

# Unidad 6

---

- Análisis del artículo 27 constitucional

## **EVOLUCION HISTORICA Y REFORMAS**

### **Enero 10 de 1934**

Este artículo ha sufrido 15 reformas que lo transformaron sustancialmente. A continuación realizaremos un breve análisis de cada una de ellas.

Mediante esta reforma se le incorpora la ley del 6 de enero de 1915, considerada como ley constitucional, que convierte innecesariamente este artículo en reglamentario de la materia, ya que incorpora diversos procedimientos agrarios, que serían los únicos de rango constitucional. También garantiza el respeto a la pequeña propiedad en explotación y estructura la autoridad agraria.

### **Diciembre 6 de 1937**

Añade aspectos agrarios de importancia, como el derecho de los núcleos de población para el disfrute común de tierras, bosques y aguas que les correspondieran o que les hubieran sido restituidos. Además, señala que la federación es competente para resolver los conflictos limítrofes entre las comunidades indígenas.

### **Noviembre 9 de 1940**

Establece al máximo nivel jurídico la exclusividad del Estado sobre el petróleo, como consecuencia directa de la expropiación de dicho recurso energético decretada por el presidente Lázaro Cárdenas.

### **Abril 21 de 1945**

Decreta la propiedad de la nación sobre los recursos hidráulicos para un beneficio común.

### **Febrero 12 de 1947**

Establece la unidad individual de dotación y fija una extensión mínima de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes. También establece el recurso de amparo en materia agraria en favor de los pequeños propietarios, quienes podían hacerlo valer en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de que contaran con el correspondiente certificado de inafectabilidad. Finalmente, decreta la protección constitucional de la pequeña propiedad, incorporando los límites a la extensión que el Código Agrario en vigor establecía. Ciertos sectores le asignan a esta el mote de

contrarreforma, por su orientación en favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias.

### **Diciembre 2 de 1948**

Mediante esta reforma se autorizó a los gobiernos extranjeros a adquirir inmuebles para destinarlos a sus embajadas y legaciones.

### **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 y utilizar la energía nuclear con fines pacíficos.

### **Febrero 6 de 1976**

Se establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

### **Febrero 3 de 1983**

Adiciona dos nuevos e importantes conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos conforma la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, largamente ansiadas, en respuesta a los graves conflictos generados como consecuencia de un proceso agrario más práctico que jurídico, más populista que justo y que, debido a la Óptima reforma, constituye el sustento constitucional de los tribunales agrarios que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación.

El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capítulo económico de la Constitución, con base en el cual se diseñaron políticas especiales para generar recursos que permitieran un despliegue significativo del agro mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de los campesinos, desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento.

## **Marzo 17 de 1987**

Se adiciono al párrafo tercero "la preservación y restauración del equilibrio ecológico".

## **Enero 6 de 1992**

A esta reforma la hemos denominado la "reforma modernizadora". Es precisamente la que establece disposiciones que constituyen un parte aguas en el derecho agrario para subdividirlo, como planteamos en el presente trabajo, en antiguo, revolucionario y nuevo. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial contiene de manera sucinta la evolución de los problemas agrarios en México, causa de este nuevo giro en la regulación de la propiedad inmueble de característico. Mas adelante la abordaremos con detenimiento.<sup>1</sup>

A partir de esta fecha el artículo 27 autoriza la adquisición, posesión y administración de inmuebles que resulten indispensables para su objeto, los que deberán ser regulados por una ley especial. La misma reforma condiciona la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia a lo que determine la ley reglamentaria correspondiente.

## **REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992**

### **Problemática agraria a iniciativa de reforma constitucional.-**

Desde la expedición de la primera ley agraria formal del País, el 6 de enero de 1915, han transcurrido casi 80 años para llevar a cabo una reforma agraria en su aspecto de mayor efecto social: el reparto masivo de la tierra. Sin embargo, sigue siendo motivo de enconadas discusiones el que la estructura actual de tenencia de la tierra corresponda a la concebida por los ideólogos revolucionarios y plasmada en la Constitución. Se afirma que se ha ido mas allá de las demandas del campesinado, con nacionalismos extremos, mediante la imposición mecanicista de instituciones prehispánicas, coloniales o de la época de la Independencia.

El reparto de la tierra, parte fundamental del proceso agrario, genero en 1990 la siguiente estructura territorial del País: terrenos ejidales y comunales, 48%; pequeña propiedad, 38%; terrenos nacionales, 7%; Y zonas federales y urbanas (%), según la revista *Época*.<sup>1</sup> De acuerdo con Luis Pazos, quien cita fuentes oficiales, de un total de 197.3 millones de hectáreas, 48.2% corresponde a ejidos y comunidades, 34.2% a

---

<sup>1</sup> Es esta una reforma realizada con lo consecuencia de la que se efectuó al artículo 130, la cual reconoce la personalidad jurídica, y por ende la económica, de las asociaciones religiosas.

propiedad privada, 1.7% a colonias y 15.9% a terrenos de otras clases.<sup>5</sup> Según otras cifras oficiales, citadas al inicio del presente trabajo, el territorio se encuentra dividido de la siguiente manera: propiedad social, 104 millones de hectáreas con una población de 3.4 millones de personal; propiedad privada, 66.9 millones de hectáreas con una población de 2.5 millones; colonias, 5.6 millones de hectáreas con una población de 0.06 millones; terrenos nacionales, 7.9 millones de hectáreas con 0.15 millones de habitantes; propiedad urbana federal y otras, 12.1 millones de hectáreas.'

La iniciativa presidencial enviada a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 reúne importantes consideraciones que motivaron la reforma constitucional. Indica que indudablemente el reparto agrario fue uno de los procesos mas vinculados con nuestro nacionalismo, ya que permitió prosperar a nuestra patria y otorgo justicia a los campesinos, liberándolos de heridas y dependencias que antaño existían. Sin embargo, sostiene que en las circunstancias actuales pretender seguir siendo los mismos de ayer, pone en riesgo los objetivos que fundamentaron la reforma agraria, por lo que es imperativo emprender nuevos caminos.

Aunque la iniciativa desconoce el supuesto fracaso de la reforma agraria, señala que la realidad demográfica, económica y social del campo obliga a elaborar nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas, por lo que resulta necesario capitalizar el campo, emprender acciones productivas y constituir medios efectivos que protejan la vida comunitaria.

Debido a su importancia, citaremos algunas consideraciones y motivos incluidos en la iniciativa presidencial, que reflejan claramente el sentir general respecto del campo es el ámbito de la nación donde el cambio es más apremiante y significativo para el País (...) México tiene mas de 82 millones de habitantes.

Hasta a mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial (...). Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo que ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Es extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia, pero hoy debemos emprender nuevos caminos. Necesitamos cambiar no porque haya fallado la reforma agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuye a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas [...].

El presente iniciativa esta inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy, a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizad para la transformación (...). En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y

niveles de vida inaceptables, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes. La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y de mediación, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley.

Así tenemos que los lineamientos y modificaciones de esta iniciativa son: a) Dar certidumbre jurídica en el campo; el fin del reparto agrario; la justicia agraria. b) Capitalizar el campo; La pequeña propiedad; nuevas formas de asociación. e) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

Analicemos brevemente los problemas básicos que con mayor frecuencia encontramos en el medio rural.

### **El minifundismo**

Esta anomalía del sistema agrario surge como consecuencia de que una inmensa mayoría de los productores rurales, ejidatarios o pequeños propietarios, con propiedad social o privada, poseían predios o parcelas cuyo promedio de superficie era inferior a 5 hectáreas. El efecto negativo de esta forma de propiedad es la incosteabilidad económica de la explotación, que lleva al autoconsumo de lo que se produce y a veces ni siquiera a eso.

### **La inseguridad jurídica**

La falta de inversión en el campo se ha debido, por un lado, a su incosteabilidad debido al incremento de los costos de explotación, y por otro, al riesgo que no compensaba los beneficios. La inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra impedía que los propietarios asumiesen el riesgo de la inversión porque no contaban con garantías sobre la integridad de su derecho de propiedad, ya que el reparto agrario implicaba la posibilidad de afectaciones.

Esta inseguridad jurídica se reflejaba no solamente en esos aspectos, sino incluso en la constante amenaza sobre los propietarios que osaran establecer formas asociativas en el campo con el objeto de incrementar su productividad al disminuir costos de inversión, dado que la ley establecía sanciones muy severas sobre los llamados fraccionamientos simulados o la concentración de provechos.

En este problema se debe incluir la constante amenaza de invasiones y la corrupción de funcionarios y de líderes agrarios, que utilizaban la crisis agraria para obtener posiciones de carácter político o favores de índole económica.

No solamente pro existía facilidades para que los pequeños propietarios pudieran asociarse entre sí, sino que tampoco los propietarios sociales podían conformar estas asociaciones con los particulares para unir esfuerzos y capitales, debido a las complejidades legales de su constitución, la intrincada maraña de tramites burocráticos y la inseguridad de la inversión del propietario privado.

### **En desigualdad en el trato oficial**

El Estado crea y sostiene una enorme infraestructura de instituciones, organismos, dependencias y empresas que tienen como objeto sostener la estructura de la propiedad social, ejidos y comunidades. Sin embargo, este enorme aparato administrativo se ha convertido en una carga que perjudica tanto la iniciativa de los campesinos como al erario publico. Por su parte, los apoyos a la propiedad privada, como ciertas asesoráis técnicas limitadas, no fueron significativos, por lo que el propietario se vela obligado a arriesgarlo todo para incrementar la productividad, en tanto que el ejidatario y comunero prácticamente no arriesgaba nada, ni siquiera su tierra y mucho menos el crédito.

### **La migración del campo**

Este problema se ha traducido, entre otros aspectos, en la creación de los cinturones de miseria de las grandes ciudades y el explosivo crecimiento demográfico de estas y hacia las que muchos propietarios sociales o privados emigraron en busca de mejores oportunidades, las cuales no existen en sus lugares de origen.

### **Las practicas ilegales**

Ampliamente conocida y reconocida fue la frecuente practica del rentismo de parcelas y ejidos, la venta de derechos agrarios, el parcelamiento ilegal y el usufructo de las unidades de dotación por medio de terceros, practicas proscritas por el derecho agrario anterior a la reforma de 1992. La violación a la Constitución y a la Ley Federal de la Reforma Agraria constituyan la practica cotidiana en ejidos y comunidades, lo cual generaba el caos jurídico y por ende la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra de carácter social.

### **Intentos de reordenación**

El malestar que se gesto en épocas anteriores se tradujo en diversos intentos para dar una nueva orientación al proceso de reforma agraria, por lo que se replantearon ciertos aspectos en la bosqueja de nuevas alternativas. Entre estos intentos podemos dar la Reforma Agraria Integral, diseñada a inicios del sexenio 1982-1988, que reconocía que era Menester formular un replanteamiento conceptual de la Reforma Agraria que con una visión integral, trascienda las fronteras del reparto agrario hacia el resto de los factores de la producción agropecuaria (agua, crédito, organización, etc.) y promueva su debida distribución y articulación en el proceso de desarrollo nacional. Solo ello emitirá la decisión del Estado de fortalecer a los grandes grupos sociales cuyas conquistas son

irreversibles, impulsar y fortalecer el desarrollo rural integral para combatir la marginación social en el campo, eliminando los desequilibrios sociales, sectoriales y geográficos, que todavía presentan un cuadro injusto y de grandes desigualdades en las condiciones actuales de mis sociedades.

Así, como parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo de dicho sexenio se instrumentó el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la tierra, con el cual se trató de establecer la verdad geográfica del País mediante el levantamiento de un censo de los predios rústicos, con información suficiente sobre su uso, calidad, tipo de tenencia y situación legal, que permitiese determinar la verdad jurídica mediante su regularización. Este programa pretendió cimentar la organización del México moderno, ya que intentaba otorgar elementales garantías que permitieran desarrollar los esfuerzos conjuntos de los poseedores de la tierra, privados o sociales.

Gracias a esta información, obtenida mediante los mecanismos tecnológicos y cibernéticos más avanzados, se podrían determinar con precisión las superficies susceptibles de afectación y, en su caso, resolver rápidamente los expedientes agrarios sin margen de duda, lo cual otorgaría la ansiada seguridad al pequeño propietario.

No obstante lo ambicioso del programa, este feneció con el mismo Sexenio que le vio nacer y sus efectos, aun cuando en el papel eran otros, solo se tradujeron en la en visión de cierta cantidad de documentos como certificados de inafectabilidad y carpetas básicas en algunas zonas del País, pero sin el seguimiento y control indispensables para mantener actualizada la información que le diera eficacia. En otras palabras, no alcanzo su meta más ambiciosa.

El cambio sexenal 1988 -1994 se produjo en medio de la agudización del problema mencionado, por lo cual la demanda de solución se torno aun más perentoria y es necesario emprender acciones tendientes a ese fin. La respuesta la dio el presidente Carlos Salinas, con lo que aseguro su presencia en la historia nacional, mediante la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional y a la correspondiente nueva ley reglamentaria.

### **Proceso legislativo de aprobación**

El proyecto original de reformas sufrió algunas modificaciones en el Congreso de la Unión, quien finalmente lo aprobó y sometió al procedimiento constitucional de aceptación por las legislaturas de las entidades federativas, tras lo cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, fecha coincidente con el aniversario de la primera ley agraria.

Entre las modificaciones sufridas por el proyecto original, destaca de manera significativa la creación de un órgano para la procuración de la justicia agraria, que se tradujo en la ley reglamentaria bajo la configuración de la Procuraduría agraria, cuyo análisis específico realizaremos mas adelante.

## **REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD**

La Constitución establece una estructura triangular de la propiedad: la propiedad originaria de la nación como base, y la propiedad pública y la privada como derivaciones de la primera.

### **Propiedades originarias de la Nación**

Es la ratificación constitucional del principio tomado de la Independencia, mediante el cual la nación, representada por el Estado, se subroga en todos los derechos de la Corona española sobre el territorio de la Nueva España. Ello le permite no solo administrar las tierras que aun no hubieren salido de su dominio directo, sino incluso proseguir su transmisión a los particulares respecto de aquella que aun no hubiere enajenado, así como otorgar el reconocimiento a la propiedad que ya se hubiere transmitido, siempre dentro de la legalidad, manteniendo una regulación especial en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad, ya que por el hecho de su transmisión no se ha perdido el dominio eminente y superior que le corresponde a la sociedad en general. Gabino Fraga sostiene que:

La constitución de 1917 no ha hecho más que volver el régimen de la propiedad a la situación que le impone su origen mismo, reconociendo que la propiedad territorial mexicana tiene una tradición, jurídica diversa de la propiedad romana y que, por lo mismo, constituyendo un tipo diverso de esta, no puede ser juzgado con el criterio que dan las instituciones jurídicas derivadas directamente del derecho romano. La propiedad originaria que la nación tiene sobre el territorio de la República, que constituye un elemento de ser patrimonio, se rige actualmente por la ley sobre terrenos baldíos y nacionales de 30 de diciembre de 1950.

### **Propiedad Pública**

De acuerdo con el artículo 27 constitucional, en contrapartida al establecimiento de la propiedad privada, la nación se reserva el dominio directo de propiedades y recursos que el citado precepto establece. Esto es, las tierras, aguas y demás recursos que no han sido transmitidos a los particulares para constituir la propiedad privada, permanecen dentro del patrimonio de la nación, al cual se le denomina propiedad pública.

Dentro de este régimen, de manera general, encontramos que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; Los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta a componentes de los terrenos; yacimientos de piedras preciosas, salgan de gema y salinas formadas por aguas marinas; los fertilizantes; combustibles minerales sólidos; petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional.

También quedan dentro de este régimen todas las aguas de los mares territoriales, aguas marinas interiores y todos aquellos recursos hidráulicos como son ríos, lagos, lagunas, esteros, manantiales, cauces, lechos o riveras. No quedan en esta clasificación las aguas del subsuelo que pueden ser susceptibles de apropiación por el dueño del terreno y las que no se incluyen en las antes descritas. Asimismo, corresponde exclusivamente a la nación la conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica; el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la zona económica exclusiva fuera del mar territorial y adyacente a este.

La Constitución autoriza la concesión habilidad a los particulares o sociedades mediante acuerdo que otorgue el Ejecutivo Federal, específicamente referido a los recursos naturales, los minerales y aguas propiedad de la nación, no así en materia del petróleo, energía eléctrica o energía nuclear.

La propiedad pública o patrimonio nacional se encuentra regulada por la Ley General de Bienes Nacionales (Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1987), la cual establece una subdivisión en bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado; como bienes del dominio público (Art.58), entre otros señala los terrenos baldíos y demás bienes inmuebles declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles (frac VIII).

Los bienes del dominio privado (Art. 3o.) Se integran con las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2o. de la ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares (frac I), así como los que recobre por cualquier otro título; Asimismo, establece que los bienes del dominio privado señalados en la fracción anterior se regirán por la legislación de tierras, bosques, aguas y demás especializadas, siendo competentes para conocer de cualquier juicio civil, penal o administrativo o de cualquier otro tipo, respecto de los bienes tanto del dominio público como del dominio privado, exclusivamente los tribunales de la federación (Art.6o. y 7o.).<sup>2</sup>

### **Propiedad privada**

Como una consecuencia del principio de la propiedad originaria de la nación, esta reconoce la transmisión del dominio a los particulares realizada antes de la vigencia de la Constitución y la capacidad para seguir haciéndolo a partir de su sanción.

De manera genérica, se le entiende como el dominio de los particulares sobre tierras y aguas.

---

<sup>2</sup> De esta clasificación surge el interés para nuestra materia en los terrenos nacionales, a partir de los cuales puede constituirse propiedad privada (véase cha. 8, Terrenos baldíos y nacionales).

El párrafo primero del artículo 27 dice: "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." Ello quiere decir que se realiza una aplicación retroactiva del precepto para reconocer la propiedad existente antes de la vigencia del artículo constitucional, al amparo de otras legislaciones, mediante su desincorporación de la propiedad nacional, legitimando así los medios y títulos mediante los que se hubiere hecho la transmisión. Además, reconoce la facultad que tiene la nación para seguir transmitiendo tierras, con fundamento en la Constitución.

### **Función social de la propiedad**

Se establece la propiedad privada como una función social que aglutina el interés público, el beneficio social y la utilidad pública, que convergen en el interés supremo de la sociedad por encima del particular; Para cumplir dicha función social, la Constitución señala como va la imposición de modalidades, la expropiación y la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

### **Expropiación y regulación de los elementos naturales**

Por lo que toca a la expropiación, deberá ser decretada por el Poder Ejecutivo, por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Los tratadistas señalan que es el caso de la extinción del modo de manifestarse la propiedad privada porque es sustituido el bien expropiado con el importe de la indemnización, por lo que estrictamente el menoscabo del patrimonio del afectado es menor. La regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación se traduce en la normatividad expedida para su aplicación en materia de aguas (Ley de Aguas Nacionales), forestal (Ley Forestal), minera (Ley Minera), pesquera (Ley de Pesca), entre otras.

### **Modalidades de la propiedad**

Por modalidades debemos entender el modo de ser o manifestarse del derecho de propiedad, ampliado o restringido, con cargas positivas o negativas, general o local, transitorio o permanente, pero siempre conservando el ejercicio del uso, disfrute y disposición por el titular, y en atención a una causa de utilidad pública (combinación de conceptos de Landerreche, Mendieta y Chavez).

Tanto las modalidades como la regulación y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación tienen como objeto 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. Para el logro de los objetivos tanto en la imposición de modalidades como en la regulación de aprovechamientos, la propia Constitución establece la obligación de llevar a cabo medidas como es el ordenamiento de los asentamientos humanos y todo lo concerniente a los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; el fraccionamiento de los latifundios;

para la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades; y el desarrollo de la pequeña propiedad rural, el fomento a la agricultura, ganadería, selvicultura y actividades económicas en el medio rural para evitar la destrucción de los elementos naturales y los que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que son básicamente dos los elementos de las modalidades:

- a) el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente,  
y
- b) la modificación sustancial del derecho de propiedad, lo cual implica una limitación o transferencia del derecho de propiedad cuyos efectos pueden concentrarse en la extinción parcial de los atributos del propietario."

Corresponde exclusivamente a la nación la imposición de modalidades a la propiedad, pero únicamente en los casos en que sea dictada por el interés público, con el objeto específico ya indicado anteriormente; por esta razón, se constituyen las modalidades de la propiedad mediante la aplicación de las medidas necesarias para ello, consistentes en el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, la creación de nuevos centros de población, el fomento a la agricultura, evitando la destrucción de los elementos naturales y datos que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, los aspectos del derecho de propiedad que no tengan alguno de los fines anunciados con anterioridad, que estén contenidos en el artículo 27 constitucional, pueden ser impuestos por los estados por conducto de sus códigos civiles, estableciendo ciertas formas de limitación al ejercicio del derecho, que no son modalidades. La propiedad privada es una institución típica del derecho civil, sobre la cual no tiene facultad de legislar el Congreso de la Unión por estar excluida del artículo 124 de la Constitución.<sup>3</sup>

En concreto, encontramos que son modalidades generales de la propiedad privada la propiedad privada plena y la propiedad social; como modalidades especiales dentro de la primera están la pequeña propiedad individual y la propiedad de sociedades civiles y mercantiles; como modalidades especiales de la segunda están la propiedad de ejidatarios y comuneros, la propiedad de ejidos y comunidades y la propiedad de las colonias. La ley reglamentaria impone limitaciones específicas a cada una de estas modalidades; estas limitaciones pueden ser de interés privado o de interés público, que son las que en forma específica están señaladas por el derecho privado o por el derecho público. Entendemos que las limitaciones señaladas por el derecho público son las

---

<sup>3</sup> *En conclusión, las modalidades a la propiedad privada solo las puede imponer la nación por conducto del Congreso de la Unión, el que expedirá las leyes correspondientes para su ejecución." Los estados no pueden imponer modalidades a la propiedad pero si pueden limitar el ejercicio de esta."*

comprendidas en la Ley Agraria y legislación reglamentaria correspondiente, en tanto que las del derecho privado son las establecidas por el Código Civil y dispositivos relacionados.

### **Propiedad social**

Como podemos apreciar, la comúnmente denominada propiedad social de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal, así como las personas que los integran, es una modalidad de la propiedad privada: La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la propiedad de las tierras ejidales está comprendida dentro de la propiedad privada, las cuales pueden ser disfrutadas en forma colectiva o individual, como oportunamente veremos al entrar a su estudio.'

### **Nulidad de enajenaciones (1856)**

La nulidad de las enajenaciones de tierras que se hubieren hecho en contravención a la Ley de Desamortización de 1856 y de las que se hubiere despojado a las comunidades indígenas. Subsiste el precepto constitucional que fundamenta el derecho de las comunidades para promover la acción agraria de restitución de bienes comunales, así como el reconocimiento a la vigencia de los efectos de la ley que en su momento (1856) abrogó la propiedad de las congregaciones civiles y religiosas, dentro de las cuales se encontraban los bienes de propios, de los ayuntamientos y la propiedad comunal, en otras palabras, los predios legalmente fraccionados y adjudicados, que incluso implicaran la desaparición de las comunidades, obtuvieron pleno reconocimiento. Solo se restituyeron las tierras que fueron adquiridas mediante violación de la ley sin importar el tiempo transcurrido y sin respetar, por ende, el principio de la prescripción adquisitiva.

### **Nulidad de contratos y concesiones (1876)**

En cuanto a la nulidad de los contratos y concesiones que se hubiese hecho desde 1876, mediante despojo de los ejidos y comunidades, resulta un tanto curioso para el público en general retrotraer la acción agraria de restitución de bienes comunales a fechas tan lejanas y ajenas como los años 1856 y 1876; en el primer caso ya se mencionaron las causas; por lo que respecta al segundo, estas son un tanto más confusas, ya que el propio texto constitucional no especifica y solo se limita a declarar la nulidad de los contratos y concesiones, razón por la cual es necesario hacer cierta referencia a los antecedentes que fundamentaron dicha norma.

Enajenación de Terrenos baldíos, otorgando a todo habitante de la República el derecho a denunciar hasta 2 500 hectáreas de estos; El 31 de mayo de 1875, Sebastián Lerdo de Tejada expidió la Ley Provisional sobre Colonización, que concedió al Ejecutivo la facultad de estructurar todo lo concerniente a dicha colonización por medio de contratos con empresas particulares, lo cual dio nacimiento a las compañías deslindadoras que, como ya hemos visto, fueron protagonistas de los despojos de tierra y su preconcentración, lo que, a su vez,

origino el estallido revolucionario."

En segundo lugar, en 1876 Porfirio Díaz asume por primera vez la presidencia e inicia sus actividades centralizadoras del poder. Este hecho marca el comienzo de una etapa que la sido profundamente criticada, pero en la cual se destaca en forma especial la política conservadora, protectora de la propiedad territorial individual, que motivo un sin numero de arbitrariedades y despojos en contra de las comunidades, alentadas y consentidas en su mayoría por las famosas compañías deslindadas mediante el disfraz de contratos o concesiones.'

### **Justicia agraria**

El contenido de los principios de justicia agraria, garantía en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y prestación de asesora al campesino es muy amplia, reflejo de la enorme presión que ya se ejercía sobre el gobierno de la Republica.

Estos principios se incorporaron a la Constitución en 1983. Los dos primeros conceptos nos llevan a la dicotomía tradicional entre los propietarios sociales y los propietarios privados, situación que fue convertida en un verdadero paralelismo maniqueo. Al entonces candidato y luego presidente de la Republica se le presento un deplorable panorama agrario que lo coloco ante la disyuntiva de tomar medidas radicales, impracticables en la época, o declarar principios políticos acompañados de programas tendientes a mejorar la situación del campo.

Opto por la segunda vía y elevo a rango constitucional el derecho a la justicia que tienen los núcleos de población, así como los ejidatarios y comuneros; esto es: resolver legalmente sus necesidades y conflictos agrarios. Posteriormente, como un acto de notable deferencia hacia los pequeños propietarios, a incluso también para los de índole social, se incorporo a la Constitución la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, para lo que debieron crearse los mecanismos que regularan dicha situación, que se concretaron en el Programa de Catastro Rural y Regularización de la tenencia de la tierra.

El tercer principio, la prestación de asesora al campesino, constituye la ratificación en la Carta Magna de la protección oficial del sector campesino, que ya existía desde la creación de la Procuraduría de Pueblos; a fin de cuentas, nuevamente la balanza oficial se incline en favor de los ejidatarios y comuneros.

### **Desarrollo rural integral**

Este principio tiene alcances minenternenle políticos, ya que su contenido implica la amalgama de diversos aspectos de interés general, de manera complementaria a la recepción de la tierra; de cierta manera, forma parte de la justicia social. Significa que el desarrollo del campo deberá ser integral, de manera que aglutine los variados aspectos que contribuyen a su desarrollo, como la vivienda, la educación y el progreso de los centros de población, entre otros.

## **TEXTO REFORMADO EL 6 DE ENERO DE 1992**

A continuación nos ocuparemos de citar y comentar de manera general los preceptos reformados el 6 de enero, las disposiciones que ocuparon su lugar y, cuando sea este el caso, aquellas que se suprimieron y los efectos correspondientes.

### **Derogación del derecho de los núcleos de población de obtener dotación de tierras.**

Con esta disposición culmina de huiré la fase del reparto agrario, la entrega masiva de la tierra a los núcleos solicitantes. Sin embargo, recordemos que este proceso

Es un mecanismo idóneo para otorgar la ansiada seguridad jurídica sobre la propiedad privada de la tierra, ya que permite la recapitalización del campo, con lo que también se evita crear falsas expectativas a los grupos solicitantes y, en consecuencia, el enriquecimiento de líderes y organizaciones que han hecho del fantasma de la afectación un modus vivendi.

### **Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles**

Se deroga la prohibición a las sociedades mercantiles y civiles para adquirir bienes raíces (frac. IV); En consecuencia, toda persona física o moral puede adquirir inmuebles, derecho sujeto a ciertas limitaciones que pretenden evitar que se convierta en un instrumento para la acumulación indebida de tierras, por su parte, las instituciones de beneficencia y los bancos, se regirán por su propio reglamentario. De esta forma, la nación ejerce su derecho constitucional de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, creando la propiedad de personas morales como una nueva forma de manifestación de la propiedad privada plena, a la cual también se le imponen limitaciones específicas que en su oportunidad se analizarán.

### **Reconocimiento constitucional pleno a la personalidad y propiedad de los ejidos y comunidades.**

Con el reconocimiento constitucional pleno a la personalidad jurídica de los núcleos de población y a la propiedad ejidal y comunal de la tierra (frac. V I I), la Ley federal de Reforma Agraria reconoció en su artículo 23 a los ejidos y comunidades como entidades con personalidad jurídica, ya que los códigos agrarios anteriores no la establecían; En consecuencia, este reconocimiento constitucional, al que se calificó de "reconocimiento pleno", no es otra cosa que un pronunciamiento de carácter político-social con el que se incorpora a la Carta Magna un principio en favor de los núcleos agrarios.

Por otro lado, implica la ratificación constitucional del principio que sostiene que la propiedad de la tierra concedida por dotación o restitución deja de pertenecer al Estado o al régimen de propiedad privada del cual fue afectado, con lo que se

terminan los cuestionamientos sobre el control del PRI - gobierno sobre el voto del campesino al perder el Estado la capacidad de revocar la titularidad sobre esta tierra a ejidos, ejidatarios, comuneros y comunidades en el caso de no contar con su favor electoral.

### **Protección a la integridad territorial de la propiedad indígena**

Esta adición (frac. VII) es realmente innecesaria, ya que, como hemos visto, es la propiedad comunal, vía restitución, la única forma de afectación agraria de la propiedad y por ende lleva implícita la protección de la autoridad agraria; nuevamente creemos que esta disposición tiene claros objetivos de carácter político.

### **Reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal**

Esta disposición (frac. VII) permite que ejidatarios y comunidades adopten las condiciones que más les convengan para aprovechar sus recursos productivos. En consecuencia, pueden decidir el uso asociado de sus parcelas y tierras comunales, celebrar contratos de arrendamiento, mediaría, aparcería y de explotación directa por terceros.

Con ello se regulariza el rentismo y la venta ilegal, oculta pero de todos conocida, de tierras ejidales, que por encontrarse al margen de la ley generaba innumerables conflictos, con frecuencia de orden familiar. Debido a estas prácticas, el fantasma de la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra también se hacía presente en la propiedad social.

Al imponer la ley derogada la comunión de los derechos agrarios, entre los que se encuentra el derecho a la parcela, con la sucesión legítima, y la obligación de contribuir al sostenimiento familiar con aquella, se conformaba un verdadero patrimonio familiar casi de tipo colectivo, motivo de conflictos por el interés que despertaba el gozar de dichos derechos. Por ello los frecuentes arrendamientos y ventas de parcelas, siempre ilegales, eran blanco de los ataques de la familia (padres, esposa, concubina, hijos) o incluso de otros ejidatarios, que solicitaban la privación de derechos y su adjudicación en favor de sus propios familiares o de vecinos carentes de parcela deseosos de obtenerla. Con la reforma, estos motivos de discordia desaparecieron, ya que al individualizar la titularidad de la parcela y las facultades de su disposición, pero sin olvidar a la familia inmediata, esta contaba con un derecho del tanto para adquirirla en caso de enajenación.

### **Autorización a ejidatarios para transmitir libremente sus parcelas entre sí**

Concede a los ejidatarios el derecho de transmitir sus parcelas entre sí y autoriza al núcleo ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria, pero también señala límites a la concentración de la propiedad social (frac. VII). En el primero de los casos, se concede una libertad ejidal interna, esto es, no sujeta a la decisión de las asambleas y solo constreñida al respeto del derecho del tanto y de los requisitos de forma internos.

Esta disposición nuevamente convalida la practica de la enajenación ilegal de derechos parcelarios, ya que reconoce la existencia del problema y la imposibilidad de evitarlo, por lo que resultaría mas justo establecer ciertas medidas de control que a fin de cuentas también generaran beneficios para la familia, pero es congruente con la realidad económica local. Parcelario dentro del régimen de propiedad social, es decir, subsiste la incorporación al ejido. El segundo aspecto se refiere al caso de que el ejidatario plantee la desincorporación de sus derechos respecto del régimen de propiedad social del núcleo de población para ubicarlo en el de la propiedad privada, con pleno dominio sobre ellos. En este caso, deberá cumplir con los requisitos y procedimientos que se establezcan para que la asamblea lo apruebe.

La posibilidad de que el ejidatario finalmente se convierta en titular del derecho de propiedad, bajo el régimen civil, es una de las cuestiones que más se discutieron entre los defensores y detractores del sistema agrario. Incluso se llegó a exigir lo que se denominó la privatización del campo, considerándolo como un requisito indispensable para lograr la productividad necesaria y, por consiguiente, la autosuficiencia alimentaria y el mejoramiento de la economía familiar del campesino.

En congruencia con las limitaciones para los propietarios privados sobre la tenencia territorial, para los propietarios sociales los límites no podrán ser superiores a 5% de 11 superficie total del poblado y no exceder del tope máximo de 100 hectáreas de riego o equivalentes.

## **Restitución**

Continuara la restitución de tierras, bosques y aguas a los noqueélos de población (frac. V11 y Vill). Esta Serra la única forma de constituir propiedad social impositivamente; en otras palabras, desaparecida la posibilidad de tomar tierras para dotar a los núcleos solicitantes, la propiedad privada solo se afectara cuando corresponda restituiría a las comunidades indígenas.

Ahora bien, en este caso tal vez no resulte apropiado el use de la palabra "afectación agraria", ya que en su sentido estricto significa "devolver lo que se posee injustamente", que sería el caso en virtud de que dicha acción agraria procede siempre que se demuestre el tiempo y forma de despojo, por lo cual la devolución de lo despojado significa un acto de justicia. Sin embargo, cabe preguntarse si realmente esa devolución es justa, no obstante que legal, desde el punto de vista del particular actual<sup>4</sup>.

## **Supresión de la dotación de tierras y el concepto de unidad individual de dotación**

El proceso de la tenencia inmobiliaria rural, para muchos es el punto final de la reforma agraria para otros es un regreso al conservadurismo, a la política porfiriza de preconcentración de la tierra en beneficio de los latifundistas. Muchos sostienen

<sup>4</sup> *Debe precisarse que este primer aspecto implica la permanencia del derecho*

que lo anterior es parte de la política neoliberal impuesta en el ámbito mundial, donde uno de los más importantes valores económicos es la reprivatización de las empresas públicas, el adelgazamiento de los aparatos gubernamentales. Finalmente, no faltara quien diga que la desaparición de la Unión Soviética y su sistema socialista motivo la radical reforma constitucional y el viraje en torno al régimen ejidal. A fin de cuentas, los resultados sobre lo acertado o no de la medida solo se verán a mediano plazo.

### **Supresión del precepto que crea la SRA, CCA, CAM, comité particular ejecutivo y comisariato ejidal**

Suprime el precepto que creaba la Secretaria de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, los comités particulares ejecutivos y los comisariatos ejidales. Tanto la Secretaria de la Reforma Agraria como el Cuerpo Consultivo Agrario tienen su sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interno de la primera, razones por las que esta reforma no necesariamente significa su desaparición. La labor de la Secretaria deberá reencauzarse hacia la organización agraria, arrea que fue tradicionalmente subestimada y que muestra un rezago impresionante, lo que significa una sustancial reducción de sus actividades. Por ello, es necesario a mediano plazo se fusione con otra dependencia, que por lógica debería ser la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La misma reforma constitucional crea los tribunales agrarios como órganos Federales de plena jurisdicción y autonomía para la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional. Por tal motivo, las comisiones agrarias mixtas deberán liquidar o transferir sus cargas de trabajo y por ende desaparecerán.

Al término del reparto masivo de la tierra y al no haber por ello nuevos expedientes de afectación para crear o ampliar ejidos, los comités particulares ejecutivos, que cumplían una función representativa durante el desahogo de los expedientes, perdieron su razón de ser. Solo intervendrán en la constitución voluntaria de ejidos, caso en el que no hay controversia, para lo cual se designara el órgano representativo expresamente autorizado por la ley.

La figura del comisariato ejidal subsiste a pesar de la reforma constitucional, ya que la propia ley reglamentaria y los artículos transitorios de la reforma (tercero) lo conservan como órgano representativo, administrador y ejecutor de los acuerdos de la asamblea.

### **Supresión del procedimiento de dotación de tierras, la indemnización por afectación agraria, el certificado de inafectabilidad y el precepto relativo al amparo de los particulares afectados**

Estas disposiciones (frac. XV) son congruentes con la conclusión del reparto agrario. El certificado de inafectabilidad, otrora anhelado por el pequeño propietario como medio previsto por la ley para atenuar unos tanto las acciones agrarias, ya no es necesario. La reforma convierte en inafectable la propiedad privada, por lo que

es el precepto constitucional el que sustituirá la declaración presidencial que le otorgaba el estatus esperanzador en defensa de las afectaciones, aun cuando no era definitivo. Por ende, desaparece también la indemnización por afectación y la deuda agraria. En consecuencia, el amparo en materia agraria, como medio de defensa de los propietarios particulares que cuentan con el certificado de inafectabilidad en contra de las afectaciones agrarias, solo podrá ejercerse en contra de la acción de restitución; En cualquier otra circunstancia, cuando se reclame la actuación de la autoridad, procederá el amparo en materia administrativa.

### **Prohibición de latifundios**

Esta tajante disposición (frac. XV) se complementa con otras disposiciones. Entre ellas, la reiteración de los límites a la extensión de la pequeña propiedad, la supresión de las facultades concedidas anteriormente a la autoridad para la afectación de tierras y la ampliación de los tipos de cultivos especiales que quedaran a salvo de una sanción. Respeta el trabajo personal del propietario para mejorar la calidad de su tierra y solo prohíbe que, al transformar la propiedad ganadera en agrícola, se excedan los límites de esta.

### **Supresión de la afectación con fines agrarios o de reparto, respecto de la pequeña propiedad no exceda los límites**

Como única sanción para el caso de violación a la extensión de los límites, se establece (frac. XV) el fraccionamiento y enajenación de la excedencia, en forma voluntaria dentro de un año, o en rebeldía, después de este plazo, mediante pública almoneda. También establece el derecho de preferencia para la adquisición de estas superficies y la facultad de las entidades federativas para legislar sobre la forma en que se proceda a este fraccionamiento. Es pues, el cierre del reparto agrario.

En realidad, la sanción de fraccionamiento y venta tiene efectos relativos, fundamentalmente de carácter administrativo, porque, como es fácil comprender, el producto de la venta de la excedencia resarce al infractor de cualquier perjuicio, de acuerdo con el valor comercial fijado por las fuerzas del mercado. Por supuesto, era muy importante la legislación que al respecto debe elaborarse cada entidad federativa, tendiente a regular el aspecto procesal de esta cuestión en la que se debe tomar en cuenta las circunstancias y costumbres locales.

### **Creación de los tribunales agrarios y elevación en el ámbito constitucional de la Procuraduría Agraria**

El establecimiento de órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía también es una cuestión largamente discutida, producto de la permanente desconfianza sobre los encargados de la aplicación de la ley y el desahogo de las instancias en los diferentes procedimientos por la existencia de una ancestral corrupción en donde el mejor postor es quien mejor derecho posee. Las enormes lagunas de la ley, la oscuridad de las disposiciones y la ambigüedad de los procedimientos, provocaron que las comisiones agrarias mixtas cayeran en la más

pura mercadotecnia. Como siempre, dejar la facultad jurisdiccional en manos de organismos burocráticos no siempre capacitados, favoreció la distorsión de los principios de la justicia agraria.

Por otro lado, cabe precisar que la Procuraduría Agraria como institución protectora de los campesinos no tiene su origen en la reforma de 1992, sino que cuenta con antecedentes significativos que se remontan hasta la Colonia, con el primer defensor de los indios en la persona de Bartolomé de las Casas, y llegan a la época moderna, con la Procuraduría de Pueblos y el decreto del presidente Adolfo Ruiz Cortines del 5 de agosto de 1953 que la crea como asesora gratuita para el campesino. Como en su oportunidad veremos, esta institución absorbe una buena parte de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria.

## **EL DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO**

### **REVOLUCION LEGISLATIVA DEL DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO**

Al comienzo de su obra Derecho agrario revolucionario, Mario Ruiz Massieu sostiene:

Una de las áreas del derecho mexicano de conformación más auténtica, es sin duda la del nuevo derecho agrario, que nace y se desarrolla a partir de la Constitución de la República de 1917, como producto inmediato del movimiento revolucionario que dio vida a la dictadura porfirista, aun cuando tiene vestigios todavía más antiguos. Por último, en la tercera parte se analizan las instituciones agrarias vigentes, fundamentalmente las contenidas en el artículo 27 constitucional y en la Ley Federal, de Reforma Agraria, que dan pie al derecho agrario revolucionario.

Hemos tomado el concepto del autor citado como indicativo de la segunda fase de la conformación del derecho agrario, ya que se identifica plenamente con el periodo que se inicia con la ley del 6 de enero de 1915 -primera disposición agraria de vigencia real impulsada por el movimiento armado y posteriormente elevada a rango constitucional al ser incorporada al artículo 27 hasta la reforma del 6 de enero de 1992, momento en el que esta rama del derecho sufre una transformación radical.

También podríamos denominarle derecho de la reforma agraria, ya que se refiere a las disposiciones que en esa materia se dictaron para transformar el sistema agrario imperante hasta entonces.

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

Como ya vimos en el capítulo II, esta ley fue expedida por Venustiano Carranza. Básicamente declaraba la nulidad de las enajenaciones de tierras que hubieran violado la Ley de Desamortización, con lo que daba nacimiento al derecho

a la restitución, así como a los primeros órganos facultados para repartir tierra. Su importancia radica en que fue la primera ley agraria que otorgó acciones efectivas para recuperar tierras malhabidas. La Constitución de 1917 avaló las acciones de reparto agrario realizadas en cumplimiento de sus preceptos, confirmando las dotaciones efectuadas de conformidad con el decreto. Con la reforma del 10 de enero de 1934, esta ley constitucional se incorporó al texto del artículo 27.

### **Artículo 27 constitucional de 1917**

Recordemos que dicho artículo ha sufrido diversas modificaciones. En el texto original se establecía el derecho de los pueblos a recibir tierras mediante la adquisición de propiedades particulares, considerándolas incluso como de utilidad pública, por lo que la vía idónea para ello era la expropiación (párrafo tercero); se ratificaba el contenido y acciones de reparto realizadas al amparo de la Ley del 6 de enero de 1915, especialmente las referidas a restituciones en favor de comunidades; por último, declaraba competentes a los tribunales correspondientes (preveía ya su posible existencia) y otorgaba a las entidades federativas la facultad para determinar en sus jurisdicciones la extensión máxima de los predios, a la vez que concedía a los propietarios la facultad de fraccionar y vender los excedentes.

Como se puede apreciar, la reforma agraria nació ligeramente moderada, dándole especial atención a las restituciones de tierras de las que hubieran sido despojadas las comunidades. Se ordenaba la dotación de predios a los núcleos de población que carecieran de ellos como una forma de encauzar la redistribución de tierras, pero sin afectar para ello la propiedad particular, entendida en su versión moderna de simple despojo. Solo serían afectadas, previo procedimiento legal a su venta, los excedentes que los estados determinaran, así como aquellos terrenos que fuesen declarados expropiables, lógicamente, mediante indemnización. La posterior utilización de la figura de la afectación, como se (lego a interpretar años más tarde, no existía. En sus primeras épocas, la reforma agraria o reparto de la tierra se llevó a cabo en forma moderada. Es en ellas donde encontramos los antecedentes que sirvieron de fundamento a la reforma de 1992, cuyo ejemplo más notable es el fraccionamiento y venta de la propiedad como sanción administrativa por excedencia de superficie. En cierto modo, dicha reforma implicó la toma de principios planteados directamente por el constituyente.

### **Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920**

Esta ley promulgada por Alvaro Obregón se refiere al derecho a la restitución y dotación que tienen los pueblos, rancharías, congregaciones y comunidades. En ella se denomina oficialmente ejido a la tierra dotada a los pueblos (Art. 13. Con esta ley se ordenaron y sistematizaron las numerosas circulares que se habían expedido sobre la materia, se introdujeron criterios para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron ciertos principios de organización de las autoridades agrarias. El derecho a la indemnización del propietario de la tierra afectada por la vía que en este caso se denomina expropiación agraria (Art. 35 y 36), lo que por supuesto fue la piedra nasal de la discutida deuda agraria.

## **Decreto Ley del 22 de noviembre de 1921 de Álvaro Obregón**

Mediante esta disposición se abrogó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, se ratificó la incorporación de la ley del 6 de enero de 1915 al texto del artículo 27 constitucional y se otorgaron facultades expresas al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias a fin de facilitar la resolución de los problemas del sector. Además, estableció las procuradurías de pueblos en cada entidad federativa con el objeto de ofrecer patrocinio gratuito en relación con las gestiones de dotación y restitución de ejidos.

## **Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922**

Esta disposición de Álvaro Obregón se limita a reglamentar la parte adjetiva de las dotaciones y restituciones de tierras, y dejó el artículo 27 constitucional como el precepto sustantivo en la materia, razón por la que se entiende la gran producción de disposiciones, circulares y decretos aclaratorios que se generaron en esta época.

## **Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927**

Después de una gran emisión de disposiciones agrarias, Plutarco Elías Calles expidió esta reglamentación sistematizada del artículo 27, cuyos capítulos contienen importantes aspectos procedimentales, entre los que destaca el relativo a la pequeña propiedad y la propiedad inafectable, que determina las superficies inafectables para dotación: 150 hectáreas de cualquier calidad y hasta 2 000 hectáreas de agostadero, en términos generales. Ratifica el derecho de los poblados para recibir tierras por dotación y por restitución (Art. 1º y 3º.), En cuyo primer caso se tomarían de las excedencias de los predios particulares considerados como inafectables.

Cabe mencionar que esta ley contempla la existencia del procurador de pueblos y su participación procesal como representante del poblado (Art. 64). Otro aspecto importante es el contenido del artículo 179 que imponía que las resoluciones presidenciales sobre dotación y restitución deberían inscribirse en el Registro Público de la Propiedad en calidad de títulos de propiedad, lo que constituya un antecedente del reconocimiento constitucional pleno a la propiedad de los no dueños de población sobre sus tierras.

Finalmente, esta legislación mantiene la equiparación entre la afectación agraria para dotaciones y la expropiación. Vea el artículo 181: "Las resoluciones presidenciales de dotación, engendran de pleno derecho, la expropiación de las tierras o aguas afectadas por ellas. El derecho de indemnizaciones respectivas se desprende de las expropiaciones mismas y se regirá por las leyes y disposiciones sobre la materia."

## **Ley que reforma la anterior, expedida el 11 de agosto de 1927 por Plutarco Elías Calles**

Señala como propiedad inafectable para efectos de restitución las tierras tituladas en los repartimientos de la Ley de Desamortización de 1856 y hasta 50 hectáreas poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de 10 años (Art. 25); Para el caso de dotación se requería una clasificación especial, aunque se debería tomar como base 150 hectáreas de riego o humedad Art. 26.

Dejo subsistentes las disposiciones que reconocen la propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras (Art. 95) y el carácter de expropiación respecto de la tierra afectada por resoluciones presidenciales de dotación y su consecuente derecho a la indemnización Art. 97.

## **Decreto del 12 de enero de 1932**

Por su relación cronológica, es importante mencionar el decreto que reforma el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, considerada como ley constitucional vigente, expedido el 12 de enero de 1932 por Pascual Ortiz Rubio, el cual inicia la radicalización del proceso agrario porque despojaba totalmente de medios de defensa ordinarios y extraordinarios a los propietarios afectados por dotaciones y restituciones.

## **Código agrario del 22 de marzo de 1934 de Abelardo L. Rodríguez**

Este cuerpo normativo mantiene la inafectabilidad de la pequeña propiedad ante intentos de restitución y de dotación, aunque en este último caso se determinaron con mayor precisión sus límites, ya que se incluyeron los correspondientes a los cultivos especiales (Art. 50 y 51. Además, ordena mantener a los ejidatarios como propietarios de las tierras y aguas concedidas por resolución presidencial (Art. 79 y 81), a la vez que ratifica el derecho de los afectados por dotación para que les sea pagada la indemnización correspondiente Art. 177.

## **Código agrario del 23 de septiembre de 1940 de Lázaro Cárdenas**

Este código confirma el derecho a la indemnización en favor de los afectados por dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población (Art. 82), así como las condiciones para declarar la inafectabilidad en materia de restituciones. Sin embargo, en relación con dotaciones y ampliaciones, las reduce a 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 150 y 300 de cultivos especiales, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de monte o terrenos áridos (Art. 173 y 175).

## **Código agrario del 30 de diciembre de 1942 de Manuel Ávila Camacho**

Este dispositivo agrario fue el de más larga vida. Siguió los lineamientos generales establecidos en sus precedentes, pero en el transcurso de sus 3 años de vigencia se expidieron gran cantidad de reglamentos y decretos. Martha Chávez sostiene que:

Fue adicionado y modificado en muchos puntos, pero con esto dio lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad; requirió de modificaciones, tanto para resumir todas las reformas de que fue objeto, como para ponerse a tono con el ritmo de la Reforma Agraria, que ya paso tic la primera etapa de mero reparto de tierras, y sé volvió integral, atendiendo otras fases del problema agrario.

Este código mantiene los limites de la propiedad inafectadle en 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 150 y 300 de cultivos especiales (Art. 104), 400 de agostadero de buena calidad y 800 de monte o terrenos áridos (Art. 106); También introdujo las concesiones ganaderas inafectadles hasta por 25 anos (Art. 1 HI 5), cuya superficie podía tener una extensión de hasta 300 hectáreas de las mejores tierras y de 50 000 en tierras estériles, las que podían duplicarse mediante el cumplimiento de determinados requisitos Art. 1 17.

Este dispositivo tambien mantiene el derecho de los propietarios afectados por dotación de ejidos a recibir la indemnización correspondiente, acción que prescribía en el plazo de un ano (Art. 75).

## **LEY FEDERAL DL REFORMA AGRARIA**

La iniciativa de ley presentada a la Camara de Diputados del Congreso de la Unión por Luis Echeverría Álvarez el 29 de diciembre de 1970 señalaba:

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del articulo 27 constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la revolución mexicana. El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia, su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad mas justa y democratica en el campo [...] La reforma agraria en Mexico acogio la pequena propiedad y establecio su regimen legal. El proyecto se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. En rigor, los mismos principios deben regir para los ejidos, las comunidades y las pequeñas propiedades, puesto que todos ellos se fundan, en su esencia, en el carácter social que otorga a la propiedad territorial él articulo 27 constitucional.

Motivo de análisis posterior, solo mencionará que la inafectabilidad por razones de restitución se mantuvo en los términos de la legislación vigente (Art. 193), así como la superficie contenida en las equivalencias del Código Agrario para los casos de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal (Art.. 249 y 250. La ley prevé, ademas, como requiero para sostener la calidad de inafectadle, el mantenimiento de cultivos. Por lo contrario, Serra afectado si no se

cultiva por mas de dos anos (Art. 251) o que dicho cultivo sea ilícito (Art. 257. El texto señala la posibilidad de obtener indemnización por afectaciones cuando se tratare de dotaciones Art. 219. Sin embargo, en la realidad tal disposición se observo limitadamente, por considerar que no puede haber expropiación, por lo tanto tampoco indemnización, cuando la afectación de tierras particulares se efectúa como sanción, ya sea por superar los limites, por falta de cultivo o porque este sea ilícito, lo cual constituye violación a la ley. Finalmente, suprime la posibilidad de continuar con el otorgamiento de concesiones ganaderas, por lo que, en la practica, se negó la ampliación de su duración (Art. 5 transitorio Ley Federal de la Reforma Agraria) y, al vencimiento de cada una de las que ya se habían otorgado, se procedió a su afectación.

## **Vigencia**

Su vigencia esta delimitada por dos grandes principios del derecho: por un lado, el principio de la irretroactividad de la ley se aplica cuando nos referimos a que la nueva Ley Agraria iniciara sus efectos a partir del 27 de febrero de 1992(DIA siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, articulo primero transitorio), razón por la cual no podrá ser aplicada en asuntos, actos o documentos jurídicos que tengan origen anterior a la misma, sino que en dichos casos deberá aplicarse la ley que estaba vigente anteriormente, o sea, la Ley Federal de la Reforma Agraria. El otro principio estrechamente relacionado, sostiene que la ley aplicable al caso Serra la que regla en el momento en que se origino dicho caso. Finalmente, el propio capitula de artículos transitorios de la nueva Ley Agraria determina con mayor precisión su vigencia.

El articulo tercero señala que la Ley Federal de Reforma Agraria, aunque derogada por el articulo anterior, se seguirá aplicando sobre los asuntos agrarios que se encuentren en tramite, correspondientes a las dotaciones, ampliaciones, nuevos centros de población, restituciones y conformaciones de bienes comunales, en tanto se creen los tribunales agrarios, y por lo cual serán resueltos por las autoridades administrativas conforme a lo previsto (siempre en relación con el tercero transitorio del decreto que reforma el 27 constitucional.

Si en el momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, para lo cual se publicaran avisos en el Diario Oficial de la Federación, existen expedientes agrarios, sean de tierra o de cualquier otra índole, sobre los cuales no se hubiere dictado resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnaran a los mismos, a fin de ser resueltos de acuerdo con las disposiciones que reglamentaban esas cuestiones, o sea la Ley Federal de Reforma Agraria y demás leyes derogadas. Los asuntos nuevos y aquellos que conforme a la nueva Ley Agraria sean competencia especifica de los tribunales, se acogerán a la nueva ley y serán resueltos por estos.

El articulo cuarto transitorio reconoce' la plena validez de todo documento anterior a la nueva ley, ajustado a la Ley Federal de Reforma Agraria; En otras palabras, los certificados de derechos agrarios y comunales se conviden en el antecedente que servirá de base para la obtención de los nuevos certificados o

constancias que hagan valer los derechos, mientras que los certificados de inafectabilidad serán probatorios de calidad de tierras, equiparables a las constancias de agostadero de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Como podemos desprender de los artículos transitorios comentados, la Ley Federal de la Reforma Agraria mantiene una vigencia significativa en cuanto a los expedientes de tierras, así llamados por ser acciones de reparto agrario, así como para todo acto o documento que tuviere origen en el tiempo de su aplicación.

## **Acciones y procedimientos**

### **Dotación de tierras**

Era el derecho de los núcleos de población para obtener tierras -tomadas de las inmediatas para satisfacer sus necesidades, siempre que reunieran los requisitos de capacidad individual y colectiva. La capacidad agraria individual se integraba con los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad o con familia a su cargo, campesino de ocupación, con radicación mínima de seis meses en el poblado, no exceder en la industria, comercio o agricultura un capital máximo de cinco salarios mínimos mensuales, no poseer superficies cuya extensión sea igual o superior a la unidad individual de dotación (10 hectáreas de riego o equivalentes), no ser ejidatario y no haber sido condenado por siembra, cultivo o cosecha de estupefacientes (Art. 200).

La capacidad colectiva de los núcleos requería para su reconocimiento de por lo menos seis meses de existencia previa a la fecha de la solicitud de dotación (Art. 195), contar con un mínimo de 20 integrantes (Art. 196, fracción 11) que reunieran los requisitos de capacidad individual y que no se tratara de capitales estatales o de la República, poblaciones de más de 10 mil habitantes o puertos marítimos (Art. 196, fracs. 1, 111 y IV).

El procedimiento se realizaba en dos instancias: la primera desahogaba ante la comisión agraria mixta del estado, donde, una vez publicada la solicitud en el Diario Oficial de la Federación, se procedía al nombramiento de los integrantes del comité particular ejecutivo, representantes del grupo solicitante, se realizaba el censo agrario y pecuario, los trabajos técnicos informativos en un radio legal de siete kilómetros y se recibían pruebas y alegatos, para, finalmente, emitir un dictamen que sirviera de base para el mandamiento del gobernador, autoridad que resolvía en esta instancia.

La segunda instancia se desahogaba ante la Secretaría de la Reforma Agraria, específicamente ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual también emitía un dictamen que servía de base para la resolución presidencial que clausuraba el procedimiento Art. 304. Luego se elaboraban los planos conforme a los cuales se entregaría la tierra y se ordenaba la ejecución o entrega material de los predios afectados para la dotación Art. 305, 306 y 307. Una vez efectuada esta, se procedía a la elaboración del plano definitivo.

## **Ampliación de ejido**

Aquella solo podía plantearse cuando se hubiere ejecutado una resolución presidencial rotatoria de tierras, por lo que la capacidad agraria colectiva para solicitarla se reconocía solo cuando se comprobaba que las tierras eran insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado (Art. 325), y que se explotaban total y debidamente las tierras de cultivo y de aprovechamiento común, así como que en el grupo existía un mínimo de (0 personas con capacidad individual.

El procedimiento era igual al de dotación y podía instaurarse de oficio (Art. 325) en el caso de insuficiencia de tierras de origen, o a petición de parte en el caso de insuficiencia sobreviviente Art. 241.

## **Nuevos centros de población**

Tanto la capacidad agraria colectiva como la individual se otorgaban a condición de reunir los mismos requisitos que para la dotación, excepto en lo relativo a la radicación de los solicitantes, ya que la ley les autorizaba a tener como lugar de origen diversos poblados (Art. 198), agregándose que deberían haberse agotado las instancias de restitución, dotación y ampliación Art. 244. En otras palabras, la capacidad individual y, por ende, la colectiva, requería adicionalmente el estatus de "campesino con derechos reconocidos o a salvo", es decir, del reconocimiento oficial de capacidad por medio de una resolución que así lo estableciera (Art. 326. El procedimiento también podía ser iniciado de oficio (Art. 326) o a petición de parte, debiendo mediar únicamente la conformidad de los interesados para trasladarse al lugar donde se localizaran las tierras que fueran necesarias para establecer el nuevo centro de población. En caso de negativa, contaban con la posibilidad de ejercer el derecho de acomodo en otro a otros ejidos.

El trámite era ante una sola instancia (Art. 327): la Secretaria de la Reforma Agraria, quien ordenaba la publicación en el Diario Oficial (Art. 329); se realizaban trabajos técnicos y se recibían pruebas y alegatos (art. 331), se solicitaba la opinión del Ejecutivo local y de la comisión agraria mixta, al cabo de lo cual el Cuerpo Consultivo Agrario emitía su dictamen, que servía de base para la resolución presidencial correspondiente arts. 332 y 333. En todo lo demás serían aplicables las disposiciones relativas a las dotaciones de tierras (Art. 245 y 246. Técnicamente, los nuevos centros de población son ejidos con funcionamiento interno y externo idénticos, la única variación es el procedimiento para su constitución, como observamos con anterioridad.

## **Restitución de bienes comunales**

Los núcleos de población tenían (y tienen) derecho a que se les restituyan sus tierras, bosques o aguas cuando hayan sido despojados mediante violación a la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, o por privaciones realizadas ilícitamente por cualquier autoridad federal a partir de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, incluyendo las efectuadas por compañías deslindadas, jueces y autoridades locales. Para que prosperara el ejercicio de esta acción, debía

comprobarse tanto la propiedad de las tierras, bosques y aguas, como el tiempo y forma del despojo (Art. 279).

Con la Ley Agraria, el procedimiento respectivo Serra tramitado por la vía del juicio agrario, como se analizara en su oportunidad; por ahora, solo veremos el antecedente procesal. El procedimiento constaba de dos instancias; se iniciaba mediante solicitud ante la comisión agraria mixta del estado, la cual se publicaba en el Diario Oficial. Esta debía acompañarse de los elementos fundatorios de la acción y a los títulos primordiales fundatorios se les practicaba el estudio paleográfico para determinar su autenticidad y legitimidad; posteriormente se procedía a la realización de trabajos técnicos informativos y al levantamiento del censo Art. 281. En caso de que el estudio resultara negativo, se proseguía el expediente de dotación iniciado paralelamente (Art. 282 y 285). La comisión emitía su dictamen, base para el mandamiento del gobernador (Art. 283); el delegado agrario formulaba su opinión y turnaba el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen, que era sometido al titular del Ejecutivo para la resolución definitiva. La ejecución de esta se realizaba conforme a los mismos términos que la dotación (Art. 307).

### **Reconocimiento de bienes comunales**

Esta acción era ejercitada por los núcleos de población que de hecho o de derecho conservaban la posesión sobre tierras comunales (Art. 267). Su rasgo característico era la titularidad y posesión colectiva de la tierra, pero específicamente respecto de aquella que no presentara conflicto, ya que en caso de que lo hubiera, se tramitaría por la vía de la restitución Art. 365. poblado, la posesión de tierras y el estado comunal de dicha posesión. Por su parte, la capacidad individual se conformaba con los mismos requisitos exigibles para el caso de la dotación, a los cuales se agregaba el de ser originario y vecino del lugar, con una residencia mínima de cinco años Art. 267.

El procedimiento se iniciaba ante la delegación agraria (Art. 356), acompañando las pruebas correspondientes (Art. 258). La delegación efectuaba los trabajos de localización, verificación de la posesión, censo y en su caso, el dictamen paleográfico de los títulos (art. 359), y ordenaba la publicación para que los interesados alegaran su derecho (Art. 360). Luego, el Cuerpo Consultivo Agrario elaboraba su dictamen, que fundamentaba la resolución presidencial (Art. 362), la cual se ejecutaba mediante el deslinde de los terrenos reconocidos Art. 364.

### **Dotación, restitución, accesión y ampliación de aguas**

Al igual que en materia de tierras y bosques, los núcleos de población tenían derecho a que se les concediera el aprovechamiento de aguas en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades, en el caso de dotación (Art. 195), y a que se les restituyera en el caso de que hubieren sido despojados (Art. 191 y 192). La capacidad agraria individual y colectiva de los solicitantes debía reunir las mismas características de las otras acciones de tierras.

La solicitud era presentada ante el Ejecutivo local, quien debía recabar la opinión de la entonces Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la disponibilidad de aguas; en caso negativo, se notificaría; y de ser positivo se iniciara el procedimiento ante la comisión agraria mixta Art. 318. En este caso, se sujetarla en lo conducente a lo previsto para la dotación y restitución de tierras. Los trabajos técnicos informativos debían ser realizados por la SARH y se resolvería, en primera instancia (Art. 286), con mandamiento del gobernador (Art. 292 y 322) y en la segunda, ante la SARI], con resolución presidencial (Art. 323).

### **Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables**

Estas acciones eran promovidas de oficio, por y ante la propia Secretaria de la Reforma Agraria, o a petición de parte del Ministerio Público Federal, de la comisión agraria mixta o de campesinos interesados, para obtener la declaración de nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables y de los denominados actos de simulación (Art. 399. Se publicaba la solicitud en el Diario Oficial, se practicaban las investigaciones que la secretaria juzgara necesarias y se recibían las pruebas y alegatos de las partes (Art. 401, 402 y 403).

Al termina del procedimiento se emitía un dictamen que se sometía a la resolución del presidente de la República. En el caso de que éste declarara nulidad del fraccionamiento, se anulaban todos los actos que se hubieren celebrado cancelándose todas las inscripciones realizadas en el Registro Agrario y en el de la Propiedad. En consecuencia, estos predios podían ser afectados para satisfacer necesidades agrarias (Art. 404 y 405).

### **Nulidad de actos y documentos que contravenían las leyes agrarias**

Esta acción se promovía contra todo aquello que no tuviere una forma precisa de hacerse valer en la ley (Art. 406). Constaba de una instancia y se planteaba ante la comisión agraria mixta, de oficio o a petición de parte, siempre que se contara con el interés necesario; La investigación del caso se abría y se recibían las pruebas y alegatos en periodos determinados. Concluidos los plazos, se dictaba una resolución que no admitía recurso alguno, la cual era ejecutada por la propia comisión o por la delegación agraria, según fuera el caso, reparando o reponiendo el acto o documento anulado (Art. 407 al 412).

### **Nulidad de contratos y concesiones**

Este procedimiento era reglamentario de la fracción XVIII del 27 constitucional (Art. 413) y se iniciaba por acuerdo presidencial. La secretaria efectuaba las investigaciones necesarias, notificaba a los posibles afectados para que aportaran pruebas y alegaran lo que en derecho les correspondía, al termina de lo cual el Cuerpo Consultivo Agrario elaboraba el proyecto de declaratoria de nulidad que sería sometido a la consideración del presidente de la República Art. 414 al 416).

### **Nulidad y cancelación de los certificados de inafectabilidad**

Como este procedimiento era la antesala de la afectación agraria de los predios protegidos por una declaratoria de inafectabilidad, las causales para que procediera dicha cancelación constituyen causales de afectación agraria propiamente dichas, las cuales se pueden resumir en las siguientes: acumulación de provechos, inexploración por dos años consecutivos y dedicación a un fin distinto de la ganadería o explotación agropecuaria señalado en el certificado (Art. 418).

El procedimiento se iniciaba ante la secretaria, notificándolo a los titulares del certificado, quienes podían aportar pruebas y alegatos, al cabo de los cuales se dictaba la resolución correspondiente (Art. 419).

### **Suspensión y privación de derechos agrarios**

Cualquier ejidatario podía denunciar los actos que ameritaran suspensión o privación, pero debía hacerlo ante la asamblea general, ya que solo esta podía solicitar formalmente la sanción (Art. 420 y 421) a la comisión agraria mixta. En el caso de la privación, esta facultad petitoria también le correspondía al delegado agrario, así como la de adjudicar nuevamente los derechos respecto de los cuales sufría la privación su titular original (Art. 426).

Con el objeto de que la secretaria mantuviera una vigilancia supuestamente estrecha sobre los núcleos de población ejidal por conducto de sus delegaciones estatales y estas a trabes de sus promotoras, se practicaban las denominadas investigaciones generales de usufructo parcelario (tGUP), que tenían como fin mantener regularizados los derechos agrarios locales, detectando las violaciones a la ley por las cuales se hacían acreedores a la privación de sus derechos. Dado que para sufrir la privación de derechos se debía comprobar la inexploración por más de dos años consecutivos (Art. 85 frac. 1), se considero que dichas investigaciones generales no podían practicarse por periodos inferiores a dicha termino.

Las causales de privación de derechos eran: no trabajar la parcela personalmente o con la familia por más de dos años, no cumplir con las obligaciones económicas indispensables cuando se adquirió el derecho por virtud de sucesión, destinar los bienes ejidales a fines ilícitos, acaparamiento de parcelas o tierras de Uso común, venta o renta de parcelas o de tierras de use común; o ser condenado por la explotación de estupefacientes en su parcela (art. 85).

Al recibir la comisión agraria mixta la solicitud de privación de derechos, en primer lugar debía verificar que hubiera bastantes elementos que hicieran presumir la existencia de alguna causal para ello, en cuyo caso procedía a citar a los interesados a una audiencia de pruebas y alegatos (Art. 429 y 430), donde se recibirían estos, las que una vez desahogadas y valoradas permitían a dicha autoridad emitir la resolución respectiva. Contra esta resolución los interesados podían interponer el recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual resolvía en definitiva (Art. 432).

## **Conflictos internos en ejidos y comunidades.-**

El artículo 434, que trata de la acción correspondiente a todo aquel que tuviere que dilucidar conflictos generados por la posesión y goce de las unidades de dotación y de los bienes de uso común, contaba con una fase previa denominada de conciliación, que se tramitaba ante el comisariato ejidal, y en la que se proponían alternativas de solución; Que en caso de no aceptarse, se habría el cauce para la siguiente fase, que se desarrollaba ante la comisión agraria mixta con el expediente de la fase conciliatoria (Art. 438). Esta autoridad ordenaba un periodo probatorio y otro de alegatos para las partes, pudiendo indicar las investigaciones que estimara convenientes (Art. 439). Cerrada esta etapa, se dictaba resolución con carácter de irrevocable (Art. 440).

## **Sucesión de derechos agrarios**

Se le denominaba en la práctica juicio sucesorio agrario aun cuando la ley no lo especificaba, sino que se desprendía del texto de aquella (Art. 82). Aun cuando algunos tratadistas consideraban que debía quedar dentro del procedimiento en materia de conflictos parcelarios, desde nuestro punto de vista ello no era posible, ya que la ley contenía lineamientos procesales diferentes.

Para iniciar este procedimiento se debía presentar cualquiera de las dos siguientes circunstancias: que hubiere una sucesión legítima (que no hubiere testamento agrario) o que los sucesores designados tuvieran imposibilidad material o legal para recibir los derechos. En este caso, la asamblea de ejidatarios opinaba sobre quien debía recibir el derecho vacante en calidad de sucesor, turnando a la comisión agraria mixta el caso para su resolución definitiva.

## **Conflictos por límites de bienes comunales**

Correspondía a la secretaria el conocimiento de estos conflictos (Art. 367), ya sea de oficio o a petición de parte, en la delegación de la entidad, la cual notificaba a los ejidatarios invitándolos a una solución conciliada (Art. 370). Luego se elaboraba el levantamiento topográfico (Art. 371) que, junto con los estudios realizados, se ponía a la vista de las partes para que presentaran las pruebas y alegatos que estimaran pertinentes (Art. 372). Por último, la delegación emitía una opinión y la remitía a la secretaria para que solicitase también opinión del Instituto Nacional Indigenista, con lo que elaboraba su dictamen, base para la resolución del presidente de la República (Art. 374).

Curiosamente, existía un recurso extraordinario en contra de las resoluciones presidenciales que fueren dictadas con motivo de estos conflictos, al cuales la ley denominaba juicio de inconformidad, que se tramitaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 379) y en donde la máxima autoridad judicial del país debía suplir las deficiencias de las partes (Art. 383), abrir un periodo de pruebas y alegatos (Art. 384) y pronunciar su sentencia (Art. 386); era en este caso supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles (Art. 390).

## **COMISI6N AGRARIA MIXTA**

Era un cuerpo colegiado de participacion mixta, federal y estatal, asi como del sector campesino, que tenia a su cargo, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, el desahogo de la primera instancia en los procedimientos de dotacion, ampliacion, restitution, suspension y privacion de derechos agrarios, asi como la unica instancia en la nulidad de actos y documentos que contraviniesen las leyes agrarias, los conflictos internos ejidales y los juicios sucesorios agrarios.

Estaba integrada con cinco miembros, presidida por uno de ellos, que siempre seria el delegado agrario en el estado; un secretario nombrado por el gobernador del estado; un primer vocal, llamado vocal federal porque lo nombraba el secretario de la Reforma Agraria; un segundo vocal, tambien designado por el Ejecutivo local; Y el tercer vocal, denominado vocal campesino, nombrado por el presidente de la Republica de entre una terna que le presentara la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos del estado (Art. 5 LFRA).

Este es un caso que constituia evidencia de la simbiosis existente entre las estructuras administrativas del pals con el regimen de partido oficial, ya que, como se sabe, las ligas de comunidades antes aludidas son la representacion local de la Confederacion Nacional Campesina, creada durante el regimen de Lazaro Cardenas e integrada como uno de los sectores del Partido Revolucionario Institucional. Con el nombramiento del vocal campesino, la ley contenia una disposicion que beneficiaba a un partido politico, ya que le daba presencia en un organo jurisdiccional administrativo, contrario al principio general de equidad politica y social.

El articulo 3o, transitorio de la reforma al articulo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 limito la vigencia de estas comisiones al inicio de funciones de los tribunales agrarios, quienes las sustituyeron en el desahogo y resolucion de los asuntos a su cargo, lo cual fue ratificado por el mismo numeral transitorio de la Ley Agraria.

## **AMPARO EN MATERIA AGRARIA. -**

"Si el Derecho es un instrumento de la justicia, ni la técnica ni la ciencia bastan para saber manejarlo. Desgraciadamente, la ilusión de suficiencia tiene raíces profundas en el alma humana y no es fácil desarraigarla; pero cualquiera de nosotros tiene él deber de hacer cuanto pueda a ese objeto. Precisamente los romanos, cuando hubieron de definir al jurisconsulto, dijeron ante todo: Virbonus. Sin la bondad, la ciencia del Derecho podrá sin duda hacer que crezca el árbol del Derecho; pero ese árbol no dará los frutos de que los hombres tienen necesidad".

## **CARNELUTTI**

### **Antecedentes, finalidad y concepto.-**

En las adiciones que se hicieron a el frac. II del Art. 107 constitucional y a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1963, por primera vez se utiliza la expresión materia agraria para referirse al sistema o tratamiento preferencial que debe darse a los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, que intervienen como "parte" en los juicios de garantías en defensa de sus derechos agrarios.

Trece años después, por decreto del 28 de junio de 1976 publicado en el Diario Oficial el 29 del mismo mes y año, se reformo y adicono otra vez la Ley de Amparo, lo que dio cabida de manera particular, y con modalidades específicas, a la institución que hoy conocemos como el amparo en materia agraria, pues se agruparon las disposiciones respectivas en el Libro Segundo, que incluye el Art. 212-234 del ordenamiento reglamentario.

La segunda sección se dedica, exclusivamente, a fijar las normas estructurales y reglas especiales de procedimiento que los órganos de control están obligados a observar en los juicios de amparo en que figuren, como quejosos o terceros perjudicados, los ejidos o comunidades como entes colectivos, o los ejidatarios o comuneros en lo individual, a incluso, los aspirantes a tener este último carácter.

El primer numeral de este Libro Segundo es categórico en cuanto al objetivo que se persigue con la aplicación de las normas relativas al amparo agrario, pues literalmente dice que es "con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina".

Esta finalidad tuteladota se clarifica y precisa en cada uno de los numerales que conforman la sección que se analiza, pues se advierten los mismos amplios beneficios procesales para ejidos y comunidades, así como para sus integrantes, a tal grado que pudiera pensarse que convierten al juez de amparo en patrono o coadyuvante de dichos entes agrarios.

Por tanto, se concluye que la intención del legislador al establecer este tipo de amparo fue crear un sistema de derecho que tuviera como valor supremo la consecución de la justicia rural o agraria, mediante la aplicación de normas que a simple vista pudieran parecer contrarias a la equidad procesal, pero cuya vigencia esta socialmente justificada, por ajustarse o resultar acorde con la realidad económica, política y cultural de naciones que, como la nuestra, tienen y viven relaciones de franca desigualdad social en todos los aspectos, así como un orden injusto de las cosas y una repugnante distribución de la riqueza generada por todos.

}

Así, sin profundizar en el análisis de las causas de justificación de este régimen especial, lo que excedería del alcance propuesto en este trabajo, formulamos un concepto de lo que debe entenderse por amparo en materia agraria:

Es la institución jurídica que tomando en cuenta la desigualdad de las relaciones que se dan entre los sectores sociales, tiende a proteger a núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros, y aspirantes a estos, en sus derechos agrarios, mediante el establecimiento de disposiciones especiales que obligan al órgano de control a suplir las deficiencias que estos pudieran presentar en sus exposiciones, en el ofrecimiento de pruebas, en sus comparecencias y alegaciones y, en general, en cualquier diligencia o etapa procesal correspondiente al juicio de garantías.

### **Entidades o individuos en favor de quienes deben aplicarse**

Las normas protectoras previstas en el Libro Segundo de la ley de la materia son de observación obligatoria en todos los procedimientos de amparo en que intervengan, como quejosos o terceros perjudicados, en defensa de sus derechos agrarios, los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros, así como los que hayan hecho valer tales derechos como aspirantes a ejidatarios o comuneros. Se establecen como beneficiario de estas disposiciones a "quienes pertenezcan a la clase campesina", también lo es que esto debe interpretarse en relación con el frac. 111 de ese numeral, en el sentido que las normas tuteladas solo se aplicaran a quienes hayan demandado o hecho valer sus derechos agrarios ante las autoridades como "aspirantes a ejidatarios o comuneros", por lo que, en tal virtud, no debe entenderse que con esto se protege a todos los campesinos, sino solo a estos últimos, es decir, los que demandaron derechos agrarios con el carácter de aspirantes a ejidatarios o comuneros.

En estos términos se pronuncia nuestro más alto Tribunal de la Justicia Federal, como muestra la tesis jurisprudencial siguiente:

### **CLASE CAMPESINA, DETERMINACION DEL CONCEPTO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA**

Aunque el Art. 212 de la Ley de Amparo se refiere "a quienes pertenezcan a la clase campesina", si se interpreta este precepto en relación con el Art. 107, frac. II, de la Constitución, debe concluirse que las normas tutelares del amparo en materia agraria solo son aplicables en beneficio de las entidades o individuos sujetos al régimen de propiedad ejidal o comunal, jurídicamente distinto del régimen de propiedad particular, independientemente de su pertenencia a una determinada clase social que podrá llamarse campesina. Cuando el Art. 212 de la Ley de Amparo habla de "...quienes pertenezcan a la clase campesina..." se refiere no a todos los campesinos. En sentido genérico del vocablo, sino a los previstos en el frac. III, a saber: los aspirantes a ejidatarios o comuneros. Las referidas normas tutelares del amparo en materia agraria no implican como criterio diferenciador para su aplicación

el concepto sociológico de "campesinos", sino los conceptos de núcleo ejidal o comunal o ejidatarios o comuneros (incluyendo los aspirantes), que son mas bien jurídicos porque dependen del régimen de propiedad a que están sometidos dichos núcleos o individuos, de tal suerte que quien posee un terreno rustico no sujeto al régimen ejidal o comunal, aunque sociologicamente pertenezca a la clase campesina, no puede invocar en su beneficio las normas tutelares ya mencionadas.

**Semanario Judicial de la Federación, Informe 1986, Segunda sala, pp. 6 y 7. Competencia auxiliar en materia agraria**

Conforme a lo preceptuado en el numeral 220, cuando en una demanda de amparo se señalen como actos reclamados los que tengan o puedan tener como efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población ejidal o comunal, o de sus derechos individuales a ejidatarios y comuneros, estos podrán acudir a la Competencia Anexa o Auxiliar en los términos previstos en el Art. 38, es decir, podrán exhibir la demanda de garantías ante los jueces de Primera Instancia, en cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, siempre que no resida un juez de Distrito en ese lugar.

En este supuesto, como lo indica el Art. 38, una vez que el juez de Primera Instancia reciba la demanda de amparo, podrá ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren, por él termino de 72 horas, que deberá ampliarse en lo necesario, con base en la distancia que haya a la residencia del juez de Distrito a quien le corresponda en definitiva el conocimiento del asunto. Asimismo, deberá remitir a este, sin demora, la demanda original con sus anexos, no sin antes ordenar a las autoridades responsables que rindan los informes respectivos al juez de Distrito respectivo que la promueve en defensa de los intereses y derechos colectivos de la entidad agraria a que pertenece, pues de no hacerlo así, el juzgador de amparo no le reconocerá la representación supletoria.

Algunos autores versados en la materia critican esta disposición con el argumento de que en la practica puede resultar peligrosa para los intereses del núcleo de población, ya que, alegan, si el comisariato ejidal decide no interponer amparo por así convenir a los intereses de la comunidad que representa, puede hacerlo en su nombre cualquiera de los sujetos mencionados, lo que trae como consecuencia que, en los casos en que el acto reclamado sea compensado de manera ventajosa en favor del núcleo de población mediante un convenio o arreglo legalmente autorizado, su celebración quede en el aire o en entredicho, debido a la presentación de un amparo cuya conveniencia solo la concibió por un ejidatario o comunero irresponsable o que fue sobornado por terceras personas.

Al respecto, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine, con gran acierto, que la representación sustituta cesa cuando se demuestra que la mayoría de los miembros del núcleo de población a cuyo nombre se pidió el amparo repudian o rechazan la gestión del representante sustituto, además de que, en todo caso, pueden desistir de la demanda respectiva desde el punto de vista de lo previsto en el frac. Di del artículo 231 de la Ley de Amparo.

Por otra parte, en cuanto a la manera en que deben acreditar su personalidad quienes interpongan amparo en nombre y representación de un núcleo de población, el numeral 214 dice:

Los miembros de los Comisariatos, de los Consejos de Vigilancia o de los Comités Particulares Ejecutivos y los representantes de Bienes Comunales, con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente y en su defecto, con simple oficio de la propia autoridad competente para expedir la credencial, o con copia del acta de la Asamblea General en que hayan sido electos. No podrá desconocerse su personalidad, aun cuando haya vencido el término para el que fueron electos, si no se ha hecho nueva elección y se acredita esta con la forma antes indicada.

De estas fracciones se concluye que la ley concede muchas facilidades para comprobar la personalidad en el supuesto de referencia, además de que establece la obligación, por parte de los Tribunales de Amparo, de no poder desconocer la personalidad de los comisariatos, aunque haya vencido el término para el que fueron electos, si no se comprueba que se ha hecho nueva elección en el núcleo agrario correspondiente.<sup>5</sup>

Para complementar el tratamiento especial del precepto citado, el Art. 215 dispone que si se omitiere la justificación de la personalidad en los términos del dispositivo mencionado, el juzgador de amparo mandará prevenir a los interesados para que la acrediten, sin perjuicio de que por separado soliciten a las autoridades respectivas las constancias necesarias para demostrar dicha personalidad. Además agrega que, en tanto se de cumplimiento a su mandato y solicitud, podrá conceder la suspensión provisional del actor reclamados.

Por otra parte, el Art. 144 dispone que en estos casos la autoridad judicial común facultada para recibir la demanda de amparo y conceder la suspensión de los actos reclamados, no deberá vigilar la eficacia de las determinaciones por ella proporcionadas para hacer cumplir la medida suspensiva, hasta que el juez de Distrito le acuse recibo de la demanda y anexos que le hubiese remitido.

### **Modalidades de las disposiciones procesales en el amparo en materia agraria**

Como se asentó, en el régimen jurídico relativo al juicio constitucional agrario el legislador introdujo diversas reglas de procedimiento que implican un beneficio exclusivo y excluyente en favor de los sujetos de derecho rural a que hemos aludido, por lo que, para lograr una mejor comprensión de las mismas, las analizaremos de manera individual.

---

<sup>5</sup> *Los ejidatarios o comuneros pertenecientes al núcleo de población perjudicado, con cualquier constancia fehaciente.*

## **Representación y forma de acreditar la personalidad**

Si damos seguimiento a los artículos respectivos, el numeral 213 se refiere a la representación de los núcleos de población para interponer el juicio de garantías, y señala que esta recae, por disposición legal y en orden sucesivo, en: I. Los comisariatos ejidales o de bienes comunales.

Los miembros del comisariato o del Consejo de Vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariato no ha interpuesto la demanda de amparo.

Quienes la tengan en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los casos de restitución, dotación y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Aquí se advierte la norma de representación especial contenida en el frac. II, que supletoriamente confiere a algún miembro del comisariato, del consejo de vigilancia o a cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población afectado la representación legal del mismo, en el caso de que, transcurridos 15 días de la notificación del acto reclamado, el comisariato en su conjunto no haya interpuesto la demanda de amparo correspondiente.

Esta figura procesal conocida como representación sustituta o supletoria en materia agraria se explica por la constante preocupación de que los derechos agrarios de los núcleos de población queden sin defensa o sean defraudados o pretexta de que sus representantes legítimos y primarios, o sea, sus comisariatos ejidales o de bienes comunales, no hayan ejercitado la acción constitucional de amparo contra los actos o resoluciones que los afectaron, por negligencia, ignorancia o por motivos poco éticos o de corrupción de sus integrantes.

Si esta hipótesis de representación sustituta se presenta, el ejidatario o comunero que la pretenda hacer valer debe indicar expresamente en la demanda de amparo.

El Art. 216 contempla otra figura de sustitución o causahabiente procesal, pero a título particular, pues señala que en caso de fallecimiento del ejidatario o comunero que sea parte en un juicio de amparo, el campesino que tenga derecho a heredarlo conforme a las leyes agrarias podrá continuar el trámite respectivo.

## **Términos**

En materia agraria, el Art. 218 prevé 30 días en el caso de que se reclamen actos que causen perjuicios a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población al que pertenezcan.

Este plazo, que duplica el de 15 días que establece el Art. 21, se justifica

porque con esa extensión cronológica el ejidatario o comunero afectado tiene mayor oportunidad de preparar la defensa de sus derechos agrarios individuales mediante el ejercicio de la acción constitucional de amparo.

Por su parte, el numeral 217 dispone que la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

La circunstancia de que el juicio de garantías pueda hacerse valer en cualquier tiempo, cuando se interponga contra mandamientos de autoridad que perjudiquen o pretendan perjudicar los derechos colectivos de un núcleo de población ejidal o comunal, trae como consecuencia implícita la no-preclusión de la acción de amparo contra los actos autoritarios, y con ello, que nunca quede firmes para efectos legales, lo que a la vez da lugar a una carencia de estabilidad en las situaciones jurídicas que de los actos mencionados se derivan.

Esta falta de solidez legal ha sido reiteradamente criticada por los autores de la materia, quienes manifiestan que tal inestabilidad atenta contra el principio de seguridad jurídica, que es la base en que descansan el orden social y la vida institucional de cualquier País.

### **Copias de la demanda**

El Art. 221 señala que al exhibir las demandas de amparo en que se impugnen actos que afecten o pretendan afectar derechos agrarios, tanto individuales como colectivos, deberán mostrarse las reproducciones para los papeles que intervendrán en el juicio de garantías correspondiente; pero, agrega, en el caso de que no se adjunten dichas reproducciones, no-será obstáculo para la admisión de la demanda, pues en este supuesto el juez de amparo tendrá obligación de mandarlas sacar oficiosamente.

### **Notificaciones**

Si se trata de notificaciones, el numeral 219 establece la obligación de hacer personalmente -a los núcleos de población ejidal o comunal, a los ejidatarios o comuneros o a los aspirantes a tal carácter las notificaciones de los siguientes proveídos o resoluciones: el auto que deseche la demanda; El auto que decida sobre la suspensión; la resolución que se dicte en la audiencia constitucional; las resoluciones que recaigan a los recursos; los acuerdos de casos urgentes, a juicio del Tribunal de Amparo, o cualquier otro que, por alguna circunstancia, se estime que pueda afectar los intereses de los Antes agrarios, como los relacionados con la fijación hecha y el lugar para la práctica o el desahogo de pruebas.

Acerca de las notificaciones, cabe comentar que jurisprudencialmente se ha determinado que el emplazamiento a juicio de un núcleo de población con el carácter de tercero perjudicado deberá practicarse cuando este reunido el comisariato ejidal, es decir, conjuntamente con los tres miembros, no con uno o dos.

### **Informe justificado**

Del Art. 222, 223 y 224 se infieren modalidades en cuanto al termino de emisión, contenido y documentos que las autoridades responsables tienen que anexar a sus informes con justificación en los amparos en materia agraria.

En efecto, el numeral 222 señala que los informes deben rendirse dentro del termino de 10 días, que puede ampliarse por otros cuando el juez de Distrito estime que la importancia del caso lo justifica.

Por lo que se refiere al contenido de los informes, el Art. 223 dispone que deberán expresar:

La declaración precisa respecto a sí es o no ciertos los actos reclamados en la demanda o si han realizado otros similares o distintos de aquellos, que tengan o puedan tener por consecuencia negar o menoscabar los derechos agrarios del quejoso. Ejecutado o que pretenden ejecutar.

Si las responsables son autoridades agrarias, expresaran, además, la fecha en que se hayan dictado, las resoluciones agrarias que amparen los derechos del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas; así como los actos por virtud de los cuales hayan adquirido sus derechos los quejosos y los terceros.

A su vez, el precepto 224 señala que las autoridades responsables deben anexar a los informes las reproducciones certificadas de cada constancia que resulte necesaria para determinar con precisión los actos reclamados, los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado. Sin embargo, se requiere específicamente copia certificada<sup>6</sup>:

- De las resoluciones agrarias a que se refiere el juicio.
- De las actas de posesión y de los planos de ejecución de las diligencias.
- De los censos agrarios.
- De los certificados de derechos agrarios.

---

<sup>6</sup> *El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay.*

- De los títulos de parcela.

Este dispositivo, en el segundo párrafo, prevé que la autoridad responsable que no adjunte o remita las reproducciones certificadas de las constancias, las resoluciones, las actas, los planos, los censos, los certificados y los títulos descritos Serra sancionada con multa de 20 a 120 días de salario, y que sé ira duplicando en cada nuevo requerimiento hasta que se cumpla cabalmente con esa determinación.

### **Obligaciones del juzgado o tribunal de amparo**

Del examen del Art. 225, 226 y 227, se concluye que en su conjunto constituyen la más alta protección o tutela que, a traves de nuestro juicio de garantías, puede darse a los derechos agrarios de los núcleos de población y a los ejidatarios y comuneros, pues en estos preceptos se establece una serie de obligaciones a cargo de los órganos de control que, evidentemente, desvirtúan la función del juzgador constitucional, al constreñirlo a realizar acciones que implican un proceder notoriamente parcial en favor de los entes agrarios.

Esto se fundamenta porque, en primer termino, el Art. 225, que contraria el principio dispositivo que rige en el procedimiento de amparo, conforme al que la carga de la prueba corresponde tanto al quejoso como a la autoridad responsable, obliga al órgano jurisdiccional a recabar de oficio todas las pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos que menciona el numeral 212, o sea, a los núcleos de población ejidal o comunal, a los ejidatarios o comuneros y a los aspirantes a tener este carácter.

Este proceder del juzgador tiende a la concesión del amparo en favor de los entes agrarios, pues su obligación no estriba en recabar genéricamente pruebas para "mejor proveer" o para "resolver la cuestión efectivamente planteada", sino solo en hacerse llegar "todas aquellas que puedan beneficiar" a los núcleos de población y a los ejidatarios y comuneros.

Asimismo, en la segunda parte del Art. 225 se establece una obligación a cargo del Tribunal de Amparo, consistente en resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados "tal como se hayan probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si en este ultimo caso es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual".

Esta determinación de que el juez debe analizar y decidir en cuanto a los actos que no se mencionaron en la demanda también ha tenido múltiples críticas debido a que altera la litis del juicio y deja en estado de indefinición a la autoridad responsable y al tercero perjudicado, ya que estos no podrán adivinar contra que actos, diferentes de los que invoco el ente agrario quejoso, pudiera concederse el amparo, para estar así en aptitud y oportunidad procesal de argumentar respecto de ellos, ya sea sosteniendo su constitucionalidad o haciendo valer causales de improcedencia en relación a los mismos.

Por otra parte, a manera de complemento de las disposiciones referidas, el Art. 226 manda que los jueces de Distrito acuerden las diligencias necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios y comuneros, así como la naturaleza y los efectos de los actos reclamados. Agrega que los juzgadores deberán solicitar, además de las autoridades responsables y de las agrarias, copian de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y, en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto.

Del mismo modo, en la parte final de este artículo se encomienda a los órganos de control cuidar que los núcleos de población y los ejidatarios y comuneros tengan la intervención que legalmente les corresponde en la preparación, el ofrecimiento y desahogo de las pruebas; Además, deben cerciorarse de que las notificaciones se hagan oportunamente, y se entreguen las reproducciones de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deben ser de su conocimiento.

Finalmente, como corolario de las obligaciones a cargo de los Tribunales de Amparo, el Art. 227 determina que deberán suplir la eficiencia de la queja en favor de los entes agrarios, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o terceros perjudicados, tanto en las exposiciones, comparecencias y alegatos que les correspondan durante la substanciación de los procedimientos respectivos, como en la expresión de los agravios relativos a los recursos que interpongan con motivo de los juicios de garantías.

La extensión de la suplencia de la queja que se advierte en este artículo no tiene precedente en el desarrollo evolutivo de nuestro juicio constitucional, ni en ningún otro procedimiento ordinario, pues no solo comprende la de los conceptos de violación y la de los agravios, como suele reglamentarse en otros juicios, sino que se extiende, a todas las exposiciones, comparecencias y alegatos que, en razón de la substanciación del amparo, corresponda hacer valer a los núcleos de población en defensa de sus derechos colectivos, o a los ejidatarios o comuneros en la preservación o salvaguarda de sus derechos individuales.

Con idéntica finalidad proteccionista, el Art. 227, 228 y 229 hacen referencia a los recursos de revisión y queja que, en su caso, tengan necesidad de hacer valer las entidades a individuos a que se refiere el artículo 212, que señala que el primero de estos medios de defensa debe interponerse en un término de 10 días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, y que el segundo podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se haya cumplido íntegramente la sentencia que concedió el amparo.

Respecto de las reproducciones del escrito de expresión de agravios que deben exhibirse en el recurso de revisión, el Art. 229 dispone que la falta de estas no surta causa para que se tenga por no interpuesto tal medio de impugnación, sino que el juzgador de amparo tiene la obligación de mandar expedirlas.

- Igualmente, y en tutela de los derechos agrarios, el Art. 231 prevé que en los juicios de amparo en que intervengan como quejosos o terceros perjudicados los entes agrarios en mención, se observaran las siguientes

reglas:

- No procederá el desistimiento de dichas entidades o individuos, salvo que sea acordado expresamente por la Asamblea General.
- No se sobreseerá por inactividad procesal de los mismos.
- No se decretara en sin perjuicio la caducidad de la instancia; pero si podrá decretarse en su beneficio.
- No Serra causa de improcedencia del juicio contra actos que afecten los derechos colectivos del núcleo, el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que emane de la Asamblea General.

En otro aspecto, el Art. 232 determina que el Ministerio Publico, en su carácter de representante social y como parte en todos los juicios de garantías, debe cuidar que las sentencias dictadas en los juicios en favor de los núcleos de población se cumplan debida y totalmente.

En cuanto a la suspensión en los amparos en materia agraria, el numeral 233 establece que se otorgara de oficio y de plano cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o la sustracción del régimen jurídico ejidal. Esta medida suspensiva debe decretarse en el mismo auto en que se admita la demanda, además de que se tiene que comunicar, sin demora y por vía telegráfica, a la autoridad responsable para que proceda a su cumplimiento inmediato.

La suspensión concedida a los núcleos de población en estos términos no requerirá ninguna garantía para que surta efectos, pues así lo dispone el Art. 234 con que culmina el Libro Segundo de la ley de la materia.

Finalmente, cabe agregar que la determinación de otorgar la suspensión de oficio y de plano en la hipótesis a que alude el Art. 233 nos parece aventurada, ya que la realidad ha demostrado que en múltiples casos la concesión de tal medida suspensiva obstaculiza o impide la realización de obras y proyectos cuyo beneficio público resulta incuestionable, cuando las autoridades, con la construcción de obras o proyectos, pretenden cubrir necesidades de habitación o infraestructura cuya satisfacción demanda de manera urgente un sector de la población; Entonces este interés superior debe, estar por encima del que le corresponde al núcleo de población.

En esa virtud, estimamos que en la próxima reforma a la Ley de Amparo, sería conveniente modificar este artículo, a fin de condicionar el otorgamiento de la suspensión a que no se abre en perjuicio del interés social o del bien público, como lo exige el Art. 124 de la ley.