

CAPÍTULO X

EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO

LA COMISIÓN NACIONAL AGRARIA

Como ya se comentó con anterioridad, a partir de la expedición de la Ley Agraria se reestructuró la Comisión Nacional Agraria, la cual, para facilitar su aplicación, se dio a la tarea de instrumentar y regular el proceso de la Reforma Agraria e impulsar el reparto de la tierra. La vía para efectuar esta regulación fue a través de la emisión de numerosas circulares. Al promulgarse la nueva Constitución, la Comisión Nacional Agraria continuó con la tarea de dirigir la política agraria publicando nuevas circulares —de la número 17, del 10 de febrero de 1917, a la número 51, del 11 de octubre de 1922.¹

Por este medio, se definían criterios de interpretación de las normas agrarias, se instruía a las comisiones locales y a otras autoridades y órganos del ramo sobre la integración de los expedientes y la sustanciación de los procedimientos de restitución y dotación de tierras a los grupos de solicitantes, así como los relativos a las acciones de reparto de aguas y bosques. Igualmente, se formulaban recomendaciones a los gobernadores de los estados para que se activaran los trámites de

¹ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 265-340 y apéndice.

los expedientes agrarios y se atendieran las solicitudes de tierras de los grupos campesinos.

La Comisión Nacional Agraria también se ocupó de normar el régimen interior de los ejidos para el aprovechamiento de sus tierras; de los procedimientos para la elección, funcionamiento, duración y remoción de los integrantes de los comités particulares ejecutivos, así como de la organización para la explotación de los ejidos en forma de sociedades cooperativas.

LA LEY DE EJIDOS

El presidente Álvaro Obregón determinó que era necesario regular de manera más general y menos casuística la solución de los diversos problemas que iba afrontando el proceso agrario y que se turnaban a la Comisión Nacional Agraria, la cual trataba de orientar a través de circulares. Para ello se expidió la Ley de Ejidos² del 30 de diciembre de 1920, que recoge las experiencias derivadas de las circulares, las ordena y sistematiza para establecer un cuerpo jurídico que atendiera las cuestiones fundamentales del proceso de la Reforma Agraria, tales como la determinación de la capacidad agraria de los solicitantes de tierras, tanto individual como colectiva; el concepto de ejido; los límites mínimos para el reparto de la tierra; los requisitos de procedencia de las acciones de restitución y dotación, así como la reglamentación de estos procedimientos, y la designación de las autoridades agrarias, principalmente.

La Ley de Ejidos establece el derecho de los pueblos, las rancharías, las congregaciones, las comunidades y los núcleos de población, a obtener tierras por las vías de dotación o restitución para disfrutarlas en comunidad; el derecho de los vecinos de los pueblos y de los jefes de familia a ser incluidos en las acciones de reparto; la tramitación del procedimiento de dotación de tierras en favor de los solicitantes de una restitución, cuando no probaran su procedencia, a partir de la misma solicitud; asimismo, define al ejido como “la tierra dotada a los pueblos”.

Para la restitución se requería que se acreditara haber adquirido, mediante título, la propiedad de las tierras reclamadas, en tanto que para la dotación tenía que probarse la necesidad o conveniencia de di-

² *Ibid.*, pp. 296-308.

cho tipo de reparto. Se dispone que las solicitudes de restitución y dotación deberían presentarse ante los gobernadores de las entidades, acompañando los documentos base de la acción. La Comisión Nacional Agraria propondría las resoluciones definitivas sobre las acciones de tierras al Ejecutivo; en tanto que los comités particulares ejecutivos pondrían en práctica las resoluciones dictadas.

Además de regular el procedimiento para la tramitación de los expedientes agrarios, se establecen lineamientos para el pago de las indemnizaciones por las afectaciones o expropiaciones de tierras sujetas a reparto, y se ordena la constitución de las juntas de aprovechamiento de los ejidos, encargadas de la administración de las tierras comunales de los núcleos agrarios constituidos.

En los casos de restitución, se previno el establecimiento de procedimientos mixtos: administrativos ante las comisiones locales agrarias, a las cuales correspondía la integración de los expedientes, y judiciales, para el desahogo de la información testimonial, aplicando las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, cuyas constancias certificadas debían ser presentadas ante las autoridades agrarias.

Por decreto del 22 de noviembre de 1921,³ se abroga la Ley de Ejidos y se faculta al Ejecutivo de la Unión para dictar las disposiciones necesarias para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, conforme a los lineamientos de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Se instituye la Procuraduría de Pueblos en cada entidad federativa para asesorar gratuitamente a los campesinos en sus trámites de dotación y restitución. Asimismo, se establecen términos improrrogables para el desahogo y sustanciación de los procedimientos agrarios, así como las responsabilidades de las autoridades encargadas de los mismos, para acelerar y garantizar los programas de reparto.

EL REGLAMENTO AGRARIO

El Reglamento Agrario⁴ del 10 de abril de 1922, expedido por el presidente Álvaro Obregón y publicado el 18 de ese mismo mes y año, refrenda el derecho de los pueblos, las rancherías, las congregaciones,

³ *Ibid.*, pp. 325-327.

⁴ *Ibid.*, pp. 327-332.

los condueñazgos, las comunidades y los núcleos de población existentes en las haciendas, para solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución de ejidos, añadiendo a las ciudades y villas que por sus características particulares lo requirieran. En este ordenamiento se precisan los lineamientos sobre la procedencia de las solicitudes de restitución y dotación de ejidos; el monto de las superficies que se asignarían por cada jefe de familia; el respeto a la propiedad privada y la determinación de sus límites; la integración del censo de beneficiarios; la integración de la Comisión Nacional Agraria y de las comisiones locales, y sobre los comités particulares ejecutivos.

Se reitera que los expedientes de dotación o restitución de tierras a los pueblos serían tramitados por las comisiones locales agrarias y resueltos provisionalmente por los gobernadores; que los comités particulares ejecutivos darían la posesión provisional de las tierras, y que la Comisión Nacional Agraria sometería los expedientes a la resolución definitiva del presidente de la República.

Por decreto del 26 de mayo de 1923,⁵ se adicionó el Reglamento Agrario sobre las propiedades que quedarían exceptuadas de afectación para la dotación de ejidos.

De igual manera, mediante decreto del 12 de julio del mismo año,⁶ se precisa la forma en que se ejecutarían provisionalmente las resoluciones de los gobernadores por los comités particulares ejecutivos.

El decreto⁷ del 1 de noviembre de 1923 concede a los núcleos agrarios el derecho preferente al aprovechamiento de las aguas federales.

Por su parte, en el decreto del 28 de julio de 1924⁸ se adiciona el Reglamento para exceptuar de la dotación o restitución de ejidos a los centros de población establecidos con base en los contratos de colonización celebrados con la Secretaría de Agricultura y Fomento. De igual manera, en otro decreto de la misma fecha se introduce la acción agraria de ampliación de tierras y se establecen, como requisitos de procedencia, que los pueblos solicitantes tuvieran en posesión y explotación total las tierras con que hubieran sido dotados y que demostraran que la superficie

⁵ *Ibid.*, p. 341.

⁶ *Ibid.*, p. 342.

⁷ *Ibid.*, pp. 343-345.

⁸ *Ibid.*, pp. 345-346.

concedida no era suficiente para el desarrollo colectivo de su población, precisando que las solicitudes serían resueltas por el Ejecutivo federal.

El 23 de abril de 1925⁹ se expidieron dos decretos de reforma al Reglamento: el primero de ellos respecto de la comprobación de la categoría política de los pueblos capacitados para recibir tierras; el segundo, que extendía la superficie a dotar por jefe de familia cuando se tratara de terrenos cerriles o en zonas áridas, y disponía sobre la ejecución de las resoluciones de ampliación de los ejidos.

En decreto del 16 de julio de 1925¹⁰ se especifica la capacidad jurídica de las corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaren el estado comunal. Dispone que serán inalienables los derechos sobre los terrenos indivisos de los pueblos y se prohíbe cualquier acto por el que se pretenda “ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte derecho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo nulas las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención a este precepto”.

Por decreto del 8 de octubre de 1925¹¹ se dispone que el censo de solicitantes de tierras y la afectación de las propiedades se pondrían a la vista de los particulares colindantes al núcleo solicitante por 30 días para manifestar lo que conviniera a sus intereses.

El 26 de febrero de 1926 se expide el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria,¹² que establece su integración y funciones.

El 8 de abril de 1926 se expidió un reglamento para regular el funcionamiento de las autoridades agrarias en los procedimientos de dotación y restitución de aguas.¹³

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS

El 23 de abril de 1927, el presidente Plutarco Elías Calles expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria

⁹ *Ibid.*, pp. 350-353.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 355-357.

¹¹ *Ibid.*, pp. 358-359.

¹² *Ibid.*, pp. 361-373.

¹³ *Ibid.*, pp. 377-382.

del Artículo 27 de la Constitución,¹⁴ que deroga las leyes, los decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y las circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Esta ley pretendió perfeccionar los procedimientos de reparto llevados a cabo por las autoridades agrarias y corregir las deficiencias observadas a partir del triunfo de la Revolución y de la expedición de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917, que generaron una gran cantidad de amparos concedidos en contra de las resoluciones de restitución de tierras y de dotación y ampliación de ejidos, lo que originaba enormes gastos al gobierno y desaliento para los campesinos que, habiendo obtenido las tierras merced a alguno de los procedimientos citados, las perdían para ser devueltas a los propietarios afectados, años después y como resultado de ejecutorias que les eran adversas.

Martha Chávez Padrón¹⁵ comenta sobre esta situación que el juicio de amparo “interpuesto con obstaculizadora frecuencia por los presuntos afectados, nulificaba indirectamente la legislación agraria en el rápido efecto que se buscaba, de tal manera, que estructurar un procedimiento inmune al juicio constitucional, era la tarea a la que el legislador se enfrentó”.

La ley reconoce como sujetos de derecho ejidal a todos los pueblos que carecieran de tierras o aguas, o que teniéndolas fueran insuficientes para sus necesidades agrícolas, y para efectos de restitución, a las corporaciones de población que hubieren sido privadas de sus tierras, bosques o aguas. Los poblados solicitantes debían estar integrados cuando menos por 25 campesinos capacitados. Se establece la capacidad agraria individual, al disponer que para ser incluido en el censo agrario se requería ser mexicano, varón mayor de 18 años o mujer soltera o viuda con familia a su cargo, vecino del pueblo solicitante, agricultor y no tener bienes con valor superior a mil pesos. Igualmente se regula la dimensión de la parcela ejidal, que sería de dos a tres hectáreas de tierras de riego de primera calidad o sus equivalentes en otras calidades de tierras; se señala como límite de la

¹⁴ *Ibid.*, pp. 383-404.

¹⁵ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, p. 337.

pequeña propiedad inafectable una superficie de 150 hectáreas o el equivalente a 50 parcelas de dotación individual.

Igualmente, se instituyen como autoridades agrarias: el presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los gobernadores de los estados, las comisiones locales agrarias, las delegaciones de la Comisión Nacional Agraria en los estados y los comités particulares ejecutivos.

Con respecto a las solicitudes de tierras, se regula el procedimiento de conversión cuando una solicitud de restitución no fuera procedente para darle trámite por la vía de dotación. En relación con los expedientes de restitución, se señala que la solicitud deberá publicarse en el periódico oficial del estado como vía de notificación a los poseedores de las tierras o aguas solicitadas. Asimismo, que deberá recabarse un dictamen paleográfico sobre la validez de los títulos presentados por el poblado peticionario.

En los casos de dotación también se publicaría la solicitud en el periódico oficial del estado y el delegado estatal de la Comisión Nacional Agraria realizaría los trabajos técnicos en las tierras colindantes en un radio de cinco kilómetros del poblado solicitante, identificando las obras de irrigación, edificaciones, caminos y corrientes de agua existentes, así como las superficies de los predios particulares y los nombres de sus propietarios, para efectos de su citación al procedimiento. Simultáneamente se levantaría el censo agrario de los solicitantes.

En acciones de aguas, además de la publicación de la solicitud en el periódico oficial, se establece que se investigará la naturaleza de las aguas involucradas, recabándose los informes relativos a los propietarios, usuarios y concesionarios, y el informe de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En cualquiera de los casos, emitida la resolución del gobernador sería ejecutada por el ingeniero comisionado ante el Comité Particular Ejecutivo del núcleo beneficiado. Después de la ejecución provisional, se iniciaría la segunda instancia del expediente agrario, remitiéndose a la Comisión Nacional Agraria para su revisión, con un resumen que debería formular el delegado estatal de esta dependencia, la cual podía ordenar trabajos técnicos complementarios, de oficio o a solicitud de los interesados, ya sea por los peticionarios de la acción agraria de que se tratare o por los afectados. Concluida esta etapa se elaboraría un proyecto de dictamen que

sería sometido a la aprobación del presidente de la República. Finalmente, publicada la resolución presidencial, se procedería a su ejecución.

La ley que se comenta también contemplaba disposiciones sobre el monto de las dotaciones, considerando la calidad de las tierras; acerca de las extensiones de la propiedad privada y de la inafectable; de las obras y cultivos exceptuados de afectación; de los cambios de localización de ejidos, y de las ampliaciones.

En la nueva ley se dio especial importancia a la notificación de los presuntos afectados, que eran informados de las etapas del procedimiento mediante publicaciones, avisos, oficios, hasta la conformación de un registro especial para el efecto.

Por decreto del 19 de mayo de 1927 se reformó esta ley¹⁶ respecto de su aplicación a los expedientes agrarios, según se encontraran resueltos o en proceso de resolución.

El 11 de agosto de 1927 se expidió una Ley que Reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.¹⁷ Este nuevo ordenamiento reitera como autoridades agrarias a las señaladas en el texto del anterior. Dispone que los miembros de la Comisión Nacional Agraria serían nombrados por el presidente de la República y determina que los tres integrantes de los comités particulares ejecutivos serían miembros del grupo solicitante.

Con respecto a la capacidad agraria de las corporaciones e individuos, señala que los solicitantes debían tener una residencia mínima efectiva de seis meses en el poblado para ser incluidos en el censo agrario y que los poblados debían contar con un número de 20 solicitantes. También aumenta la superficie de la parcela individual, de tres a cinco hectáreas, reiterando la mayoría de las disposiciones contenidas en la ley derogada. Asimismo, se establece la obligación de inscribir las resoluciones presidenciales en el Registro Agrario, creado para ese efecto, dependiente de la Comisión Nacional Agraria.

El 25 de agosto de 1927 se emitió la Ley del Fraccionamiento Ejidal y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal,¹⁸ cuyo objeto era

¹⁶ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 404-405.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 405-426.

¹⁸ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 340-341.

regular la propiedad de los ejidos, diferenciando los bienes que pertenecían en común al núcleo agrario de las parcelas de los que eran del dominio individual de los vecinos de los poblados, manteniendo su carácter de bienes inalienables, inembargables e intransferibles, y garantizando su protección como patrimonio familiar. Se establece como requisito indispensable para la preservación de los derechos agrarios sobre las tierras concedidas a los campesinos, la obligación de mantenerlas en explotación, pues la falta de cultivo por más de un año implicaba la pérdida del derecho sobre la parcela.

El 24 de abril de 1928, el presidente de la Comisión Nacional Agraria expidió el Reglamento del Registro Agrario,¹⁹ con lo cual quedó formalmente establecida como oficina encargada de inscribir la propiedad ejidal, conforme a la resolución presidencial, así como la propiedad parcelaria individual, perteneciente a cada ejidatario.

El 17 de enero de 1929, el presidente Emilio Portes Gil emitió un decreto que reforma y adiciona la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas,²⁰ que dispone que carecerían de capacidad para solicitar tierras y aguas “los grupos de peones acasillados en fincas de campo en explotación”. Se amplía el derecho a recibir parcela individual en un ejido a los varones de 16 años y se restringe ese derecho a quienes tuvieran en posesión una superficie igual o mayor a la de la parcela ejidal; a los que tuvieran un capital comercial, industrial o agrícola de cierto rango; a los empleados públicos federales o estatales; a los particulares que obtuvieran un salario, y a los profesionistas.

El 21 de marzo de 1929 se emitió una Ley que Refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las Reformas y Adiciones Anteriores.²¹

El 26 de diciembre de 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió un decreto por el cual se modifica la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, el 21 de marzo de 1929,²² para precisar: que la calidad de peones acasillados debía acreditarse con el contrato respectivo; las tierras que no serían afectables; el derecho de los par-

¹⁹ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 426-429.

²⁰ *Ibid.*, pp. 429-433.

²¹ *Ibid.*, pp. 433-455.

²² *Ibid.*, pp. 455-458.

ticulares afectados a retirar las cosechas, y algunos aspectos sobre la ampliación de tierras.

Por diverso decreto de la misma fecha se modifica también la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal,²³ estableciendo que las tierras que pertenecían en común al núcleo de población eran aquellas que aún no hubieran sido repartidas entre los vecinos de los pueblos.

REFORMA DE LA LEY AGRARIA

Por decreto del 23 de diciembre de 1931, expedido por el presidente Pascual Ortiz Rubio, se reforma el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915²⁴ para reiterar que los propietarios afectados con resoluciones de tierras “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo”. Que en los casos de afectaciones por procedimientos de dotación, tendrían únicamente el derecho a que les fuera pagada la indemnización correspondiente, el cual deberían de ejercitar dentro del plazo de un año a partir de la fecha en que se publique la resolución en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se previene a las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos para que por ningún motivo se afectara la pequeña propiedad en explotación, estableciendo que se incurriría en responsabilidad por violaciones a la Constitución en el caso de que se concedieran dotaciones de ejidos que afectaran estas propiedades. Incluso se prohíbe al presidente de la República autorizar cualquier dotación o restitución de ejidos que afecte la pequeña propiedad, haciéndolo responsable por violaciones a la Constitución.

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia,²⁵ quien fue ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comenta que la primera etapa de la reforma agraria se orientó a la liquidación de los latifundios para su reparto entre los pueblos solicitantes de tierras; que en este proceso se afectaron intereses de particulares, que recurrieron al juicio de

²³ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 341.

²⁴ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 459-462.

²⁵ SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1998, pp. 202-208.

amparo, y que, como “no se estableció ninguna cortapisa adicional en cuanto a la procedencia del amparo promovido por los propietarios de derecho civil o poseedores que habían sido afectados con motivo de estas dotaciones o restituciones de tierras en favor de los núcleos de población [...] esta falla dio lugar a que se concedieran casi todos los amparos solicitados”. Concluye que, “así, en el año de 1932 (en que se publicó el acuerdo mencionado) se introdujo una reforma a la Ley del 6 de enero de 1915, a través de la cual se prohibió el juicio de amparo en contra de afectaciones agrarias”.

Martha Chávez Padrón,²⁶ por su parte, señala que esta reforma a la Ley Agraria tuvo su origen en la interposición de numerosos amparos contra las resoluciones de tierras y que aunque algunas de las circulares de la Comisión Nacional Agraria trataron de evitar la devolución de las tierras afectadas y entregadas a los núcleos, no fueron suficientes para evitarla, por esa razón se buscó “estructurar el juicio agrario con todas las formalidades del procedimiento establecidas en el Artículo 14 constitucional. Sin embargo, el alud de amparos en asuntos agrarios seguía y la Suprema Corte de Justicia trató de detener el rezago que se le agravaba por esta causa, creando su teoría de la definitividad del acto”; es decir, que el amparo no procedería en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refería el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915. Asimismo, señala que la transformación de este artículo provocó indirectamente un cambio en el texto de la Constitución de 1917, puesto que la ley del 6 de enero de 1915 había sido incorporada a ella. Al respecto concluye: “a la etapa del abuso del juicio de amparo en materia agraria, lógicamente tenía que seguir otra etapa de proscripción absoluta que permitiera la realización de los postulados de la Legislación Agraria, a fin de llegar posteriormente a una tercera etapa que permitiera la utilización de este juicio, pero sólo en determinadas condiciones”.

Por decreto del 27 de diciembre de 1932, emitido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, se reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas,²⁷ para establecer que en los procedimientos de

²⁶ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 343-344.

²⁷ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 462-463.

dotación y ampliación de ejidos se daría preferencia a la afectación de tierras que estuvieran en cultivo o que fueran susceptibles de ello mediante inversiones, y que debían comprenderse en ellas las superficies de pasto y montes que fueran necesarias.

Mediante decreto del 28 de diciembre de 1933 se concede plazo de 30 días a los propietarios de las fincas para presentar alegatos en contra de las resoluciones agrarias provisionales.²⁸

EL CÓDIGO AGRARIO DE 1934

El Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos²⁹ expedido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, el 22 de marzo de 1934, publicado el 12 de abril del mismo año, establece como autoridades agrarias al presidente de la República; al Departamento Agrario, que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria; a los gobernadores de las entidades federativas; a las comisiones agrarias mixtas, antes comisiones locales agrarias; a los comités ejecutivos agrarios, antes comités particulares ejecutivos, y a los Comisariados Ejidales.

En él se instituye al presidente de la República como “la máxima autoridad agraria” y se determina que “sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas”. Se indica que el Departamento Agrario sería el órgano superior encargado de la aplicación del Código y que dependería directamente del presidente de la República, quien designaría a su titular y a los cinco integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano responsable de dictaminar los expedientes agrarios que debían ser sometidos a resolución presidencial. Señala las atribuciones de las autoridades agrarias, la composición de las comisiones agrarias mixtas, presididas por el delegado agrario, y de los comités ejecutivos agrarios.

Al regular los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas, previene que en los casos en que se solicitara la restitución, se instauraría simultáneamente la vía de dotación para el caso en que

²⁸ *Ibid.*, pp. 463-464.

²⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de abril de 1934.

aquella fuera improcedente. En materia de dotación, señala que serían afectables los predios particulares que se encontraran en un radio de siete kilómetros del poblado solicitante. Reglamenta la capacidad jurídica agraria, define a los sujetos de esta clase de derecho y los requisitos para ser incluidos en el censo agrario: ser mexicano, varón mayor de 16 años si es soltero o de cualquiera edad siendo casado; o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante seis meses anteriores al censo, excepto los peones acasillados; tener por ocupación habitual la explotación de la tierra, mediante trabajo personal; no poseer a nombre propio o a título de dominio terrenos en extensión igual o mayor que la parcela que se asigne. La superficie de la parcela individual sería de cuatro hectáreas de tierras de riego; la de la pequeña propiedad inafectable que no excediera de 150 hectáreas de riego o 300 hectáreas de temporal, así como la superficie de 300 hectáreas dedicadas a cultivos especiales.

Introduce como nueva vía de reparto agrario la creación de nuevos centros de población agrícola, un procedimiento uninstitucional, pues sólo requería de la opinión de las comisiones agrarias mixtas y de los gobernadores de los estados, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, elevado éste a resolución del presidente de la República. Reglamenta la operación del Registro Agrario Nacional y establece que las inscripciones realizadas en esta institución y las constancias que expidiera funcionarían como prueba plena en juicio y fuera de él.

Declara imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios de los núcleos de población, calificando de inexistentes las operaciones, actos o contratos que se pretendieran llevar a cabo en contravención a dicho precepto; la integración, elección, remoción y funciones de los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos agrarios; el fraccionamiento y adjudicación de las tierras de uso individual, así como el orden de preferencia para la asignación de parcelas; las modalidades de la propiedad de los bienes agrarios; los casos y causales para la expropiación de tierras de propiedad social; la suspensión y privación de derechos de los ejidatarios, y la organización de los mismos para el mejor aprovechamiento de sus recursos, del fondo común y de los productos de las expropiaciones.

Abarca también las responsabilidades y sanciones de los funcionarios y empleados que intervinieran en la tramitación de los expedientes agrarios, y en general, de las autoridades agrarias. Finalmente, comprende disposiciones generales relativas a la nulidad de fraccionamientos para afectación agraria y la adjudicación de tierras al interior de los núcleos, previo su fraccionamiento. Reitera que los propietarios afectados por las acciones agrarias “no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo [...] tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente [...] dentro del plazo de un año a partir de la publicación de la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación”.

Martha Chávez Padrón³⁰ comenta que en este primer Código Agrario “se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo en orden técnico”, y destaca las nuevas acciones y el perfeccionamiento de los procedimientos.

Por su parte, Antonio de Ibarrola³¹ señala que la expedición del primer Código Agrario fue resultado de la reforma al artículo 27 constitucional contenida en el decreto del 30 de diciembre de 1933 por el cual se abroga la Ley Agraria de 1915.³² Comenta que “en parte conservó la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929 [...] Reúne además materias y otras leyes, como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de responsabilidades de Funcionarios en materia agraria”. Destaca, como novedad, que permite la aportación de pruebas en el procedimiento agrario; la vinculación entre los programas de colonización y las acciones dotatorias; el reconocimiento de los peones acasillados como sujetos de la dotación de tierras, y la división de las tierras ejidales en parceladas y de uso común.

³⁰ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 351.

³¹ Antonio de Ibarrola, *Derecho agrario: El campo, base de la patria*, México, Porrúa, 1983, pp. 242-247.

³² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de enero de 1934.

Por decreto del 15 de enero de 1934 se crea el Departamento Agrario,³³ que dependería directamente del Ejecutivo, para la aplicación de las leyes agrarias y la tramitación de los expedientes de dotaciones y restituciones de tierras y aguas; la protección de las tierras comunales; el fraccionamiento de los latifundios; el parcelamiento de los ejidos, y la organización de los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras. Se adscriben a su estructura el Registro Agrario, el Cuerpo Nacional Consultivo, las delegaciones en los estados, las comisiones mixtas agrarias, los comités particulares ejecutivos, los comisariados ejidales y la Procuraduría de Pueblos.

Mediante decreto del 1 de marzo de 1937, expedido por el presidente Lázaro Cárdenas y publicado el 6 del mismo mes y año, se adiciona el Código Agrario³⁴ con el fin de impulsar el desarrollo pecuario a través del otorgamiento de concesiones de inafectabilidad ganadera a grupos de particulares, por un término de 25 años, amparando superficies que no excedieran de 300 hectáreas de buena calidad y hasta 50 mil hectáreas para las desérticas.

Por decreto del 9 de agosto de 1937, publicado el 12 de ese mes y año, se reforma el Código Agrario³⁵ para precisar las características que debían observarse en la afectación para fines agrarios de los fraccionamientos simulados, se incorpora como sujetos agrarios a los peones y trabajadores de las haciendas, y se promueve la organización de los ejidatarios para la explotación colectiva de sus recursos.

En decreto del 30 de agosto de 1937, publicado al día siguiente, se reforma el Código Agrario con respecto al monto de la superficie inafectable y de la organización de sociedades de crédito ejidal.³⁶

Finalmente, por decreto del 20 de octubre de 1937, publicado el 23 del mismo mes y año,³⁷ se expide el reglamento para las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos.

³³ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 478-479.

³⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de marzo de 1937.

³⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de agosto de 1937.

³⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1937.

³⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Reglamento al que se sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos, 23 de octubre de 1937.

EL CÓDIGO AGRARIO DE 1940

Por decreto del 23 de septiembre de 1940, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre siguiente, el presidente Lázaro Cárdenas expidió un nuevo Código Agrario,³⁸ en el cual se señala la organización y competencia de las autoridades y los órganos agrarios; se amplía la lista de autoridades agrarias para añadir al jefe del Departamento del Distrito Federal, al secretario de Agricultura y Fomento, al jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y a los ejecutores de las resoluciones agrarias, asimismo señala como órganos dependientes del Departamento Agrario al Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, los delegados agrarios, las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, los consejos de vigilancia de los núcleos agrarios y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

También se regula lo relativo a los procedimientos de designación, requisitos, integración y funcionamiento de los diferentes órganos agrarios, así como las atribuciones de las autoridades agrarias. Se ratifica al presidente de la República como la máxima autoridad agraria y que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas.

En relación con los procedimientos de restitución de tierras y aguas, se señala que en los casos de afectación únicamente se respetarían las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856, que la acción procedería siempre que los interesados comprobaran sus derechos sobre las mismas y que hubieran sido despojados de ellos, con posterioridad a esa fecha y se establecen los casos en que no serían afectados los fraccionamientos simulados.

La unidad de dotación individual se fija en 4 hectáreas en terrenos de riego o humedad, y de 8 hectáreas en terrenos de temporal, pudiendo ampliarse en los casos en que se otorgaran tierras a tribus en propiedades de la federación o en terrenos nacionales, o para la creación de nuevos centros de población agrícola. Se dispone que en las resoluciones dotatorias se contemplaría la asignación de tierras

³⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de octubre de 1940.

para agostadero, para el fundo legal de los pueblos y para la parcela escolar. Se incluyen los procedimientos de reconocimiento de bienes comunales, de creación de nuevos centros de población agrícola, de nulidad y cancelación de fraccionamientos simulados, así como la posibilidad de que las comunidades pudieran cambiar sus tierras al régimen ejidal.

Se declara que el núcleo de población sería propietario de las tierras y aguas concedidas a partir de la posesión definitiva, y que sus derechos sobre estos bienes serían inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles, declarándose nulos de pleno derecho todos los actos tendientes a privar de sus tierras, de manera total o parcial, a los núcleos agrarios. Se prohíbe la explotación indirecta de las tierras de los ejidos y comunidades a través del arrendamiento, la aparcería o cualquier otro tipo de contrato de aprovechamiento. Se señalan como casos de pérdida de los derechos sobre las tierras dotadas a los núcleos agrarios: el abandono del ejido o la negativa de los beneficiarios a recibir las tierras dotadas, en cuyo caso volverían al dominio de la nación para satisfacer las necesidades de campesinos con sus derechos a salvo. Asimismo, se autorizan las permutas de parcelas entre ejidatarios o de las tierras de los núcleos agrarios.

Se limita el ejercicio de los derechos agrarios individuales y se regula la sucesión agraria en caso de fallecimiento de un ejidatario, mediante el establecimiento del derecho de preferencia para heredar en favor de la esposa legítima o la concubina con la que hubiere procreado hijos o con la que se hubiere hecho vida marital los últimos seis meses anteriores a su fallecimiento; en segundo lugar, las personas que hayan formado parte de su familia, y en el caso de que el ejidatario no tuviera sucesores o los designados no pudieran ser reconocidos, renunciaran o fueran privados, la adjudicación de los derechos sería determinada por la asamblea general.

Se incluyen temas como el fraccionamiento o parcelamiento de los ejidos entre los miembros del núcleo; las causas de pérdida o suspensión de los derechos asignados; la fusión y división de ejidos; los fundos legales de los pueblos; la parcela escolar; los tipos de explotación de los bienes ejidales y comunales; la constitución de un fondo común con los recursos obtenidos por la explotación de los bienes agrarios, y

sobre el régimen fiscal para los sujetos agrarios, únicamente se autoriza el cobro del impuesto predial a los ejidos.

Para la capacidad individual en materia agraria, se señalan como requisitos: el ser mexicano por nacimiento; varón mayor de 16 años si es soltero y de cualquier edad siendo casado, o mujer soltera o viuda, si tenía familia a su cargo; residir en el poblado solicitante, excepto cuando se tratara de un nuevo centro de población agrícola; trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual; no poseer a nombre propio o a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y no poseer un capital invertido en la industria o el comercio, o agrícola mayor de cinco mil pesos. Se concede el derecho de los trabajadores o peones de las haciendas para ser incluidos en los censos agrarios como capacitados para recibir tierras.

Se regula el procedimiento de expropiación de los bienes ejidales o comunales y se enumeran las causas de utilidad pública. Se señala como límite de la pequeña propiedad la superficie que no excediera 100 hectáreas de terrenos de riego o humedad, 200 hectáreas de terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, 150 hectáreas de terrenos dedicados al cultivo de algodón o del henequén, y 300 hectáreas de terrenos dedicados a las plantaciones de cacao y árboles frutales. Se excluyen de las dotaciones las obras realizadas en los terrenos ejidales. En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera, se precisa que podrían ser otorgadas hasta por un término de 25 años. Se establece una clasificación de los ejidos por su actividad productiva: agrícolas, ganaderos, forestales, comerciales e industriales.

En los procedimientos de conflictos por límites de bienes comunales, se establece la primera instancia a cargo de la autoridad administrativa y, en los casos de inconformidad contra la resolución dictada por el Ejecutivo, la segunda instancia estaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el juicio correspondiente. Se regula la integración y funcionamiento del Registro Agrario Nacional, señalando los actos y documentos susceptibles de inscripción.

En esencia, el Código Agrario de 1940 reproduce y ratifica los lineamientos y disposiciones generales establecidos en el Código de 1934, e introduce de manera excepcional algunos conceptos nuevos. Su propósito, expresado en la exposición de motivos, fue acelerar la

tramitación de los expedientes agrarios y fomentar el desarrollo de la agricultura en las tierras dotadas, para impulsar el mercado nacional agropecuario.

Martha Chávez Padrón³⁹ manifiesta que en la expedición de este Código “se notó un afán de ordenar más técnicamente los diversos temas agrarios de que trató y de introducir nuevas instituciones o el perfeccionamiento de las anteriores, sin que esto quiera decir que se llegó a un resultado satisfactorio”.

Antonio de Ibarrola⁴⁰ señala que el nuevo Código conservó en gran parte la letra y orientaciones de 1934, repitiendo las disposiciones contenidas en el anterior; destaca que “marca un progreso innegable de la expresión jurídica de la reforma agraria”.

EL CÓDIGO AGRARIO DE 1942

Por decreto del 30 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, el presidente Manuel Ávila Camacho expidió un nuevo Código Agrario⁴¹ que, en lo general, reitera la mayoría de las disposiciones contenidas en el Código de 1940, aunque con una mejor estructuración jurídica. En el tema de organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales, se repiten las autoridades agrarias previstas en el Código anterior, aunque elimina a los ejecutores de las resoluciones agrarias y los comités ejecutivos agrarios, ahora denominados comités particulares ejecutivos, que serían órganos de representación de los núcleos solicitantes de tierras o aguas; como autoridades internas de los núcleos agrarios se incluyeron a las asambleas generales, los comisariados ejidales o de bienes comunales y los consejos de vigilancia.

Martha Chávez Padrón⁴² se refiere a esta diferenciación entre las autoridades agrarias, los órganos agrarios y los órganos ejidales, destacando lo señalado en la exposición de motivos con respecto a la distinción

³⁹ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 356.

⁴⁰ Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 247.

⁴¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de abril de 1943.

⁴² Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 358.

de las autoridades “que actúan propiamente en nombre del Estado, y las que restringidamente representan a las Comunidades ejidales”.

De relevancia es la distribución de competencias que se plantea en el Código entre el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura, reservando al primero la responsabilidad de la administración agraria y de dirigir y ejecutar la política en la materia, en tanto que a la segunda se asignan todas las actividades relacionadas con la producción agropecuaria.

Se regula la integración y funcionamiento de las autoridades agrarias y de las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, así como la elección de los comisariados y consejos de vigilancia, permitiendo la reelección, remoción o destitución de sus miembros. Se reitera que el presidente de la República era la suprema autoridad agraria y que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrían ser modificadas.

Con respecto a la redistribución de la propiedad agraria, contempla las acciones de restitución y dotación de tierras y aguas, refrendando los requisitos establecidos en el Código anterior sobre la capacidad individual en materia agraria; incluye entre los capacitados a los alumnos que terminaran sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola, media, especial o subprofesional.

Se dispone la forma en que debían efectuarse los fraccionamientos de los predios para evitar su afectación y la nulidad de los fraccionamientos simulados. Asimismo, como efecto de la reforma del artículo 27 constitucional, contenida en el decreto⁴³ del 31 de diciembre de 1946, se establece el derecho de inafectabilidad de los poseedores de tierras y aguas, equiparándolo al de los propietarios legítimos, “siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario”. La innovación consistió en que se otorgó a los propietarios y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, con certificado de inafectabilidad, la facultad de promover el juicio de amparo contra la afectación agraria.

⁴³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1947.

Hilario Bárcenas Chávez⁴⁴ plantea que con dicha reforma se otorgó legitimación para acudir al juicio de amparo a los poseedores calificados, indicando que “la Suprema Corte de Justicia de la nación avaló por medio de innumerables tesis el contenido del artículo”.

Se amplía la unidad de dotación individual a 10 hectáreas en terrenos de riego o humedad y de 20 hectáreas en terrenos de temporal. Se establecen los derechos de uso y aprovechamiento de las tierras y aguas que se concedieran a los ejidos y las comunidades, reiterando que serían inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles los derechos sobre las tierras y bienes agrarios. Se establecen, asimismo, las causas de pérdida de los derechos de los núcleos sobre sus tierras y el procedimiento de depuración censal, así como los casos de pérdida o suspensión de derechos agrarios individuales.

Se reglamenta la constitución de la zona urbana de los núcleos agrarios, estableciendo los derechos de los ejidatarios o comuneros para obtener un solar en el poblado, pudiendo enajenarse o rentarse los excedentes a personas que manifestaran su interés de avecindarse en el poblado, y la posibilidad de adquirir el dominio pleno sobre los mismos después de cuatro años de residencia ininterrumpida.

Se abarca la parcela escolar; la expropiación de terrenos ejidales o comunales mediante resolución presidencial, reiterando las causas de utilidad pública, y se determina que la indemnización se fijaría considerando el valor económico de los bienes expropiados. Además, dispone que en los casos en que la causa de utilidad fuera constituir un centro urbano, se proporcionaría a los ejidatarios un lote en forma gratuita.

En cuanto al régimen fiscal de los núcleos agrarios, se reitera que sólo podrían causar el impuesto predial y que no podría gravarse la producción agrícola ejidal. Se encomienda al presidente de la República la determinación de la forma de explotación de los bienes agrarios, diferenciando la colectiva de la individual y privilegiando la agricultura con fines de industrialización. Además, se regula el otorgamiento de créditos para los núcleos agrarios.

⁴⁴ Hilario Bárcenas Chávez, *Derecho agrario y el juicio de amparo*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 128.

En relación con los procedimientos de las acciones agrarias, destaca la disposición orientada a la preservación de los derechos de los presuntos afectados que establece que la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente surtiría efectos de notificación para los propietarios que se encontraran dentro del radio de afectación. Además, obligaba a las comisiones agrarias mixtas a notificar por oficio a los propietarios de tierras o aguas afectables. En cuanto al contenido de las resoluciones presidenciales, se señala con claridad que debían estar debidamente fundadas y se establece la inmodificabilidad de los planos de ejecución aprobados, reconociendo su carácter de definitivos. Se introduce y reglamenta la permuta de bienes ejidales, entre núcleos agrarios, y entre éstos y particulares.

En el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, se establece que podría iniciarse de oficio o a petición de parte, cuando no existieran controversias de linderos. También, si durante la tramitación del expediente surgieran conflictos por límites, se suspendería el procedimiento, continuándose por la vía de la restitución, si fuera con un particular, o por la vía de conflicto por límites, si fuera con un ejido o con otra comunidad.

El Código Agrario de 1942 fue modificado en diversas ocasiones desde el inicio de su vigencia hasta el año de 1971, en que se emitió la Ley Federal de Reforma Agraria. Martha Chávez Padrón⁴⁵ destaca que dichas modificaciones respondieron al proceso evolutivo de la reforma agraria, “que fue pasando de la primera etapa del solo reparto de tierras, y se volvió integral atendiendo otras fases del problema agrario”. Entre las reformas más significativas pueden citarse las siguientes.

*Decreto de reformas*⁴⁶ *del 23 de junio de 1948*, relativo a la capacidad de los núcleos para solicitar la dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas.

*Decreto*⁴⁷ *del 31 de diciembre de 1949* para reconocer la facultad de los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en

⁴⁵ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 360.

⁴⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de junio de 1948.

⁴⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de enero de 1949.

explotación, que contaran con certificados de inafectabilidad, para recurrir al juicio de amparo contra la afectación de sus tierras; la de los ejidatarios contra los actos de autoridad tendientes a privarlos o afectarlos ilegalmente de sus parcelas; sobre los predios inafectables, y las concesiones de inafectabilidad ganadera.

*Decreto*⁴⁸ *del 30 de diciembre de 1959* en relación con los cambios de denominación de las autoridades agrarias o de los órganos ejidales o comunales, y para incorporar algunas modificaciones derivadas de otras leyes o reglamentos emitidos en la materia.

*Decreto*⁴⁹ *del 31 de diciembre de 1962*, mediante el cual se deroga la Ley de Colonización y se incorporan las funciones de la Comisión Nacional de Colonización al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y se establece que los terrenos de las colonias agrícolas que se extinguieran se destinarían a satisfacer las necesidades agrarias de ejidos o nuevos centros de población ejidal.

Isaías Rivera Rodríguez⁵⁰ comenta sobre la constante actualización del Código de 1942 que “este dispositivo agrario fue el de más larga vida. Siguió los lineamientos generales establecidos en sus precedentes, pero en el transcurso de sus 31 años de vigencia se expidieron gran cantidad de reglamentos y decretos”.

Ley Federal de Reforma Agraria

Por decreto del 22 de marzo de 1971, publicado el 16 de abril siguiente, el presidente Luis Echeverría Álvarez expidió la Ley Federal de Reforma Agraria,⁵¹ como reglamentaria del artículo 27 constitucional, de interés público y de observancia general en toda la República. En la exposición de motivos se explica el porqué de esta denominación: “No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la Revolución

⁴⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de diciembre de 1959.

⁴⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de enero de 1963.

⁵⁰ Isaías Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 93.

⁵¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal de Reforma Agraria, 16 de abril de 1971.

Mexicana”.⁵² Del mismo modo, se señala que los siete libros que la componen corresponden a los temas básicos: “autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios, y responsabilidad en materia agraria”.

En lo que se refiere a las autoridades y órganos agrarios, Martha Chávez Padrón⁵³ comenta que “la nueva Ley borró la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumeró en el artículo segundo. Como el único cuerpo que permaneció con categoría de órgano es el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 14 y 16), se le trató en capítulo aparte”.

Se reitera el carácter de suprema autoridad agraria del presidente de la República, así como la inmodificabilidad de sus resoluciones. Se establecen y distinguen las facultades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de las de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, reservando al primero la ejecución de la política agraria y a la segunda el fomento, la explotación y el aprovechamiento de los recursos de los núcleos agrarios.

Se refrenda la intervención de las comisiones agrarias mixtas, como órgano colegiado, en la sustanciación de los expedientes de las diferentes acciones agrarias de reparto de la tierra, y se le otorgan facultades para resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios y para conocer de otros asuntos, dentro del doble propósito de descentralizar la justicia agraria y de acercar a los campesinos a la instancia responsable de dar solución a los conflictos internos de carácter ejidal, además de intervenir en los procedimientos de suspensión provisional de derechos agrarios; nulidad de fraccionamientos ejidales y comunales; nulidad de actos y documentos que contravinieran las leyes agrarias; impugnación de actas y acuerdos de la asamblea general de ejidatarios, o contra actos de los integrantes de los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos agrarios.

⁵² DAAC. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Ley Federal de Reforma Agraria*, México, 1973, p. 23.

⁵³ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 363.

Se organiza el Cuerpo Consultivo Agrario, presidido por el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, como órgano de dictaminación de los expedientes que debía resolver el presidente de la República; además, dicho Departamento tenía la responsabilidad de emitir opiniones en relación con los conflictos derivados de la ejecución de las resoluciones presidenciales y sobre leyes y decretos en la materia.

En relación con el ejido y las comunidades agrarias, se les reconoce personalidad jurídica. Asimismo, se regulan sus órganos de representación con el carácter de autoridades internas mediante la reglamentación de su estructura, organización, facultades, obligaciones, requisitos y funciones, y el sistema de elección de sus miembros, siendo éstos: los comités particulares ejecutivos —que representaban a los grupos de solicitantes de tierras—, las asambleas generales, los comisariados ejidales o comunales y los consejos de vigilancia. Igualmente, se clasifican los tipos de asambleas en ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación, y se establecen los requisitos de validez de cada una de ellas, de sus convocatorias y actas relativas, y de la votación de los acuerdos.

Se declara a los núcleos agrarios propietarios de las tierras y de los bienes contenidos en las resoluciones presidenciales, a partir de su publicación; dicha calidad se reconocería al ejecutarse la resolución presidencial, con lo cual se adquiriría el carácter de poseedor de las tierras otorgadas o se confirmaría la de aquellos que ya las tuvieran en posesión provisional.

Las tierras ejidales y comunales gozarían de la protección de las leyes, por lo cual se declara la nulidad de los contratos y convenios celebrados por los comisariados y consejos de vigilancia sin la aprobación de la asamblea general y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Se reconoce el carácter de inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles a los bienes ejidales y comunales, y se prohíbe cualquier acto tendiente a enajenarlos, cederlos, transmitirlos, arrendarlos, hipotecarlos o gravarlos, declarando dicho acto inexistente. Asimismo, se establece que los bienes de asignación individual seguirían siendo propiedad de los núcleos agrarios. Se sanciona con la inexistencia los actos de particulares y las resoluciones, los decretos, los acuerdos, las leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de

los estados o de la federación, incluyendo las autoridades judiciales del fuero federal y del común, que pretendieran privar en forma parcial o total de sus derechos a los núcleos agrarios, y se prohíbe la celebración de contratos de arrendamiento o aparcería, y cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de los casos de incapacidad o causas de fuerza mayor previstos en la misma ley.

Sobre la organización interna de los núcleos agrarios y los derechos agrarios individuales, se dispone la distribución de los bienes de los ejidos y comunidades; su tipo de explotación, que podría ser colectiva o individual según la vocación de las tierras; las causas de suspensión y pérdida de los derechos individuales o colectivos sobre la tierra, estableciendo como causa grave para la privación de los derechos que el titular sembrara o permitiera que se sembrara en su unidad de dotación plantas utilizadas para la elaboración de estupefacientes; el orden de preferencia para la adjudicación de derechos agrarios; la permuta de derechos agrarios, y la sucesión, en caso de fallecimiento del titular, orientada a la preservación de los derechos agrarios como patrimonio familiar.

Se reglamenta la constitución de zonas urbanas; la asignación de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial para las mujeres campesinas que no fueran ejidatarias; el régimen fiscal de los ejidos y las comunidades, reiterando como único gravamen para los núcleos agrarios el pago del impuesto predial; los procedimientos de división y fusión de ejidos; la expropiación de bienes ejidales y comunales; las causas de utilidad pública y la indemnización, prohibiendo la ocupación previa de las tierras con el pretexto de que se estuviera tramitando un expediente expropiatorio.

Con respecto a la organización económica del ejido, como una importante innovación en el proceso de la Reforma Agraria, que se añade a la etapa inicial del reparto de la tierra y que representó un nuevo paso en la reivindicación de los derechos de los campesinos, Martha Chávez Padrón⁵⁴ expone que “significó un intento para fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto tendió a estimular la estructura empresarial del ejido, contemplando una serie de posibilidades para la

⁵⁴ *Ibid.*, p. 365.

comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos”.

Estableció, asimismo, la coordinación de las dependencias y organismos gubernamentales en el desarrollo de los programas relativos a la Reforma Agraria, para atender el régimen de explotación de las tierras ejidales y comunales, conforme a los lineamientos que dictara el presidente de la República.

Declara la igualdad jurídica entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes en superficie a la de la unidad mínima de dotación ejidal. Establece los sistemas de explotación individual y colectiva, señalando que esta última solamente podría acordarse o revocarse por el presidente de la República, a petición de parte o de oficio, previos los estudios técnicos que practicara el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En este punto, se da preferencia a la explotación colectiva sobre la distribución de parcelas y se establece la conversión a aquel sistema de organización aun cuando los núcleos se encontraran fraccionados, posibilitando, aun en el régimen de explotación en común, la asignación de una parcela a cada ejidatario para su cultivo personal o para el establecimiento de una granja familiar.

Se regula la asociación de los ejidos y comunidades con terceros, para la explotación y aprovechamiento de sus tierras y recursos que no estuvieran destinados a la agricultura, ganadería o explotación forestal, principalmente para el desarrollo industrial y comercial, o para la actividad turística, pesquera o minera, permitiendo a los núcleos agrarios constituirse en diferentes tipos de organismos y asociaciones, como cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades, previo acuerdo de asamblea general y aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Para este efecto, se instruye a las dependencias y organismos gubernamentales a incluir en sus programas de organización, desarrollo, asistencia técnica y créditos a las formas de organización que adopten los ejidos y comunidades.

Se norma el sistema de financiamiento crediticio de los ejidos y comunidades; la constitución del fondo común; las funciones e integración del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como un fideicomiso de carácter público; la organización de las actividades industriales y comerciales de los ejidos y las comunidades; el fomento de las industrias

rurales, y el establecimiento de centros de capacitación regionales para la organización y el desarrollo rurales.

El tema de redistribución de la propiedad agraria se refiere a las diversas acciones de reparto de tierras, bosques y aguas, contempladas en la legislación anterior: la restitución, el reconocimiento y la titulación de bienes comunales; la dotación y ampliación de ejidos, y la creación de nuevos centros de población ejidal, abarcando los lineamientos generales para la sustanciación de los procedimientos correspondientes. Incluye también disposiciones relacionadas con la inafectabilidad de las tierras y los bienes afectables para fines agrarios, estableciendo como medidas para evitar el latifundismo, la nulidad de los fraccionamientos de los terrenos particulares y su afectación, estableciendo la presunción de simulación, para dar inicio al procedimiento.

Como en la codificación anterior, se proscribió el juicio de amparo contra las afectaciones agrarias, con excepción de los casos en los que el propietario de los bienes afectados contara con certificado de inafectabilidad. Se reitera que los afectados tendrían únicamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente, derecho que deberían ejercer dentro del plazo de un año contado desde la fecha de publicación de la resolución en el *Diario Oficial de la Federación*. El mismo derecho se otorga a los ejidatarios para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus tierras. Asimismo, se reiteran los límites establecidos para la pequeña propiedad inafectable, siempre que las tierras se mantuvieran en explotación, y se señala que de no cumplirse este requisito perderían su carácter de inafectables aunque tuvieran el certificado correspondiente.

Esta ley introduce el concepto de “rehabilitación agraria de los ejidos y comunidades”, al establecer una serie de disposiciones orientadas a promover su desarrollo por medio de un proceso de redistribución de las tierras entre los miembros de los núcleos, incluyendo el traslado de los campesinos a zonas de desarrollo, en las cuales se contaba con centros comunitarios que fomentaban el mejoramiento educativo, económico y cultural de los beneficiados y de sus familias.

En relación con los procedimientos agrarios, se reiteran las formalidades y requisitos previstos en las legislaciones anteriores; se reafirma el

compromiso del gobierno de satisfacer en todos los casos las demandas agrarias, y se establece la obligación de adquirir las tierras de las que se encontraran en posesión los peticionarios, particularmente cuando derivado de un mandamiento del gobernador de la entidad se hubiera dado posesión provisional de las tierras y la resolución presidencial fuese negativa. En estas circunstancias, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización estaba obligado a negociar con los propietarios la compra de los predios en favor de los campesinos.

Con respecto al procedimiento de nuevos centros de población, que podía ser a petición de los grupos interesados, cuando no hubiera tierras cercanas a sus poblados, o bien de oficio cuando se dictara una resolución negativa sobre una solicitud de dotación, en la propia resolución se iniciaría dicho procedimiento, previa la conformidad del núcleo para trasladarse al poblado correspondiente. En materia de resolución de conflictos internos en los ejidos y comunidades, se estableció la conciliación, como etapa inicial, a cargo de los comisariados ejidales o comunales, y si el conflicto no se resolvía, se plantearía ante la Comisión Agraria Mixta, para que desahogara el periodo de pruebas y alegatos y emitiera su fallo, que tenía el carácter de irrevocable.

Sobre el Registro Agrario Nacional, se establecen mecanismos de coordinación con el Registro Público de la Propiedad, para lograr el control de la propiedad rural. Asimismo, se impone la obligación de efectuar la anotación marginal de las acciones de tierras emprendidas en las escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad y el establecimiento de la “cláusula agraria” como un requisito que debían incluir los notarios públicos en las escrituras que extendieran en las transacciones sobre propiedades rústicas.

La planeación agraria, que se estableció como una nueva facultad de las autoridades agrarias, se orientó a promover las tareas de organización y capacitación acordes con los programas de rehabilitación agraria, obligando a la dependencia a compilar y mantener actualizada, de manera permanente, la información estadística de los núcleos agrarios —sus recursos, necesidades y servicios— y sus principales problemas.

En cuanto a la responsabilidad en materia agraria, se establecen los delitos, faltas y sanciones en que podían incurrir las diferentes autoridades agrarias por violaciones a la propia ley y sus ordenamientos.

La Ley Federal de Reforma Agraria constituyó un cuerpo jurídico de avanzada en comparación con los ordenamientos que le precedieron, pues se ocupó no sólo de regular los procedimientos de reparto de la tierra, sino que atendió aspectos relacionados con la organización interna de los núcleos de población y la realización de las actividades productivas en favor de la clase campesina. Ello se explica en la exposición de motivos⁵⁵ de la iniciativa, que reconoció la importancia de continuar el reparto de la tierra, por su trascendental influencia en la elevación de los niveles de productividad en el sector rural, y se comprometió a promover el pleno desarrollo rural, concibiendo al ejido como una empresa social, orientada a la explotación integral de sus recursos. Se propuso fomentar la diversificación de las actividades productivas, “como un principio de solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así podría solucionarse la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela y de su trabajo”.

La Ley Federal de Reforma Agraria fue modificada por los siguientes ordenamientos.

*Decreto*⁵⁶ *del 4 de mayo de 1972*, que da preferencia a los ejidos y comunidades para que poseyeran materiales de construcción y a las empresas ejidales para que sus productos fueran adquiridos en la construcción de viviendas y obras públicas a cargo de los organismos estatales y paraestatales.

*Decreto*⁵⁷ *del 4 de mayo de 1974*, que regula la operación y funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, reconociéndole personalidad jurídica y patrimonio propio, y facultándolo para realizar programas de fomento económico en ejidos y comunidades.

*Decreto*⁵⁸ *del 21 de diciembre de 1974*, para eliminar la mención a los territorios, al haberse transformado Quintana Roo y Baja Califor-

⁵⁵ DAAC. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁵⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 6 de mayo de 1972.

⁵⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 6 de mayo de 1974.

⁵⁸ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 23 de diciembre de 1974.

nia Sur en estados de la federación, en concordancia con las reformas constitucionales contenidas en el decreto del 3 de octubre de ese año, publicado el día 8 del mismo mes.

*Decreto*⁵⁹ *del 30 de diciembre de 1974*, que establece que la expropiación para regularizar asentamientos humanos sería en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, constituida por decreto del 7 de agosto de 1973, publicado el 20 de ese mes y año, que antes estaba reservada al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y al Departamento del Distrito Federal.

*Decreto*⁶⁰ *del propio 30 de diciembre de 1974*, para que las expropiaciones por causa de utilidad pública para regularizar asentamientos también pudieran ser nuevamente expedidas en favor del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y del Departamento del Distrito Federal.

*Decreto*⁶¹ *del mismo 30 de diciembre de 1974*, para sustituir el nombre del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

*Decreto*⁶² *del 26 de mayo de 1976*, que regula la expropiación de bienes ejidales y comunales para el establecimiento de fraccionamientos urbanos y suburbanos, disponiendo que las utilidades derivadas se aplicaran al Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y que si los bienes expropiados no cumplían el fin para el que habían sido destinados, se incorporaran al patrimonio de dicho Fideicomiso. Asimismo, se da prioridad a la explotación colectiva en ejidos y comunidades y se amplía la posibilidad de que los núcleos agrarios obtuvieran créditos no sólo de la banca oficial, sino también de las de carácter privado. También ordena que los fondos comunes de los ejidos y comunidades se depositaran en el Banco de México. Por último, se establecen disposiciones relacionadas con la constitución, operación y funcionamiento del

⁵⁹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 31 de diciembre de 1974.

⁶⁰ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 31 de diciembre de 1974

⁶¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 3 de enero de 1975.

⁶² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 29 de junio de 1976.

Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como fideicomiso público y como institución fiduciaria de la Financiera Nacional de Industria Rural.

*Decreto*⁶³ *del 29 de diciembre de 1980*, en relación con diversas normas contenidas en la Ley de Fomento Agropecuario, expedida el 27 de diciembre de ese año.

*Decreto*⁶⁴ *del 30 de diciembre de 1983*, para ajustar la Ley Federal de Reforma Agraria con las adiciones de las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional, mediante decreto⁶⁵ del 2 de febrero de 1983, que establece la necesidad de impartir una justicia agraria expedita y propone apoyar la asesoría legal de los campesinos y fomentar el desarrollo rural integral.

Como consecuencia de la reforma constitucional, se introduce la figura de incorporación de tierras al régimen ejidal, respecto de las superficies que adquirieran los núcleos agrarios, previo acuerdo de la asamblea respectiva. Se modifica el sistema de elección de los integrantes de comisariados y consejos de vigilancia, y se amplían las causales de remoción para los miembros de estos órganos, entre otras, por la transmisión de terrenos ejidales o comunales a terceros, lo que además se convirtió en causal de pérdida de derechos para los ejidatarios o comuneros que realizaran actos de esta naturaleza. Igualmente, se autorizó que los núcleos agrarios, desde el momento de su constitución por mandamiento de primera instancia de los gobernadores, se convirtieran en sujetos de crédito, no solamente de avío, sino también refaccionario, lo que les permitía adquirir semillas, fertilizantes y otros insumos, así como maquinaria y equipo.

Se redujeron las facultades del presidente de la República para acelerar la culminación de expedientes que antes requerían de su intervención como máxima autoridad agraria. Es el caso de los procedimientos de juicio privativo y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, que concluían con una resolución presidencial, facultad que se transfirió

⁶³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 2 de enero de 1981.

⁶⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma la Ley Federal de Reforma Agraria, 17 de enero de 1984.

⁶⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983.

a las comisiones agrarias mixtas y, sólo en caso de inconformidad, se estableció el recurso de revisión ante el Cuerpo Consultivo Agrario. Asimismo, se delegó en el secretario de la Reforma Agraria la facultad de expedir y cancelar certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera. También se ampliaron las causas de utilidad pública en materia de expropiación de terrenos ejidales y comunales, como la constitución de reservas territoriales para las zonas urbanas o para prever el crecimiento poblacional.

Para estimular el trabajo colectivo, se autorizó la integración de sectores productivos o especializados, por tipo de la actividad; se ampliaron los plazos para el establecimiento de sistemas de aprovechamiento forestal, y la posibilidad de que los núcleos agrarios se asociaran con particulares para desarrollar actividades productivas.

En los artículos transitorios se faculta al secretario de la Reforma Agraria a regularizar las colonias agrícolas y ganaderas, y a expedir los títulos de propiedad a los colonos, así como para titular en favor de los poseedores los terrenos nacionales que tuvieran en explotación, previa expedición de las declaratorias respectivas. Con la finalidad de dar mayor seguridad a la propiedad agraria, se instituyó el Programa Nacional de Catastro Rural y de Regularización de la Tenencia de la Tierra, orientado a la identificación individual de los predios rústicos, detallando los nombres de sus propietarios, colindantes, usos y calidades de la tierra, y derivado de ello, la expedición de los documentos necesarios para acreditarla.

LEY AGRARIA DE 1992

En concordancia con la reforma del artículo 27 constitucional, publicada el 6 de enero de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari, el 10 de febrero de ese año, envió a la Cámara de Diputados, como cámara de origen, una iniciativa de Ley Agraria⁶⁶ que sustituyera a la Ley Federal de Reforma Agraria, al considerar que se requería aplicar profundos cambios a la legislación para recuperar el crecimiento del sector rural y mejorar la situación del campo, “que permita elevar el bienestar de los

⁶⁶ Presidencia de la República, Iniciativa de Ley Agraria, México, 10 de febrero de 1992.

productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el Constituyente de 1917”.

En la exposición de motivos se establecen como fines de la reforma: otorgar mayor justicia y libertad; dar certidumbre jurídica para promover la capitalización de los procesos productivos; propiciar la conformación de figuras asociativas estables y equitativas, y brindar protección y fortaleza al ejido y a la comunidad. Para lograrlo, se reconoce que “la seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural”, por lo que la iniciativa “ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria”.

Para lograr dichos propósitos se señala la necesidad de promover la justicia y de elevar la productividad y la producción rural, a través de recursos crediticios, asistencia técnica y apoyo a la comercialización, impulsando las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y de servicios, para abatir las causas de la pobreza, el desempleo y la marginación, otorgando a los núcleos agrarios autonomía y libertad.

En relación con la asamblea general, el comisariado y el consejo de vigilancia, se les otorga el carácter de órganos de representación y ejecución, y dejan de tener la calidad de autoridades. Se introduce la figura de junta de pobladores, integrada por ejidatarios y vecindados. Se propone la libre asociación, tanto en el interior del núcleo agrario como con terceros, como vía para “superar las restricciones del minifundio, ocupar productiva y eficientemente la tierra y conservar adecuadamente los recursos”. Se promueve la adopción de diferentes formas de organización entre los ejidatarios, así como la celebración de contratos sobre sus tierras, sin establecer restricciones específicas en materia de asociación.

En cuanto a la clasificación de las tierras ejidales y comunales, se encuentran las de asentamiento humano, las de uso común y las parceladas. A las primeras y segundas se les reconoce el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las de asentamiento humano están integradas por la zona urbana y el fundo legal; la parcela escolar; la unidad agrícola industrial para la mujer; la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, y las áreas de reserva para los

servicios. Se establece la posibilidad de que las tierras de uso común sean aportadas a una sociedad mercantil o civil, y respecto de las tierras parceladas cuyos derechos de usufructo pertenecen a cada ejidatario en lo particular, se autoriza su transmisión a terceros, la adquisición del dominio pleno y su desincorporación del régimen ejidal.

La propuesta reconoce y protege las tierras de las comunidades indígenas, reiterando su condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables, y se mantiene vigente el derecho de los núcleos de población para obtener la restitución de sus tierras. Asimismo, se reiteran los límites de la pequeña propiedad y se plantea la necesidad de promover su capitalización; se confirma el propósito de seguir combatiendo el latifundio, y se deja a cargo de las entidades federativas la determinación de su sanción.

La iniciativa propuso la creación de un órgano de procuración de justicia agraria, para “instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo”, así como la instalación de tribunales agrarios, con el propósito de “instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano, que generan enfrentamiento y violencia entre poblados y familias”.

Por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el 26 de ese mes y año, se expidió la Ley Agraria,⁶⁷ como reglamentaria del artículo 27 constitucional, de observancia general en toda la República, que establece la supletoriedad en la materia de la legislación civil federal y mercantil, así como la aplicabilidad de otras leyes como la General de Asentamientos Humanos y la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Con respecto al desarrollo y fomento agropecuarios, se plantea que el Ejecutivo federal, sin señalar dependencia específica, será responsable de la promoción del desarrollo rural integral, mediante el fomento de las actividades productivas y sociales, para elevar el nivel de vida de la población. Igualmente, se establece la importancia del cuidado y conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento racional para la preservación del entorno ecológico. También se propone la ca-

⁶⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Ley Agraria, 26 de febrero de 1992.

nalización de recursos para la capitalización del campo a través de las asociaciones de productores.

Se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidos, y su carácter de propietarios de las tierras que posean. Se remite al reglamento interno la organización de la vida de los ejidos y se otorga a la asamblea la facultad de adoptar o modificar el régimen de explotación colectiva de sus tierras. Se definen los conceptos de ejidatario y vecindado, los requisitos para su reconocimiento, la forma de acreditación y se regula la sucesión agraria, otorgando validez al testamento público e introduciendo la subasta pública con respecto a los derechos que no puedan ser adjudicados a los herederos del ejidatario fallecido. Además, señala los casos de pérdida de derechos del ejidatario.

Se reconoce como órganos del ejido a la asamblea general, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia, y se establecen los asuntos de la competencia exclusiva de la asamblea, como órgano supremo de los ejidos, distinguiendo aquellos que no requieren de formalidades especiales para su convocatoria, celebración y aprobación, de los que sí la necesitan. Se señalan con claridad las facultades y obligaciones, los requisitos e impedimentos relativos a la integración y funcionamiento de los órganos de representación y vigilancia, y a diferencia de la legislación anterior, se prohíbe la reelección, para el periodo inmediato posterior, de quienes hubieran ocupado los cargos respectivos en el lapso que termine, regulando la remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia.

Al definir la naturaleza de las tierras ejidales y autorizar la celebración de contratos de asociación o aprovechamiento con terceros, se limita su duración a 30 años, permitiendo el otorgamiento, en garantía, del usufructo de las tierras ejidales y señalando la forma de hacer efectiva la garantía mencionada. También se limita la extensión que puede adquirir un ejidatario dentro de un mismo ejido y se faculta a la entonces Secretaría de la Reforma Agraria para fraccionar y enajenar los excedentes de dichas tierras. A diferencia de las legislaciones anteriores, se permite la prescripción de derechos sobre parcelas ejidales y se establecen los requisitos de procedencia, señalando la intervención de los tribunales agrarios.

Se reconoce el derecho de los núcleos agrarios de promover la restitución de sus tierras o aguas de las que hubieran sido privados ilegalmente. Se establece la conformación de diversas figuras asociativas para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales o comunales, y se faculta a los núcleos agrarios para constituir fondos de garantía. Asimismo, se remite lo relativo al uso y aprovechamiento de las aguas ejidales y comunales a las leyes de la materia.

En cuanto a la delimitación y destino de las tierras ejidales, se permite a la asamblea autorizar el parcelamiento de las tierras que no estén formalmente parceladas y su regularización en favor de los poseedores, así como el orden de preferencia para la asignación o el reconocimiento de derechos. Del mismo modo, se le faculta para destinar tierras para el asentamiento humano, de uso común y las áreas parceladas, a partir del plano aprobado por la propia asamblea y conforme a las normas técnicas que emita el Registro Agrario Nacional, el cual tendrá la obligación de certificar el plano interno del ejido y expedir los certificados parcelarios o los de derechos sobre las tierras de uso común a favor de los miembros del ejido, los que deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

Al señalar las características que debe reunir la asignación de parcelas, se declara nula de pleno derecho la que se realice en bosques o selvas tropicales. En relación con las tierras del asentamiento humano, se establece la forma de constitución y delimitación de la zona urbana del ejido, y la asignación de derechos sobre los solares y el acreditamiento de su propiedad.

Por lo que se refiere a las tierras de uso común, se reglamenta su aportación a sociedades civiles o mercantiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, estableciendo el procedimiento respectivo, en el cual se da participación a la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos de los sujetos agrarios. Se reconoce el derecho de preferencia de los ejidatarios para la adquisición de aquellas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad, en los casos de liquidación de la sociedad, bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria.

A diferencia de las legislaciones anteriores, se autoriza el aprovechamiento, uso y usufructo de las tierras parceladas, y la transmisión de estos derechos por sus poseedores o titulares a través de contratos de

aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico, no prohibido por la ley, a favor de terceros. También se permite la enajenación de los derechos parcelarios a otros ejidatarios o avcindados del mismo núcleo de población, respetando el derecho de los dependientes del ejidatario respectivo. Asimismo, se autoriza la adquisición del dominio pleno de las tierras ejidales, así como su desincorporación del ejido, para lo cual el Registro Agrario Nacional expedirá el título de propiedad correspondiente, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad. Como consecuencia, a partir de la cancelación de la inscripción en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Se regulan los requisitos y procedimiento para la constitución de nuevos ejidos, lo que se deberá hacer constar en escritura pública, que se inscriba en el Registro Agrario Nacional. Igualmente, se establece que podrán revertirse al régimen ejidal tierras que hayan salido del patrimonio ejidal por haber adquirido el dominio pleno.

Con respecto al procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales, se establecen las causas de utilidad pública para su procedencia, como en la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, consistentes en la disponibilidad de tierras para el desarrollo de servicios públicos; el ordenamiento urbano y ecológico; la constitución de reservas para el crecimiento de los centros de población, construcción de viviendas y el fomento de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales y turísticas, así como la construcción de obras de infraestructura de diversa naturaleza; la explotación de recursos naturales, como el petróleo; la constitución de unidades de producción, y la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural. También se prohíbe la ocupación temporal de tierras ejidales o comunales con el pretexto de la tramitación de un expediente de expropiación, aunque se faculta a la asamblea general para autorizarla, si se trata de tierras de uso común. Se previene la intervención, en los casos de inconformidad, de la Procuraduría Agraria y de los tribunales agrarios. Se regula el procedimiento de reversión de las tierras expropiadas a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como en la legislación anterior.

Se establece que el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios puede obtenerse de cuatro formas:

- 1) A través de una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de sus tierras.
- 2) Por medio de una jurisdicción voluntaria promovida por campesinos propietarios de tierras que guarden el estado comunal, cuando no exista conflicto en la de posesión y propiedad comunal.
- 3) Mediante un juicio por conflicto de bienes comunales.
- 4) Por el procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

Las comunidades reconocidas podrán determinar el uso, la organización, el aprovechamiento y el destino de sus bienes, pudiendo optar por la constitución de sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento, o transmitir el dominio de áreas de uso común a sociedades civiles o mercantiles en los términos previstos para los ejidos. Por otra parte, se regula la protección de las tierras de las comunidades indígenas, estableciendo su diferencia con las comunidades agrarias.

En cuanto a las sociedades rurales, se dispone sobre la constitución, organización y funcionamiento de las uniones de ejidos, integradas para la realización de actividades productivas; la formación de empresas especializadas para el mejor aprovechamiento de sus recursos o la prestación de servicios; la conformación de asociaciones rurales de interés colectivo, y la integración de sociedades de productores rurales y de uniones de sociedades de producción rural, regulando la emisión de estatutos. Asimismo, se establecen los órganos directivos y las formas de su designación; los derechos y las obligaciones de los socios y calidad de los mismos; y se distingue entre los diversos tipos de figuras asociativas.

Se reglamenta la conformación de las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, a través de sociedades civiles o mercantiles que con motivo de la nueva ley tienen la capacidad de adquirir tierras, así como las que surjan de la aportación que realicen los ejidos o las comunidades, introduciendo la figura de las acciones “T”, representativas de los derechos de los núcleos agrarios propietarios de las tierras aportadas.

En relación con la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas y ganaderas, se introduce la pequeña propiedad forestal en una

superficie que no exceda 800 hectáreas; esto permite que las tierras conserven su calidad inicial, no obstante las mejoras derivadas de obras realizadas en ellas y que cambien su vocación o destino. Se previene que los excedentes de las tierras de propiedad privada sean fraccionados y enajenados en pública almoneda, conforme al procedimiento que se establezca en las legislaciones locales.

Se regula la integración, operación, facultades y atribuciones de la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado de la asesoría y representación legal de los campesinos. Se le otorgan facultades para promover la conciliación en el sector agrario; prevenir el cumplimiento de las leyes en la materia, mediante el ejercicio de funciones de inspección y vigilancia; así como para denunciar el acaparamiento o concentración de tierras que excedan los límites legales. Igualmente establecen las prerrogativas del procurador, los subprocuradores y del secretario general, cuya designación compete al presidente de la República. Dentro de sus funciones se incluyen la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que comprenden a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas.

También se reglamenta el Registro Agrario Nacional, responsable del control de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental sobre la misma, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Se establece que le corresponde la inscripción de los documentos relativos a las operaciones y modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal; el registro de la propiedad de las sociedades rurales; las resoluciones judiciales o administrativas relativas a los derechos ejidales y comunales; los certificados o títulos sobre solares urbanos, tierras de uso común y parcelas; los títulos primordiales de las comunidades; los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos; los planos de delimitación de las tierras, y los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales, entre otros. Para tal efecto, se reconoce el valor probatorio de las inscripciones que se realicen y de las constancias que expida este órgano administrativo, señalando que los actos que deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo podrán surtir

efecto entre los otorgantes, pero no frente a terceros. Se dispone que el Registro Agrario Nacional será público y que cualquier persona puede obtener información sobre sus asientos e inscripciones.

Se regula el procedimiento para la enajenación de los terrenos baldíos y nacionales por la Secretaría de la Reforma Agraria, en favor de particulares, y la impugnación ante los tribunales agrarios de las resoluciones relacionadas con el deslinde de los terrenos y sobre su adjudicación y titulación.

El último título de la ley se refiere a la justicia agraria, definiendo el juicio agrario, sus etapas y sustanciación, desde la demanda, el emplazamiento, la contestación, el desarrollo de la audiencia procesal, el desahogo de pruebas, los alegatos y la conciliación, hasta la sentencia. Regula, además, el recurso de revisión y la procedencia del juicio de amparo directo o indirecto, según se trate de sentencias definitivas o de actos diversos de los tribunales agrarios. Esto se complementa con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Martha Chávez Padrón⁶⁸ destaca como “grandes innovaciones” de la ley: la aplicación supletoria de la legislación civil, mercantil y procesal federal; la introducción de la figura de avecindado; la pérdida de derechos ejidales por prescripción; la aportación de tierras ejidales y comunales para integrar sociedades rurales; la Procuraduría Agraria; los tribunales agrarios; el juicio agrario, y el recurso de revisión.

Por su parte, Sergio García Ramírez⁶⁹ señala que “la Ley Agraria es el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México”, que en ella se encuentran las “instituciones centrales” del sistema agrario, incluyendo dentro de los temas más importantes “la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del Derecho Agrario, las formas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales”.

Por decreto⁷⁰ del 30 de junio de 1993, se reforman las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios, para adecuar algunas de sus dispo-

⁶⁸ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, pp. 376-381.

⁶⁹ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, pp. 42-48.

⁷⁰ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de reformas a las leyes Orgánica de los Tribunales Agrarios y Agraria, 9 de julio de 1993.

siones procesales y agilizar la sustanciación y resolución de los conflictos planteados ante dichos órganos jurisdiccionales. Dentro de ellas, se precisa la facultad de los tribunales agrarios con respecto a la suspensión del acto de autoridad en materia agraria; se contempla la intervención de la Procuraduría Agraria en la formulación por escrito de la demanda por comparecencia; se faculta al tribunal para que acuerde la suspensión del procedimiento y provea lo necesario para el desahogo de las pruebas; se modifica el sistema de notificación por edictos, respecto de los plazos y términos, y se establece una distinción entre la materia agraria y la civil. Finalmente, se prevé que si existiera imposibilidad material o jurídica para ejecutar una resolución de tierras de un núcleo de población, la parte que obtuviera el fallo favorable podía aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendría por ejecutada, y en caso de inconformidad, se presentarían al actuario los alegatos de las partes, para que el tribunal del conocimiento dicte la resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y apruebe el plano definitivo.

Por decreto del 6 de marzo de 2008, publicado el 17 de abril, se reforma la Ley Agraria para establecer que la enajenación de los derechos parcelarios requiere de la manifestación de conformidad de las partes, por escrito y ante dos testigos, misma que debe ser ratificada ante fedatario público.⁷¹

Mediante decreto del 1 de junio de 2011, se reforma la Ley Agraria en relación con el funcionamiento y los costos de operación y financiamiento de la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.⁷²

El decreto del 21 de junio de 2011 reforma la Ley Agraria para que se garantice a las comunidades indígenas el acceso a la justicia ante los tribunales agrarios, mediante la asignación de intérpretes o traductores y, en su caso, de defensores que conozcan su cultura, hablen su lengua y el idioma español, para que les expliquen el alcance y las consecuencias del proceso jurisdiccional agrario.⁷³

⁷¹ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 80 de la Ley Agraria, 17 de abril de 2008.

⁷² DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Ley Agraria, 3 de junio de 2011.

⁷³ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 164 de la Ley Agraria, 22 de junio de 2011.

Por decreto del 11 de enero de 2012 se reforma la Ley Agraria en relación con la designación de un mandatario para que asista a una asamblea en representación de un ejidatario, excluyendo las que se refieran a la elección de órganos internos y las de formalidades especiales.⁷⁴

Finalmente, por medio del decreto del 30 de marzo de 2012 se reforman diversas leyes federales, entre ellas la Ley Agraria, con la finalidad de actualizar su contenido con respecto a las secretarías de estado y del gobierno del Distrito Federal, cuya denominación fue modificada.⁷⁵

LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Con la Ley Agraria se presentó también la iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que fue promulgada por decreto del 23 de febrero de 1992, publicado el 26 de ese mes y año.⁷⁶

Conforme a su objetivo, establece la naturaleza de los tribunales agrarios como “órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos”, a los cuales les corresponde la tarea de administrar la justicia agraria en todo el territorio nacional, de acuerdo con la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución.

Dicha ley fija la composición de estos órganos jurisdiccionales, integrados por el Tribunal Superior Agrario, formado por cinco magistrados numerarios y un supernumerario, con sede en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y los tribunales unitarios agrarios, distribuidos en los distritos de justicia agraria determinados por el propio Tribunal Superior Agrario, cada uno de ellos a cargo de un magistrado unitario numerario y con cinco magistrados unitarios supernumerarios para suplir sus ausencias.

⁷⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Ley Agraria, 17 de enero de 2012.

⁷⁵ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman diversas leyes federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia, 9 de abril de 2012.

⁷⁶ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 26 de febrero de 1992.

Señala el funcionamiento general de los tribunales, las facultades y atribuciones del Tribunal Superior Agrario, de su presidente, así como la competencia administrativa y jurisdiccional de este órgano colegiado, al igual que la que corresponde a los magistrados de los tribunales unitarios.

Asimismo, contiene los requisitos que deben reunirse para ser designado magistrado agrario y el procedimiento para su nombramiento y ratificación, a propuesta del presidente de la República, por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sus recesos.

Declara el principio de inamovilidad de los magistrados una vez que hubieren sido ratificados a los seis años de su nombramiento, debiendo retirarse al cumplir 75 años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo; se especifica que únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo.

Para complementar sus disposiciones, se remite, en lo que fuere aplicable, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al establecer su supletoriedad.

Esta ley también regula las funciones jurisdiccionales de otros servidores públicos de los tribunales agrarios, definiendo los puestos de confianza y estableciendo los casos en que su designación será por concurso.

Finalmente contempla los casos de impedimentos, excusas, recusación y responsabilidades a que están sujetos los miembros de los tribunales agrarios.

Por decreto del 30 de junio de 1993, publicado el 9 de julio de ese año, por el que también se modificó la Ley Agraria, se reforman los artículos 8, fracción III y IV; 9, fracciones I, II y V y último párrafo; 18, fracciones I, II y XI; y 26, segundo párrafo, y se adicionan las fracciones XII a XIV al artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para ajustar sus atribuciones procesales y mejorar la sustanciación y resolución de los asuntos sometidos a su jurisdicción, así como para prever la integración de una Sala Auxiliar, que tendría como finalidad apoyar al Tribunal Superior Agrario en la atención prioritaria de los asuntos del denominado “rezago agrario”. Ésta no fue necesaria.

Finalmente, por decreto⁷⁷ del 30 de diciembre de 1997 se reformó, entre otros ordenamientos, el artículo 12, fracción I, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para adecuarlo a las disposiciones de la Ley de Nacionalidad expedida en ese mismo año, en relación con el requisito de “ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad”, que se estableció para la designación en diversos cargos de la administración pública.



⁷⁷ DOF. *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales, 23 de enero de 1998.