAM, México 1987. PP. 123-125.

En materia de política agraria, su participación se materializa en la tarea de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.

Por lo expuesto, es necesario que el titular de la Procuraduría Agraria sea un licenciado en derecho, en virtud de que tiene una formación jurídica y además durante su carrera realiza estudios de Derecho Agrario.

El multicitado artículo 140 de la Ley Agraria, establece los requisitos para ser procurador agrario que son:

- I.** Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.** Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y
- III.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

Esto es, sin duda alguna el título académico de licenciado en Derecho, es indispensable y no designar a personas por cuestiones políticas.

Considero, que repercute en el buen funcionamiento de la Procuraduría Agraria, ya que los conocimientos jurídicos son la base para coadyuvar a la mejor impartición de justicia, pudiendo, promover, proponer, procurar y estudiar los intereses de nuestros campesinos, fortaleciendo la seguridad jurídica del campo, que durante años ha estado en el olvido, porque son tan invaluable los recursos humanos con los que cuenta una institución de justicia para un buen funcionamiento; y, alcanzar de esta manera la justicia social en el campo mexicano.

### **5.3.1 Porque sus Facultades y Atribuciones son de Carácter Jurídico**

Es importante en este punto analizar todas y cada una de las atribuciones de la Procuraduría Agraria. El artículo 136 de la Ley Agraria, dispone; son atribuciones de la Procuraduría Agraria.

- I.** Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias.

Considero, en esta atribución es pertinente proporcionar una garantía jurídica al campesino en general para la defensa o realización de trámites relacionados con sus derechos, y ante autoridades agrarias y obviamente si se trata de defender derechos, tendrá que hacerse con apego a la ley, y siguiendo los pasos procesales propios del caso, situación que se aconseja que tal activada protectora y tutelar, sea desarrollada por un conocedor de la ley, esto es, un licenciado en derecho.

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

En esta fracción la de asesorar al campesino en general, lógicamente debe ser de carácter jurídico.

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

En esta fracción, a mi consideración para promover la conciliación de intereses respecto de la normatividad agraria se necesita que de la persona conozca de leyes, es decir, un licenciado en derecho.

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

También esta atribución es de naturaleza eminentemente jurídica, pues para estar capacitados para prevenir y denunciar... sí como para hacer respetar el derecho de sus asistidos... se requiere el conocimiento especializado sobre la materia legal, es decir, del derecho.

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

Los señalamientos de medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo no son privativas de los especialistas en derecho, también lo es que, quién mejor para darle forma atendiendo a la indispensable técnica jurídica requerida en cada caso, que un licenciado en derecho.

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

**VII.** Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

Hay que reconocer que las funciones de inspección puede tener naturaleza diversa a la jurídica, pues, puede estar relacionada con la contabilidad, agronomía, con sistema de riego y otros, que por su puesto no exigen a un licenciado en derecho.

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

Esta atribución la pueden realizar cualquier persona aun sin ser profesionista.

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

Esta función de asesorar y representar son formas jurídicas, y por lo tanto, exigen un profesional del derecho, y más aún con especialidad en materia agraria, si se trata de ayudar a los hombres del campo debe ser con certeza y seguridad.

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

En lo que respecta a esta fracción, no existe profesionista mejor que un licenciado en derecho, capaz, con conocimiento de los delitos.

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

### **5.3.2 Porque debe Conducirse con Estricto Apego a Derecho**

En primer término, entendemos como Derecho “al conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en la sociedad”.

El Derecho Agrario mexicano tiene un origen propio e independiente del derecho romano, posee principios propios, normas jurídicas que nacieron en la época prehispánica, entre las cuales podemos mencionar la regulación de los calpulli y las normas para asignar y aprovechar los calpullalli, distribuir los frutos y productos posteriormente, la disposición libertadora de la independencia, las Leyes de Reforma y el movimiento revolucionario dando nacimiento al artículo 27 Constitucional.

“Todas ellas y muchas otras que conformaron, especialmente a partir de su constitución como derecho agrario revolucionario, le dieron un perfil específico y diferente al de otras ramas del derecho”.<sup>86</sup>

Es de gran importancia señalar que en México el Derecho Agrario adquiere autonomía prácticamente desde el primer código agrario de 1934 que se conforma como materia especial a impartir en las universidades en 1939 en virtud del cúmulo de disposiciones jurídicas y de sus problemas especiales y se considera que debía cursarse al final de la carrera por ser indispensable para su conocimiento otras asignaturas que le antecedan.

---

<sup>86</sup> RUIZ MASSIEU, Op. cit., p.89.

En México vivimos un Estado de derecho, esto significa que la esfera jurídica de los gobernados se encuentra protegida por la ley, de todos aquellos actos de gobierno infundados o arbitrarios que pudieran afectarla; en otras palabras, en virtud del denominado principio de legalidad, el Estado mexicano no puede realizar ningún acto que no se encuentre expresamente ordenado por la Ley, y dado que el Procurador Agrario es una autoridad estatal, obviamente debe conducirse con estricto apego a derecho, máxime que su autoridad debe ejercerse en el área más conflictiva de la vida del país, por lo que, no hay que olvidar que el sector agrario fue el factor importante desde el inicio de nuestra historia hasta nuestra Revolución Mexicana de 1910, para la salvación del campo.

Por lo tanto, es aconsejable que el Procurador Agrario sea conecedor de derecho, con especialidad en la materia de derecho agrario, mismo que se manifiesta en párrafos anteriores, con el único fin de dar seguridad jurídica en la defensa a los ejidatarios.

Considero preciso señalar que las reformas constitucionales de 1992 (fracción XIX, artículo 27 Constitucional), y la entrada en vigor de su Ley Reglamentaria constituye el fundamento legal en la creación de un órgano específico para la procuración de justicia agraria (Procuraduría Agraria), que nace como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado de la Secretaría de Reforma Agraria, con funciones de servicio social y encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, vecindados, jornaleros agrícolas, sucesores de ejidatarios etcétera, para todo esto se considera indispensable los conocimientos jurídicos de un procurador agrario para resolver problemas que norman los derechos de los núcleos rurales.

Por lo tanto, resulta indispensable que el titular del órgano de justicia tenga los conocimientos jurídicos, para ocupar tan valioso cargo.

#### **5.4 Realidad de la Justicia Agraria en el Campo Mexicano**

Con el presente trabajo de investigación se analiza con detenimiento cual es la situación del agro mexicano y la intervención de la procuración de justicia agraria que plantea. Esta realidad que se vive en la actualidad está basada en denuncias que plantean diversos núcleos de población ejidal y comunal, solicitando que las autoridades pongan solución a la marginación, discriminación, racismo, con lo cual ellos han sido afectados; en este sentido hago hincapié en los párrafos siguientes la situación del campo mexicano.

Usted imagínese, que existen algunos asuntos en litigio sin resolver, por ejemplo, en los países como Oaxaca, en Guerrero, en Michoacán, en las zonas claves de carácter indígena, que llevan más de 100 años de litigio. En Oaxaca desde antes de la Colonia, ya había problemas de conflictos de límites entre comunidades, que no se han podido resolver todavía.

Ya no fueron suficientes las ciudades mexicanas, porque el deterioro económico que hemos tenido en los últimos años ha sido verdaderamente lacerante, y ahora los campesinos van hacia fuera, hacia el extranjero a buscar trabajo o bien a trabajar otras tierras, y el campo mexicano se quedó envejecido.

Durante los últimos cuatro años, entre 2000 y 2005, más de dos millones de mexicanos han emigrado a Estados Unidos. De acuerdo con un estudio reciente del Consejo Nacional de Población (CONAPO), más de 30 mil mexicanos abandonan mensualmente (1000 cada día) sus hogares de origen para cruzar la frontera norte hacia Estados Unidos. Entre 80 y 85% de la migración en los últimos diez años ha sido indocumentada.

La Justicia Agraria que hoy tenemos, diversas publicaciones son del conocimiento público, señalan lo siguiente: Un siglo ha sido insuficiente para resolver de manera definitiva e integral la problemática rural, afirmó el senador Heladio Ramírez López, líder nacional del Sindicato Nacional Campesino, al indicar que a pesar de que la pobreza expulsa del campo a sus mejores hombres, éstos, los trabajadores migratorios, apuntalan la economía nacional con 7,000 millones de dólares anuales, cantidad igual a las exportaciones petroleras; La propuesta presentada por la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México y turnada por el pleno a las comisiones respectivas, señala que México importa cerca de 80 millones de toneladas de maíz al año...; otro más. Después de exponer que la industria lechera tiene un crecimiento de 4.5 por ciento anual en el país, en 1999 se produjeron 8,800 millones de litros y será hasta dentro de 10 años, con otros cinco mil millones de litros seremos autosuficientes ...; por último, y probablemente el más humillante y denigrante por el significado social que tiene: *Deportó el SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos)* en enero (en los primeros 20 días del mes de enero del 2000) a 14,664 Indocumentados, la Mayoría de Origen Mexicano. Califica la Instancia Federal el Hecho Como Cifras sin Precedente; en una noche interceptó a 1,400 Personas. Por cada indocumentado que es interceptado por las autoridades, cinco logran ingresar ilegalmente a la Unión Americana. Se estima que la población de Estados Unidos se duplicará en los próximos 100 años debido principalmente al flujo de indocumentados y su descendencia. Es importante insistir en que, esta última noticia, es muy humillante y denigra a México, porque es la forma más patética y decepcionante que tiene un Sistema Jurídico para demostrar que no ha logrado el bien común, al provocar que sus nacionales tengan que buscar opciones, para sobrevivir en el extranjero, y resulta más vergonzoso.

El objetivo agrario revolucionario fue el de repartir tierras, cuestión que lo único que logró fue desposeer a los que las tenían, y quedárselas el Estado, provocando la tenencia pulverizada de los campesinos, y el no lograr la productividad esperada o prometida por las autoridades. Los campesinos, siguen en una situación deplorable. Las condiciones de pobreza de los campesinos no han sido superadas ni de manera superficial ni mucho menos sustancial. A excepción de algunos cuantos compatriotas que han podido sobresalir; pero no por su trabajo y esfuerzo en el campo, sino porque se fueron de mojados al otro lado (entiéndase Estados Unidos), como braceros, a ofrecer su mano de obra barata (aproximadamente 10 veces más de lo pudieran ganar en México si existieran plazas para ellos). Los demás connacionales, que se quedaron aquí en México, dedicados a las actividades agropecuarias, están padeciendo su pobreza, por la nula rentabilidad del campo. ¿De que les sirve tener la posesión de un pedazo de tierra si no logran, ya no digamos mantener a su familia,

sino sobrevivir?. Y, como consecuencia, tienen que emigrar para trabajar tierras ajenas en donde sí pueden ganar lo suficiente para vivir decorosamente y hasta, inclusive, mandar sustento a su familia aquí en México.

Es tan grande la diferencia entre los dos tipos de mexicanos producto de la justicia agraria, los campesinos y los braceros que, inclusive, los que residen en el vecino país del norte remiten a sus familiares aquí en México cantidades impresionantemente de dinero, como podemos ver en la noticia que salió publicada en el periódico Excelsior en el que se señala que los trabajadores migratorios en EU aportarían 7,000 millones de dólares durante 1999 año a la Economía Nacional, cantidad equiparable a la obtenida por concepto de exportaciones petroleras, aumentando aun más en al año 2006, y todo esto como consecuencia, por una parte, de la pobreza que expulsa del campo a los mejores hombres para trabajar, y por otra parte a la oportunidad que le brinda, a esos expulsados, un sistema económico que no tiene justicia agraria. La salida de los mexicanos es resultado obvio y lógico de un sistema jurídico que da tenencia de tierra, pero no da oportunidades para desarrollarse económicamente. El actuar de los "braceros" es respuesta de los derechos humanos (ahora que está tan de moda dicha expresión) que tienen los campesinos para buscar mejores oportunidades en donde las hay, como es el caso de Estados Unidos, y renunciar a las tierras que tienen en su país por falta de justicia. Estados Unidos, que hoy por hoy es el país más poderoso de la tierra, y que desde 1982 ha hecho crecer su economía ininterrumpidamente, siendo este su periodo más largo de crecimiento en la historia, ha logrado ser actualmente el protagonista del 25% de la producción mundial, le da trabajo a aproximadamente 8 millones de mexicanos que se han ido para allá buscando mejores horizontes. Por éstas y otras razones no me queda más remedio que reconocer que nuestras políticas en el campo no han conseguido el bien común.

Considero, también, se acabó el reparto de justicia, porque lo que se está haciendo ahora por la Secretaría de la Reforma Agraria, es el famoso PROCEDA, que es el parcelamiento ya individual; es decir, ya todos los lotes se han escriturado, pero ahora se le tiene que dar a cada individuo su terrenito, su propia parcela, y eso genera graves conflictos porque suceden varias cosas:

En primer lugar, regularmente los que tenían derechos prioritarios, son de los que emigraron, entonces dejaron la tierra al hermano más chico o a un pariente, pasan 5, 6 o 10 años, se van al extranjero, pero cuando saben que les van a entregar el título regresan a reclamarlo, y el que la ha estado trabajando es otro, y entonces comienzan ahí los grandes problemas entre las propias familias, que son los que estamos resolviendo con mayor agilidad.

O bien hechos tan lamentables, como que aquí por las mediciones que se hacían antiguamente, muchos asuntos se hacían sobre el escritorio, entonces resulta ser que ahora se les entregó a muchos ejidos y comunidades, algunas tienen más tierra de la que legítimamente se les entregó en papeles.

Eso se llama excedencias. Entonces, qué pasa con las excedencias, van a ser terrenos propiedad de la nación; o sea, son terrenos nacionales otra vez y habrá que proveer a una forma de resolver este asunto, porque están realmente ocupados por los pobladores de los ejidos.



Otro punto importante es poner en evidencia la Ley de India al Foxismo: en lo general ha demostrado el Gobierno su discriminación y racismo con la exclusión aplicadas a la legislación ya que la puesta en marcha de una Ley Sobre Derechos y Cultura Indígena a la realidad de los pueblos originarios de México, generó que la Defensoría Maya (DEMA), organización no gubernamental que trabaja con los pueblos indígenas de la región para erradicar la discriminación económica, política, cultural, jurídica y educativa, consideró, sin embargo, que esta controvertida Ley “no ha sido un revés para la lucha de los pueblos indígenas al no haber aprobado tal y como lo planteaban los afectados, pues efectivamente, se ha avanzado en la consolidación y unidad de dichos pueblos, a la vez que han desenmascarado la verdad política del gobierno de Vicente Fox”.

Hubiera sido muy alentador que el gobierno de México diera el ejemplo a todos los demás países de América de legislar de manera plural y pluricultural. Tuvo esa oportunidad como Sociedad y como Estado pero lamentablemente desaprovechó ese momento histórico para sentar bases de convivencia pacífica y armónica.<sup>87</sup>

Cuando los zapatistas y los pueblos indígenas de México anunciaron su caminata hacia la ciudad de México y su meta fundamental era lograr la aprobación de la Ley sobre derechos de cultura indígena la cual provocó expectativas, por que se iba a poner a prueba el discurso del gobierno de México al reconocer la identidad y derechos de los pueblos indígenas. Tras reconocerse la aprobación de la ley referida y las denuncias de las organizaciones indígenas en México, el gobierno de México sólo buscó el desgaste del movimiento zapatista e indígena. Utilizó la aprobación de la Ley para confundir a la población y crear imágenes internas de un supuesto respeto a los derechos de los pueblos indígenas, cuando lo que hay detrás de una sistemática violación a la vida de los derechos de estos pobladores.

En relación a las controversias Constitucionales contra la Ley de Indias, se han estado ventilando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez, que el día 5 de septiembre del año 2001 se presentaron 248 controversias constitucionales contra la Ley de Derechos de Cultura Indígena, y al ser recibida una comisión de alcaldes de Oaxaca, Genaro Góngora, presidente del Consejo de la Judicatura Federal, precisó que esos recursos se definirán de acuerdo con los tiempos jurídicos, no con los tiempos políticos.<sup>88</sup>

Otras controversias entre la Ley de Bartlet-Ceballos- e iniciativa de Ley de Cocopa en materia de Derechos y Cultura Indígenas (FZLN-Tuxtla Gutiérrez).

La Ley sobre derechos y cultura indígenas aprobada por el Congreso de la Unión:

- Pasa por alto el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no sólo ratificado por el Senado de la República, sino incorporado al artículo 4º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>87</sup> Periódico, el Universal, de fecha domingo 9 de septiembre del 2001, sección política, p. A15.

<sup>88</sup> Periódico, el Universal, de fecha 6 de septiembre del 2001, sección política, p. 22.

- No reconoce a los pueblos indígenas como sujetos a derecho como entidades de derecho público, sino que sólo los cataloga como entidades de interés público. El estado argumenta que no puede reconocer la autonomía de los pueblos y regiones pluriétnicas, porque sería tanto como reconocer la existencia de un estado o poder del pueblo dentro del estado burgués o neoliberal representado hoy por Fox.
- Negó la incorporación de la iniciativa de Ley COCOPA a rango constitucional. El Congreso de la Unión y Fox se lavaron las manos, desvirtuaron el procedimiento y con mucha astucia desoyeron la voz de los indígenas, y para someter a los pueblos indígenas al desgaste y a la guerra de baja intensidad, deciden que sean los respectivos Congresos Estatales, los encargados de su aprobación o rechazo; para más tarde en todo maquiavélico, el propio Congreso de la Unión madrugara apresurándose a aprobar una Ley que no contiene el espíritu de la Iniciativa de Ley COCOPA.
- La Ley Bartlett-Ceballos niega el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas, contraviniendo el mandato del artículo 115 Constitucional, que otorga autonomía y libre determinación a los municipios.
- Limita a los pueblos indígenas el derecho histórico al uso y disfrute colectivo de los recursos naturales de sus tierras y territorios en el marco de la Constitución, permitiéndoles sólo el uso y disfrute (les faltó decir temporal) de los recursos naturales en los lugares que habitan. Se entiende que el objetivo del estado es seguir destruyendo y desmantelando todo lo que implique colectividad para continuar fortaleciendo la propiedad privada y la inversión extranjera.
- Con marcada agresividad, desconoce el derecho milenario de posesión colectiva que los pueblos indígenas tienen sobre un territorio que cubre la totalidad de su hábitat. Malintencionadamente, la ley aprobada no define el territorio que han poseído los pueblos indígenas y a manera de hacerles un favor a nuestros pueblos indígenas, el estado recomienda que conserven y mejoren su hábitat y preserven la integridad de las tierras, en los términos que establece la Constitución.
- La Ley aprobada limita y niega el derecho al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, para que en cada uno de sus ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, abarquen uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.
- La Ley Bartlett-Ceballos rechaza la iniciativa que propone: que las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tengan la facultad de asociarse libremente, a fin de coordinar sus esfuerzos y acciones para su desarrollo.
- La iniciativa dice que en la redistribución electoral se debe tener en cuenta la realidad de los pueblos indígenas y sus municipios; lo que se aprobó dice que en la redistribución electoral las comunidades serán tomadas en cuenta "cuando sea factible".

Por lo que se ve, el mayor problema es que no quieren darles a los indígenas lo que más necesitan, la tierra, el territorio, que desde hace más de 500 años, les robaron. Si en Chiapas se hace un censo de las propiedades, se verá que en todo el Estado han sido saqueados y pertenecen a "políticos" que han hecho inmensas haciendas. Los gobernadores se acabaron las maderas. El ejército se apoderó de la selva y el resto lo tienen los ganaderos. Todos estos pagan a mercenarios paramilitares para adherirse a la contrainsurgencia y mantener divididas a las comunidades, para defender sus tierras. Los recursos, no sólo la tierra que originalmente pertenecían a los indios, les fueron robados por españoles, criollos, mestizos y hoy por los legisladores.

Considero mencionar el argumento de la Doctora Ana Esther Ceceña, en cuanto al “El reconocimiento de los Derechos y Culturas Indígenas, y la incompetencia del sistema político mexicano” en los siguientes hechos:

1. El presidente Vicente Fox, como uno de sus primeros actos de gobierno, el 5 de diciembre de 2000 manda la Ley Cocopa al Congreso en calidad de iniciativa presidencial.
2. Después de un mes de recorrido por el centro sur del país la delegación de comandantes zapatistas llega a la ciudad de México y la Comandante Esther, en un discurso memorable, argumenta el 28 de marzo de 2001 sobre la importancia de conceder rango constitucional a la Ley sobre derechos y cultura indígena elaborada por la Cocopa.
3. El Congreso transforma la Ley Cocopa en una disposición que niega a los pueblos indios como entidad de derecho, que niega sustento territorial a su ejercicio de autodeterminación y que cubre con un manto existencialista mediante el cual se introducen varias de las condiciones del Plan Puebla Panamá (reconocidas como ley suprema) lo que en la Ley Cocopa eran derechos y decisiones de los pueblos relacionados con sus usos y costumbres. El contenido de la Ley es completamente desvirtuado, al grado de convertirse casi en lo contrario de lo acordado en San Andrés, y esto es anunciado por miembros de todos los partidos como el primer acuerdo por unanimidad que adopta el Senado de la República, sin el menor asomo de vergüenza. Los millones de mexicanos que se habían pronunciado por la aprobación de la Ley Cocopa no alcanzan ni un solo voto de reconocimiento.
4. El 29 de abril de 2001 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional "formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas" y declara que "no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas, y representa una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues desprecia la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos". "Con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta al diálogo y la paz"
5. Sin defender su propuesta inicial, sin atender al rechazo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y sin escuchar el clamor de los millones que demandaban la aprobación de la ley original elaborada por la Cocopa; sabiendo que el reconocimiento constitucional del acuerdo plasmado en ella (firmado en San Andrés el 16 de febrero de 1996) es una de las tres condiciones para reiniciar el diálogo entre el Gobierno de México y el EZLN y buscar dirimir las diferencias a través del ejercicio de la política y no de la guerra, el presidente Fox promulga la Ley emanada del Congreso el 14 de agosto de 2001.
6. Una vez que el poder Ejecutivo y el poder Legislativo de la Nación habían dictaminado en contra de los derechos de los pueblos indios a ser reconocidos en su diferencia y con sus capacidades ciudadanas plenas, los municipios indígenas acuden al poder Judicial. La ley promulgada, por su contenido racista y por el desconocimiento de jurisdicción territorial para el ejercicio de los usos y costumbres enmarcados en los proyectos de autonomía, contraviene prácticas autonómicas que se encontraban vigentes en diferentes estados de la República. Las controversias constitucionales surgidas así, que deberían ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia, son rechazadas el 5 de septiembre de 2001 con el argumento de incompetencia. Incompetencia del Poder judicial para impartir justicia; incompetencia del Poder legislativo para dar cauce legal a los reclamos sociales; incompetencia del Poder Ejecutivo para dirigir la Nación de acuerdo con los mandatos de la soberanía popular. ¿Incapacidad del sistema político mexicano para sostener la democracia?

### *Explicaciones posibles*

La primera línea de explicación, considerando los estrechos vínculos del gobierno de México con el de Estados Unidos, está relacionada con el Plan Puebla Panamá y la libre disponibilidad del territorio que supone. Los proyectos vinculados a este plan, ya sean de infraestructura, directamente productivos, o monopolizadores de riquezas naturales, suponen un reordenamiento del territorio en amplias zonas del país, muchas de ellas marcadas por la tenencia colectiva de la tierra característica de los asentamientos indígenas y por proyectos autonómicos regidos democráticamente por usos y costumbres. La disputa en estos casos no es por extensiones de tierra, por tierra-mercancía, sino por formas de vida y de organización social sobre las que se erigen construcciones simbólicas de larga temporalidad en las que el territorio, más allá de su especificidad geográfica, está cargado de tradiciones, símbolos, historias, cosmovisiones y utopías. El territorio es el lugar donde se construye la cultura, donde se produce y reproduce la intersubjetividad y la visión del mundo, donde se tejen las relaciones sociales y la posibilidad de futuro y, por ello mismo, donde adquiere concreción la autonomía.

El Plan Puebla Panamá es cualquier cosa menos democrático o consensual. Su implantación en la zona del sur-sureste ha sido objeto de un rechazo generalizado de parte de las organizaciones sociales de la región y, con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno de las comunidades indígenas seguramente ese rechazo tendría un mayor sustento legal.

A lo largo de toda la Marcha de la Dignidad Indígena, los zapatistas se pronunciaron en contra del Plan Puebla Panamá y no parece ser un plan al que el gobierno y los empresarios quieran renunciar. Tampoco Estados Unidos. Si las comunidades fueran reconocidas como sujetos de derecho tendrían atribuciones jurídicas para impugnar o detener el plan.

El reconocimiento de la autonomía de gobierno contemplada en la Ley Cocopa implica instaurar, aunque sea parcialmente, un sistema de democracia directa. Esto supone la activación de la participación política de la ciudadanía en las decisiones que competen y afectan al colectivo por lo menos en los niveles municipales. Es fácil prever que en un sistema de gobierno tan "profesionalizado" y excluyente como el que se vive en México, y con un modelo económico concentrador-pauperizador que se reafirma cada día, el ejercicio de la democracia directa sea visto como un peligro. En efecto, la democracia directa tendería, sin duda, a revertir los daños del neoliberalismo, del Tratado de Libre Comercio, de la integración subordinada con Estados Unidos y a instaurar uno o varios modelos de organización económica y de relacionamiento social que atiendan a las necesidades, aspiraciones y deseos de la población que los indicadores macroeconómicos han convertido en números. La democracia no marcha en el mismo sentido que el neoliberalismo. La legitimidad del proyecto neoliberal se restringe crecientemente en la misma medida que opera su tendencia concentradora. En esa misma medida se cristaliza un sistema político excluyente que niega la participación de la mayoría de la población (que no forma parte de la llamada clase política) en cualquier tipo de decisiones. El mejor ejemplo es la negativa a validar constitucionalmente la Ley Cocopa.

## **Analiza la Suprema Corte de Justicia**

También los ministros de la Suprema Corte, analizan discutiendo los primeros proyectos de dictamen que ya existen sobre las controversias constitucionales, interpuestas contra la reforma en materia de derechos y cultura indígenas. Según trascendió en el máximo tribunal, los proyectos plantean desde el sobreseimiento de las demandas por improcedentes, hasta la propuesta de que el pleno de ministros discuta "el fondo" del asunto. En los proyectos de dictamen que ya circulan en el máximo tribunal se señala, sin embargo, que el punto total de la discusión en las 320 controversias constitucionales que presentaron ayuntamientos de los estados de Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Morelos será el que los ministros determinen si la Suprema Corte tiene o no facultades para revisar un proceso de reforma constitucional en el que está involucrado el Constituyente Permanente en su conjunto.

"Confiamos en la Corte, dice el Partido Revolucionario Democrático". La dirigente nacional del PRD, Rosario Robles, reunida con el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, para exponerle el punto de vista de su partido sobre las más de 300 controversias constitucionales que se presentaron contra las reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena. La ex jefa de gobierno del Distrito Federal consideró que la opinión del PRD será considerada en su dimensión y será la propia Corte, reconoció, la que resuelva de acuerdo a sus criterios. "Nosotros confiamos en la Corte, por eso quisimos venir porque hasta ahora sus decisiones -las compartamos o no- han sido con base a derecho pensando en el país, fortaleciendo un régimen de equilibrio de poderes, y nosotros creemos que así como se ha acotado el poder presidencial con resoluciones que ha dado la Corte, en este caso se tiene también que acotar el Poder del Congreso".

"Reanudó la Corte en audiencias sobre controversias de la ley indígena". Mientras se reanudaron las audiencias en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para desahogar las controversias presentadas por distintos municipios en contra de la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, representantes de diversas comunidades, insistieron en que se dé marcha atrás a esta reforma constitucional. Posteriormente, la Corte inició una jornada de 90 días para revisar y escuchar a los representantes de los 330 municipios mexicanos, la mayoría de ellos de Oaxaca, que interpusieron controversias contra la reforma indígena, al considerar que no mejoraba en lo mínimo las condiciones de vida y trabajo de los indígenas. Los representantes indígenas explicaron que luego de aprobadas las modificaciones al artículo cuarto Constitucional, recurrieron a través de sus municipios al Poder Judicial de la Federación a presentar controversias y la Suprema Corte no aceptó las pruebas que ofrecieron bajo el argumento de que éstas no eran necesarias. En el encuentro, que efectuaron en la agencia periodística detrás de la noticia, agregaron que los municipios inconformes no han tenido la posibilidad de ser escuchados en audiencia ante la máxima instancia judicial del país, por lo que decidieron grabar su reunión celebrada para enviarla como prueba. Entre los argumentos que presentaron para pedir la invalidez de la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, mencionaron el propio hecho de que los pueblos indígenas no fueron consultados para que aprobaran las reformas constitucionales.

## 5.5 Reforma al artículo 189 de la Ley Agraria

Analizando uno de los problemas que se presentan en la impartición de justicia agraria, es el de dilucidar bajo que criterio se rigen los Tribunales Agrarios para la valoración de la prueba, pues el artículo 189 de la Ley Agraria en vigor establece que:

“Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas sino apreciando los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones”.

El Diccionario de Derecho usual del maestro Guillermo Cabanellas, define la frase “verdad sabida” “como la que induce resolver los casos y pleitos sin atenderse a las formalidades del derecho sino inspirándose en la equidad y en la buena fe”.<sup>89</sup>

El artículo 189 refiere a que “se apreciarán los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimen debido en conciencia”, observamos que la expresión hechos y documentos, difícilmente abarcan la confesión y el testimonio, por lo que se refiere a los documentos sólo pueden aplicarse los de carácter privado, de otra manera se desquiciaría el sistema completo de la fe pública. En relación a la valoración de las pruebas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido las siguientes jurisprudencias.

**“Pruebas valoración de las”.-** Sin que pueda desconocerse la facultad del juzgador para valorizar las pruebas, puede afirmarse que el ejercicio de esa facultad no puede ni debe ser dogmático o arbitrario y por ello, precisamente se requiere que la autoridad que haga uso de esa facultad esté obligada a señalar las razones que le asisten para establecer la conclusión que estime oportuna, pues, de no ser así, dejaría a la persona afectada en estado de completa indefensión.<sup>90</sup>

**“Prueba valoración de las”.-** Para llegar al conocimiento de la verdad, el mejor medio lo constituye la estimación de todas las pruebas que aparezcan en autos, no considerándolas aisladamente, sino adminiculando unas con otras, enlazando y relacionando a todas. (SJF. 7ª. Época. Vol.55 P.49. A.D. 3815-72. Autobuses de Occidente, S.A. de C.V. 16 de Julio de 1973).<sup>91</sup>

**“Prueba manera de valorarlas”.-** Las pruebas deben valorarse conjuntamente, compartiéndolas entre sí, pues la omisión en la apreciación de las pruebas rendidas, viola el principio que rige la valoración completa de las pruebas, si no se motiva la desestimación de las mismas. (SJF. 5ª Época, t. CXX, p. 7409 A.D. 4309-66. Beltón de México, S.A. de marzo de 1867).<sup>92</sup>

<sup>89</sup> GUERRA, José Carlos. Op. cit., p. 102.

<sup>90</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Elementos del Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, México 1996. P. 507.

<sup>91</sup> Idem, p. 510.

<sup>92</sup> Idem, p. 511.

Es oportuno anotar, que el Criterio Sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Duodécimo Circuito, al resolver el campo directo en materia Agraria en cita, el número 158/93 establece que: Aún cuando el artículo 189 de la Ley Agraria en cita, al último le otorga al Tribunal responsable amplias facultades para apreciación de las pruebas en conciencia, ello no la autoriza para que incurran en vicios en su raciocinio, omitiendo las razones de carácter humano que ha tenido en cuenta para llegar a tales o cuales consideraciones, máxime, cuando el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles al dejarle a su prudente arbitrio judicial el valor de las pruebas de que se trata, le está exigiendo razones de arbitrio, el cual debe estar debidamente fundado y motivado como lo establece el artículo 189 de la Ley Agraria vigente.<sup>93</sup>

El artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en materia de legalidad procesal, el cual se encuentra integrado por diversas posiciones normativas, son aplicables aquellas que sostiene que “nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Esta afectación proviene de una autoridad, y entra en juego la garantía de nuestra carta magna que para ser legítimo el acto que causa molestia o perturbación en el derecho del particular, debe emanar de autoridad competente, es decir, a quien la ley le otorga facultades para producir el acto de que se trata, y consta por escrito en que se expresen el motivo y el fundamento del acto, esto es, hechos que tome en cuenta la autoridad para dictar su determinación y los preceptos que la justifiquen.

Lo antes mencionado señala que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, es decir, que ha de expresarse con precisión y el precepto legal aplicable al caso, por consiguiente, también deben señalarse las circunstancias especiales, o causas inmediatas que se haya tenido que considerar por estar en aptitud para la emisión del acto y de este modo la fundamentación obliga a las autoridades a la aplicación precisa de la Ley al caso concreto para justificar legalmente que sus resoluciones no son arbitrarias, ya que la falta de motivación y fundamentación en las sentencias agrarias constituyen violación de fondo. Es necesario convocar la siguiente jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación al tema.

**Fundamentación y Motivación.-** Debe estar en el cuerpo de resolución y no en documento distinto. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y consideraciones legales en que se apoyan, cuando están en documentos distintos (o no aparecen en tales resoluciones). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe de 1981. Segunda Sala. Tesis Número 5. P.8.<sup>94</sup>

El objetivo de nuestro trabajo de investigación, podemos decir, que en la Ley Agraria hay una norma controvertible, la cual debe ser revisada para evitar dudas y criterios encontrados, ya que establece que las “sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de

<sup>93</sup> MUÑOZ LÓPEZ, Raúl. GUÍA Legal Agraria. Editorial PAC. México 1994. P. 93.

<sup>94</sup> Idem, p. 510.

sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y documentos según los Tribunales lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones”, esta disposición es oscura y contradictoria además abre la puerta a la duda, la impugnación y el debate.

Por un lado pretende orientar a la valoración en conciencia, sin sujeción a regla alguna, por otro lado, exige la motivación y fundamentación de las resoluciones, como se espera de cualquier acto de autoridad, como lo habíamos señalado en párrafos anteriores, lo cual obliga a valorar el material probatorio reunido en el proceso y hacer un razonamiento cuidadoso. Por lo tanto, considero como posible solución para que el citado artículo 189 de la Ley Agraria sea claro, es corrigiendo los conceptos: “a verdad sabida” sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, “sino apreciando los hechos y los documentos según los Tribunales lo estimen debido en conciencia”.

En conclusión, lo que pretendo alcanzar con ésta es una mejor impartición de justicia para los sujetos de derecho agrario, en consideración la propuesta para el artículo 189 de la Ley Agraria es la siguiente:

**“Artículo 189.-** Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán tomando en consideración el valor probatorio que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles para las pruebas, asimismo las pruebas deben ser valoradas por el titular del órgano jurisdiccional cotejando unas con otras, fundando y motivando sus resoluciones”.

## **5.6 Reforma al artículo 27 Constitucional**

### **Proyecto de iniciativa de ley**

A fines de los años 70 se generalizó la opinión tanto del Gobierno como de campesinos de la situación del campo la cuál era crítica. El medio rural presentaba serios rasgos frente al urbano, economía, contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios conque contaba los ingresos de población y en general los indicadores de bienestar social, familiar y personal.

El 7 de noviembre de 1991, el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante el Congreso la Iniciativa de Reforma, integrada por: Luis Donald Colosio, José Córdova Montoya, Carlos Hank González (Secretario de la SARH) y Luis Téllez, subsecretario de la SARH.

La iniciativa de decreto consta de una “explicación de motivos”, que son los “fundamentos de la Reforma”, los cuales tratan los siguientes puntos:

1. El camino recorrido en la transformación del campo: Aquí hace una síntesis de la historia de nuestro país en el campo mexicano.



2. Las nuevas realidades, demandan una Reforma de fondo: se mencionan los problemas actuales que vive el campo mexicano, a la celebración del usufructo parcelario, renta de tierras, asociaciones de la mediería y venta de tierras ejidales, proponiéndole su legalización para que los campesinos obtengan el valor que valen sus tierras.
3. La propuesta de la Reforma al artículo 27 Constitucional: En ésta se ratifica la propiedad originaria de la Nación respecto a la explotación del petróleo, carburo de hidrógeno, materiales radiactivos, la energía eléctrica, los derechos en la zona económica del mar territorial, la facultad de expropiar e indemnizar y permanece la obligación del Estado de impartir justicia expedita y promover el desarrollo rural e integral.
4. Lineamientos y modificaciones:
  - a) Dar certidumbre jurídica al campo: esto se logra con el fin del reparto agrario, abatir el rezago agrario, que la Impartición de justicia establezca tribunales federales agrarios de plena jurisdicción con autonomía.
  - b) Capitalizar al campo: por medio de nuevas formas de asociación donde amparen la equidad y la certidumbre eliminándose los impedimentos a las asociaciones mercantiles para dar capacidad a los productos, vinculándose las condiciones del mercado...
  - c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal: esto elevado al rango Constitucional el reconocimiento, la protección del ejido y a la comunidad.
5. Carácter integral de la transformación en el campo: se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes en beneficio al productor y consumidor...

Es por esto que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, el Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al margen 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:

“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, primer párrafo; 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”.

**Artículo Único.** Se reforma 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 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 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 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.

I a III.-

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 accionaría 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.-

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

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 de 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 convengan 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 y IX.-

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 considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, 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.-

XIX.-

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.-

Contenido: Plantea el impulso de la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos y, el bienestar de sus familias. Asimismo considera que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar social.

### **Los diez puntos del Presidente Salinas para la transformación del campo mexicano**

El día jueves 14 de noviembre de 1991, anuncia el Presidente Salinas un programa para reactivar nuevamente al campo. Este programa fue dado a conocer hasta el Consejo Agrario Permanente, los diez puntos son los siguientes:<sup>95</sup>

1. La reforma promueve justicia y libertad para el campo.
2. La reforma protege al ejido.
3. La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
4. La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio.
5. La reforma promueve la capitalización del campo.
6. La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.
7. Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo.
8. Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.
9. Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.
10. Se resuelve la cartera vencida con Banrural y se aumentan los financiamientos al campo.

### **Su discusión.**

La iniciativa de Reforma al artículo 27 Constitucional fue enviada por el Ejecutivo de la Nación el día 7 de noviembre de 1991 a la Cámara de Diputados para ser analizada y en su caso aprobada por las dos 2/3 partes de los diputados (como mínimo) en su momento.

Ese mismo día se dio el primer debate sobre la iniciativa. Después de leerse la misma desde la tribuna, en un mar de discusión y confusión pasaron a tomar las palabras 15 diputados de los distintos partidos: 6 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 3 del Partido Popular Socialista (PPS), 2 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y uno del Partido Acción Nacional (PAN).

---

<sup>95</sup> GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén. Prontuario Agrario. Edición segunda. Editorial Porrúa. México, 2004. P. 13.

## La oposición campesina

El descontento a la reforma del artículo 27 Constitucional era el temor en la creencia de la desaparición del ejido, que ya no había más tierra que repartir.

La comarca lagunera (Coahuila y Durango) los campesinos referían: “lo que quiere Salinas es desaparecer el ejido y convertirnos otra vez en peones. Si en verdad quiere sacar adelante el ejido debe darnos créditos suficientes, sobre todo poner buen precio a nuestros productos. Según lo que quiere es quitarnos las tierras y dárselos a los capitalistas” “lo que decida el gobierno en contra de los campesinos ya no lo resentimos: nomás nos falta el tiro de gracia”.

Tenemos muchas dudas a cerca de la Reforma. Por ejemplo, dicen ya no hay tierra que repartir, eso es incierto. En Veracruz, por decir, hay latifundios de más de 3,000 hectáreas, hay muchos políticos que tienen ranchos. Esto lo refirió el Señor Modesto Martínez Torres, comisario ejidal de San José del Vinedo, Palacio Municipal de Durango, entre otros, Silerio Esparza dando puñaladas a los campesinos, lo único que quiere es la gobernatura; José González Castro del Ejido Lucero de Tlahualilo Durango “los créditos están elevados, hay mucha burocracia en el campo, no llegan los créditos a tiempo, los precios de nuestros productos son muy bajos, sin en cambio los insumos cada vez más caros”. Nadie nos ha explicado lo de la reforma al artículo 27 Constitucional.

## La aprobación

Al respecto establecemos que en diciembre de 1991, la Cámara de Diputados aprobó la reforma al artículo 27 Constitucional propuesta por el Presidente Carlos Salinas. En dicha discusión hubo 343 votos a su favor y 24 en contra y 6 abstenciones por parte de los Diputados del PARM. Carlos Salinas el 7 de noviembre de 1991, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma, estableciendo que el agro mexicano exigía un mejor nivel de vida de los campesinos y mayor producción, un mes más tarde el 7 de diciembre de 1991, se aprobó el dictamen, el 3 de enero de 1992, todas las legislaturas de los Estados ya habían aprobado la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional, para finalmente el **6 de enero de 1992** publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, quedando de la siguiente manera:

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

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 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 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 selvicultura 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.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la

propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

**I.** Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

**II.** Las asociaciones 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, 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 los indispensables para su objeto, inmediata 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 accionaría 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;

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

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

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo



máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

**VII.** 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 de 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 convengan 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 cualquier otra autoridad federal, desde el día 1° de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquier 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 periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier 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 del 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 hubiere 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 estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

**X.** Derogada

**XI.** Derogada

**XII.** Derogada

**XIII.** Derogada

**XIV.** Derogada

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

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

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

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

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

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

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

**XVI.** Derogada

**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 al 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 apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

**XX.** El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo 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, considerándolas de interés público.

Considero necesario comentar a criterio personal, que es inaudito que un ordenamiento legal como lo es el artículo 27 Constitucional se haya modificado en un abrir y cerrar de ojos, sin dar un análisis lógico jurídico de las consecuencias que traería consigo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En la colonia la mayor parte de las haciendas se acumulaban en manos de los españoles, contaban con mano de obra barata. Los mismos indios a quien habían despojado de sus tierras. Por tal motivo empieza la lucha de independencia para recuperar lo que era suyo y los españoles les habían despojado. En el porfiriato, en el campo aumentó el latifundismo por que las mismas leyes favorecían la creación de latifundios, apropiándose los grandes hacendados de las tierras de los campesinos. Comenzó otra lucha en 1910, es un ejemplo de revolución social. Logrando la revolución la elaboración de la Constitución de 1917.

**SEGUNDA.-** La reforma a diversas fracciones del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en regresar la característica de función social que el Constituyente de 1916-1917 otorgó a la propiedad, así como establecer normas jurídicas que respondan a las demandas de los campesinos a efecto de que la prohibición del latifundio, entendiéndose a este último, como aquel predio de gran extensión, superior a los límites señalados de la ley fundamental, pertenecientes a una sola persona física, sea respetada y no letra muerta dentro de nuestro sistema jurídico, las reglas del lugar del latifundismo deben ser derogadas, ya que se remonta a la época colonial, tuvo su límite en la revolución que estalló en 1910, costando la pérdida de muchos mexicanos que lucharon por obtener un pedazo de tierra para trabajarla; sin duda, las condiciones en las que actualmente vivimos no son las mismas que las de principio del anterior siglo; sin embargo, el acaparamiento excesivo de tierras por una sola persona no es un problema de ayer, es actual, y por ello, hay que impedir que se vuelva a generar, ya que lo establecido en el texto actual del artículo 27 Constitucional propicia que se vuelva a dar la concentración excesiva de tierras en unas cuantas manos.

**TERCERA.-** El Presidente de la República, la Secretaría de Reforma Agraria, los Gobernadores de los Estados, entre otras, a raíz de la reforma del artículo 27 Constitucional de 1992, ya no son considerados autoridades agrarias. La entrada en vigor de la Ley Reglamentaria constituye el fundamento legal para la creación de un órgano específico para la procuración de justicia agraria (Procuraduría Agraria) que nace como órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

**CUARTA.-** En cuanto a la Justicia Agraria en México hoy en día se deposita en los Tribunales Agrarios, con motivo a la reforma del citado artículo 27 Constitucional, con la creación de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en 1992, con el objeto de procurar y garantizar una justicia honesta, pronta y expedita en materia agraria.

**QUINTA.-** Los Tribunales Agrarios son órganos jurisdiccionales, establecidos constitucionalmente con una competencia propia y definida, encargados de la Administración de Justicia Agraria, y se constituyen por: el Tribunal Superior Agrario, integrado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario; por Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en toda la república.

**SEXTA.-** En cuanto a la Procuraduría Agraria como órgano descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, podemos concluir que, a los Subprocuradores y al Secretario General, se les exigió grado universitario.

**SÉPTIMA.-** El Registro Agrario Nacional, siendo un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, que tiene a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria.

**OCTAVA.-** Se propone la modificación al artículo 140 de la Ley Agraria, en su fracción II, para que el Procurador Agrario no sólo cubra los requisitos de contar con experiencia mínima de cinco años en cuestión agraria, sino que posea título de Licenciado en derecho, para el buen funcionamiento de la justicia agraria.

**NOVENA.-** En el Derecho Procesal Civil en cuanto a la valoración de las pruebas son: Pruebas legales o tasada, en donde el juez al valorar las pruebas, debe aplicar las normas previamente establecidas, donde los titulares de los órganos jurisdiccionales se deberán apegar a las normas establecidas, a demás de fundar y motivar sus sentencias, porque el problema de la impartición de justicia es de explicar bajo que sistema se rigen los Tribunales Agrarios, a nuestra consideración, la relación del artículo 189 de la Ley Agraria es contradictoria.

**DÉCIMA.-** En cuanto a lo mencionado en el párrafo anterior damos a entender que la valoración de la prueba no responda a un simple capricho autoritario del Magistrado Agrario del conocimiento de la causa, librándose del Poder Ejecutivo o de las personas poderosas, funcionarias, que soliciten su fallo en tal sentido.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Se puede lograr lo mencionado, con la reforma al artículo 189 de la Ley Agraria y que establezca de manera que no dé lugar a dudas, que el magistrado agrario al dictar sus resoluciones debe valorar las pruebas de acuerdo al sistema legal.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** En conclusión, la reforma sería la siguiente: “artículo 189.- Las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán tomando en consideración el valor probatorio que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles para las pruebas, asimismo las pruebas deben ser valoradas por el titular del órgano jurisdiccional, cotejando unas con otras, fundando y motivando sus resoluciones”.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. “Proceso Autodefensa y Auto composición”. Tercera Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991.

ALSINA, Hugo. “Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial”. Segunda Edición. Editorial Ediar. 1963.

BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y Beatriz Bravo Valdés. “Primer Curso de Derecho Romano”. Decimatercera Edición. Editorial Pac. México 1988.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Amparo y Garantías”. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1996.

CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”. Editorial Heliasta. Buenos Aires 1988.

COUTURE J. Eduardo, “Vocabulario Jurídico”. Quinta Edición. Editorial Depalma Buenos Aires 1993.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. “El Derecho Agrario en México”. Decimosegunda Edición. Editorial Porrúa. México 1999.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. “El Derecho Agrario en México”. Decimaquinta Edición. Editorial Porrúa. México 1997.

DE IBARROLA, Antonio. “Derecho Agrario”. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1983.

DELGADO MOYA, Rubén. “Estudio del Derecho Agrario”. Editorial Sista. México 1997.

DELGADO MOYA, Rubén “Manual y Guías de Derecho Procesal Agrario” Editorial Jurídicas Red México 1994.

DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Vigésimaséptima Edición. Editorial Porrúa, México 1999.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. “Acciones de Controversia de Límites y Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario”. Editorial Porrúa. México 2000.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, “Instituto de Investigaciones Jurídicas”. Tomo I, II, III Y IV. Editorial Porrúa. México 1999.

FLORIS MARGADANT S. Guillermo. “Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”. Editorial Esfinge, Decimatercera Edición. México 1997.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho” Quincuagésima Edición. Editorial Porrúa. México 1999.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Ensayos Filosófico-jurídicos 1934/1979”. Segunda Edición. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México 1984.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Elementos de Derecho Procesal Agrario”. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1997.

GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén. “Prontuario Agrario”. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2004.

GONZALEZ NAVARRO Gerardo. “El Derecho Agrario en el Nuevo Contexto Legal”. Primera Edición. Editorial Cárdenas. México 2002.

GÓMEZ LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso”. Octava Edición UNAM, Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México 1996.

HERNÁNDEZ ESTÉVEZ, Sandra y LÓPEZ DURÁN, Rosalío. “Técnica de Investigación Jurídica” Segunda Edición. Editorial Oxford University Press. México 1998.

KELSEN, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. “En torno al Problema Agrario”. Editorial Mexicana, Manzanilla 64. México 1974.

LEMUS GARCÍA, Raúl. “Derecho Agrario Mexicano”. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1996.

LÓPEZ GALLO, Manuel. “Economía y Política en la Historia de México”. Decimasexta Edición. Editorial El caballito. México 1979.

LUNA ARROYO, Antonio. “Derecho Agrario Mexicano”. Editorial Porrúa. México 1997.

MADRID TOVILLA, Arely. “Los tribunales Agrarios en México”. Centros de Estudio de Justicia Agraria, Doctor Sergio García Ramírez. México 1987.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. “Reforma Agraria Mexicana”. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1977.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. “Derecho Agrario”. Editorial Harla. México 1997.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. “El Problema Agrario en México”. Decimoctava Edición. Editorial Porrúa. México 1982.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. “Introducción al Estudio del Derecho Agrario”. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1981.

NAZAR SEVILLA, Marcos A. “Procuración y Administración de Justicia Agraria”. Editorial Porrúa. México 1999.

MUÑOZ LÓPEZ, Raúl. “Guía Legal Agraria” Editorial Pac. México 1994.

PALLARES, Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil”. Decimoctava Edición. Editorial Porrúa. México 1988.

PORTE PETIT MORENO, Luis. “Hacia una Nueva Cultura Jurídica Agraria”. Tribunal Superior Agrario. México 1996.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. “Derecho Procesal Agrario”. Editorial Trillas. México 1991.

SOSAPAVÓN YÁÑEZ, Otto. “Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano”. Editorial Porrúa. México 1999.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. “El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”. Editorial McGraw- Hill. México 1997.

RUIZ MASSIEU, Mario. “Derecho Agrario Revolucionario”. Ediciones UNAM. México 1987.

### **HEMEROGRAFÍA**

“Crónica de la Ley Agraria de los Tribunales Agrarios” LV Legislatura Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigación Legislativa. México 1992.

Hemerografía. Boletines de Prensa, Página de Internet. <http://www.pa.gog.mx/boletines/015.htm>.

HERNÁNDEZ PALACIOS, Luis. “Procuración de Justicia”. Revista de los tribunales Agrarios. Número 13. Año IV. Septiembre y Diciembre, México 1996.

### **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México 2006.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Cárdenas. México 2001.

Ley Agraria y sus Reglamentos. Editorial Pac. México 2006.

Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México 2000.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa. México 2006.

Nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Primera Edición, 1993.

Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios, Editorial Porrúa. México 2004.