

SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN MÉXICO

Rubén GALLARDO ZÚÑIGA*

SUMARIO: I. *Palabras preliminares*. II. *Antecedentes*. III. *De las instituciones agrarias*. IV. *Marco normativo*. V. *Reforma constitucional del 6 de enero de 1992 (parte aguas del derecho agrario)*. VI. *Nueva institucionalidad agraria*. VII. *Conclusiones*.

I. PALABRAS PRELIMINARES

Agradezco al doctor Diego Valadés Ríos y a la doctora Patricia Kurczyn Villalobos, coordinadora del Área de Investigación en Derecho Social, la invitación de la que he sido objeto para participar en este importante evento académico, denominado “Congreso Internacional de Derecho Social”.

Para poder hablar del derecho social, resulta indispensable hacer mención del pensamiento revolucionario de 1910, en México, poco tiempo después llevado a rango constitucional, en 1917. Precisamente, el Constituyente de Querétaro hizo suyas las principales demandas de la clase campesina y obrera, plasmándolas en los artículos 27 y 123, respectivamente, creándose con ello las garantías sociales, y por ende la seguridad social que hoy se disfruta en nuestra sociedad. Además, tendremos la oportunidad de escuchar la disertación de destacados ponentes respecto a la situación que se vive en otras latitudes.

No han sido pocas las voces que coinciden en que la Revolución mexicana y, posteriormente, la Constitución de 1917, son el punto de partida de esta importante área del conocimiento jurídico, como es la seguri-

* Profesor de derecho agrario, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

dad social, en la que se encuentran conectados el derecho agrario y del trabajo; por cierto, temas que hoy ocupan la agenda de este evento.

II. ANTECEDENTES

Para poder hablar del derecho agrario en México, en *lato sensu*, es necesario anotar que el problema de la tenencia de la tierra se ha venido presentando a lo largo de nuestra historia, en la que, por cierto, han quedado inscritos los acontecimientos libertarios y de justicia social, los que en su momento han contribuido en una verdadera conformación de esta disciplina jurídica.

Frente a las grandes desigualdades sociales que se presentaron a principios del siglo XIX, se estimó como imperativo el procurar una libertad para el pueblo mexicano, bajo esta premisa se inscribe el movimiento independentista de nuestro país, encabezado por don Miguel Hidalgo y Costilla, quien estimó que se habían dado las condiciones para buscar y lograr la independencia de una vez y para siempre.

Dicho movimiento, tomó como una de sus principales preocupaciones la atención para los hombres del campo; por cierto, uno de los grupos mayoritarios en aquella época. Lo anterior quedó sustentado en el decreto expedido por el cura Hidalgo, en el cuartel general de Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, en el que se señalaba lo siguiente:

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entregue a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que se goce únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos...¹

Es indudable, que lo expresado en el párrafo que antecede es el primer antecedente sobre justicia agraria en favor de los hombres del campo; sin embargo, dicho pensamiento no fue cabalmente concluido al triunfo de la Guerra de Independencia, no obstante la firma del Tratado de Córdoba.

¹ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, p. 64.

En concordancia con lo anterior, es indudable que el apóstol de la revolución, Francisco I. Madero, se inspiró en dicho principio de “reivindicación” o restitución de tierras en favor de los que hubieren sido despojados de ellas; por ello, se recoge en el Plan de San Luis la posibilidad de restituir sus tierras a quienes les hubieren sido despojadas, al amparo, muchas veces, de las leyes de colonización dictadas por Porfirio Díaz. Dicho ofrecimiento no se cumplió cabalmente, habiendo declarado en 1911, el entonces presidente de la República, que no se quitaría la propiedad a sus “legítimos” propietarios, olvidando quizá que las referidas leyes de colonización y la participación de las compañías provocaron un sinnúmero de despojos, sobre todo de tierras comunales.

Sobre el particular, el citado plan, en su artículo 3o., párrafo tercero, refiere lo siguiente:

Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos...²

En los albores del siglo XX, surge la egregia figura del jefe de la Revolución del Sur, el general Emiliano Zapata Salazar, quien al participar activamente en dicho movimiento plasmó la necesidad de los campesinos de Morelos (es significativo que un movimiento eminentemente regional haya sido el principal bastión del agrarismo mexicano). Dicho pensamiento quedó plasmado en el Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911.

El programa del general Zapata no concluyó con las reivindicaciones campesinas, su ideario sirvió de base a la legislación agraria del México contemporáneo.³ En dicho plan se contempló, como se dijo antes, que al triunfo de la revolución se habrían de establecer tribunales especializados, para algunos tratadistas la Comisión Nacional Agraria hizo las veces

² *Ibidem*, p. 209.

³ *La política agraria en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 7.

de dicha instancia; sin embargo, se estima necesario anotar que los actuales tribunales agrarios (superior y unitarios), son la instancia que formal y materialmente hablando conocen de la problemática del campo, tal y como lo refería el jefe de la Revolución del Sur.

Con lo anotado anteriormente, se puede decir que se fueron creando las condiciones políticas, sociales y jurídicas en favor de los hombres del campo; en tal virtud, el presidente de México, don Venustiano Carranza, encomendó al licenciado Luis Cabrera el proyecto de Ley Agraria, la que promulgó el jefe del ejecutivo el 6 de enero de 1915 —así se conoce a esta ley—, la que sin temor a equivocarnos es el acta de nacimiento del actual derecho agrario mexicano, con ello se logró establecer un Estado de derecho y de reivindicación para los hacedores de la Revolución mexicana.

III. DE LAS INSTITUCIONES AGRARIAS

Actualmente, para poder hablar del surgimiento y evolución de las autoridades agrarias, es necesario hacer referencia a partir de la ley del 6 de enero de 1915, cuya disposición, como se anotará más adelante, marcó el inicio de la política agraria en nuestro país y, particularmente, estableció la primera “autoridad” agraria, como lo fue la Comisión Nacional Agraria, encabezada por el secretario de fomento.

La ley señalada en párrafos que anteceden, logró terminar en gran medida con el estado de inestabilidad en el medio rural, recuérdese que Zapata continuó con su lucha por la tierra.

En dicho ordenamiento jurídico, en su artículo 4o., contempló la creación de las primeras autoridades agrarias, a saber:

1. *Comisión Nacional Agraria*

Esta comisión estaba conformada por nueve miembros, siendo presidida por el secretario de fomento, como se dijo anteriormente; se estableció al amparo del acuerdo de la primera jefatura, sobre la aplicación de la ley del 6 de enero de 1915, recayendo la presidencia en el ingeniero Pastor Rouaix, quien se desempeñaba como encargado del despacho.⁴ No omito expresar que dos años más tarde, siendo diputado constituyente,

⁴ Fabila, Manuel, *op. cit.*, nota 1, p. 281.

planteó y defendió la necesidad de que se atendiera el problema agrario de este país, de lo contrario no podría haber tranquilidad y paz social.

En el documento en cita, se estableció de manera categórica el carácter federal de la ley; consecuentemente, se limitó la posibilidad a las autoridades locales para alterar su contenido, e incluso reglamentarla de alguna manera con apego al acuerdo que nos ocupa; la Comisión Nacional Agraria al contar con el resultado de los trabajos de las comisiones locales dictaminaría lo procedente y, con ello, turnaba el proyecto de resolución al encargado del Poder Ejecutivo de la nación. Cabe mencionar, que esta Comisión fue creada según acuerdo del presidente de la República, Venustiano Carranza, expedido en la ciudad de Querétaro, Querétaro, el 19 de enero de 1916.

La actuación de dicha Comisión Nacional es hasta el 17 de enero de 1934, fecha en la que se publicó el decreto de creación del Departamento Agrario, el que dependía en forma directa del Ejecutivo Federal, teniendo entre otras atribuciones las relativas a la restitución y dotación, fraccionamiento de latifundios, Cuerpo Nacional Consultivo (a la postre, Cuerpo Consultivo Agrario), comisiones mixtas agrarias, Procuraduría de Pueblos y Registro Agrario, este último dato es importante para que podamos identificar que el Registro Agrario Nacional fue ratificado precisamente en 1934 con el primer Código Agrario, aunque su antecedente más remoto data del 24 de abril de 1928, fecha en la que se expidió su primer reglamento; consecuentemente, no surge como resultado de la reforma constitucional de 1992.

2. Comisiones locales agrarias

Al respecto, el artículo 4o., fracción II de la ley del 6 enero de 1915, contempló el establecimiento a nivel estatal de una comisión integrada por cinco personas, denominada Comisión Local Agraria, dicho órgano colegiado tenía como competencia para conocer de las acciones de reivindicación (a la postre restitución) y dotación de ejido (de tierras).

Dicha instancia administrativa tuvo vigencia hasta el 17 de enero de 1934, a partir de esta fecha se refirió a las comisiones mixtas agrarias, en ellas participaban representantes del gobierno federal, local y de los campesinos (sujetos de derecho agrario principalmente ejidatarios y comuneros, hasta antes de la reforma constitucional y legal de 1992).

Al igual que el Cuerpo Consultivo Agrario, a las comisiones agrarias mixtas, mediante reforma del 17 de enero de 1984 a la Ley Federal de Reforma Agraria, se les reconoció el carácter de autoridad agraria (atendiendo ambos con ese carácter en materia del juicio privativo de derechos agrarios).

3. *Comités particulares ejecutivos*

La propia ley del 6 de enero de 1915 los creó considerándolos como una “instancia” de apoyo a nivel estatal, para realizar lo relativo a los trabajos de campo, también conocidos posteriormente como trabajos técnicos informativos, así como para ejecutar las resoluciones de carácter provisional que pronunciaran los gobernadores o jefes militares.⁵

IV. MARCO NORMATIVO

1. *Código Agrario de 1934*

Tradicionalmente, en nuestra materia se ha utilizado el término de *magistratura agraria* (hasta antes de la reforma constitucional de 1992) para referirnos a la máxima autoridad administrativa, la que por cierto siempre fue encabezada por el presidente de la República, su antecedente más remoto lo encontramos en el artículo 1o. del Código Agrario de 1934 (promulgado en Durango, Durango, el 22 de marzo de 1934, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril del mismo año), en el que se estableció lo siguiente:

En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes autoridades:

- I. El presidente de la República;
- II. El departamento agrario;
- III. Los gobernadores de las entidades federativas;
- IV. Las comisiones agrarias mixtas;
- V. Los comités ejecutivos agrarios; y
- VI. Los comisariados ejidales.⁶

⁵ *Ibidem*, p. 273.

⁶ *La legislación agraria en México 1914-1971*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 221 y 222.

Para hablar de la magistratura agraria, es necesario establecer que su definición proviene del latín *magistratus*, funcionario judicial de rango superior en el orden civil, penal, administrativo o del trabajo, que revisa actuaciones de autoridades inferiores y que tiene a su cargo la interpretación recta y justa de la legislación vigente.⁷

Respecto a dicha figura, la doctora Chávez Padrón señaló sobre el particular lo siguiente: “La magistratura agraria estructurada en forma notoriamente singular, hay autoridades y órganos agrarios que, sin formar parte del Poder Judicial, son verdaderos jueces; y sin ser juristas aplican la ley en unos casos y en otros seleccionan cuidadosamente la norma que debe aplicarse en un caso determinado como lo haría un juez...”; a mayor abundamiento, refiere que en la materia de estudio se:

Presentan modalidades y variantes dignas de toda consideración jurídica para deducir de nuestras meditaciones los lineamientos de esta nueva magistratura y órganos jurisdiccionales agrarios de la más fuerte y vigorosa rama del derecho social, el derecho agrario. La fracción XI del artículo 27 de la Constitución Federal establece la excepción y delega facultades judiciales en el Poder Ejecutivo, cuando autoriza a éste a aplicar las leyes agrarias. Así, la magistratura agraria resulta un poder judicial delegado o material e integra los tribunales agrarios.⁸

Por su parte, el doctor Mendieta y Núñez, respecto al presidente de la República, refiere lo siguiente: “Faltó incluir sus facultades jurisdiccionales, decisorias, en las cuestiones que para ese objeto le están legalmente señaladas”.⁹

Sobre el particular, el tratadista e insigne forjador de nuevas generaciones de profesionistas del derecho, doctor Sergio García Ramírez, refiere lo siguiente: “La «alianza» entre campesinos y gobierno se hallaba fuertemente influida por la promesa de la tierra, que fue justamente lo que negó a aquéllos el régimen prerevolucionario...”. Sigue diciendo:

Habría que entregar la tierra, y ésta se entrega en nombre de la nación, debía quedar a cargo de la primera autoridad del país, “líder de la Revolución en marcha, que no concluye”. Si la “reforma agraria” habría sido una

⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, p. 2063.

⁸ Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, México, Porrúa, p. 33.

⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, p. 311.

bandera principal de la revolución, y ésta se hallaba en el poder, era natural que el presidente prosiguiera desempeñando un papel central.¹⁰

Por lo expuesto, se concluye que materialmente ha existido en nuestro país, por un periodo de ochenta y un años, la figura de la magistratura agraria, cuyas resoluciones definitivas eran “inmodificables”, excepto cuando se promoviera el juicio de amparo. En su oportunidad, la política agraria ha estado presente y solamente las condiciones de su tiempo han marcado su cambio de rumbo, así por ejemplo “nuestros ancestrales problemas rurales cuyos tres elementos (injusto reparto de la tierra, injusta explotación de la misma y falta de medios adecuados para laborarla) integraron el gran problema agrario nacional”.¹¹

Es oportuno mencionar, que se da el carácter de autoridad al Cuerpo Consultivo Agrario y a las comisiones agrarias mixtas con la reforma del 17 de enero de 1984 a la Ley Federal de Reforma Agraria (como ya se anotó anteriormente).

Respecto a las atribuciones del jefe del Departamento Agrario, el artículo 6o. contemplaba las siguientes:

Tener informado al presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 158, los extremos contemplados en este último artículo se refieren a la obligación que tenían los gobernadores para atender en forma pronta y expedita las solicitudes o expedientes que les hayan enviado las comisiones agrarias mixtas, e inclusive por retardar los nombramientos de sus integrantes.

2. Código Agrario de 1940

Este nuevo Código Agrario se promulgó el 23 de septiembre de 1940, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre del mismo año; respecto al de 1934 agregó en su artículo 1o. como autoridades agrarias, las siguientes:

- IV. La Secretaría de Agricultura y Fomento;
- V. El jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;
- VI. Los ejecutores de las resoluciones agrarias;

¹⁰ García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, 1993, p. 139.

¹¹ Gómez Villanueva, Augusto, *La política agraria del México de hoy*, México, Campesina, 1973, p. 19.

- VII. Los comités ejecutivos agrarios; y
- VIII. Los comisariados ejidales y de bienes comunales.¹²

Respecto a las atribuciones conferidas en el artículo 37 al jefe del Departamento Agrario, en lo sustantivo se inscriben las siguientes:

II. Ejecutar bajo su responsabilidad las resoluciones y acuerdos que el presidente de la República dicte en materia agraria, firmándolas juntamente con el jefe del Poder Ejecutivo Federal.

III. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde, fijación de zonas de protección y...

X. Tener la representación del presidente de la República en todos los actos del Departamento que tiendan a la formación, reconocimiento, modificación y otorgamiento de cualquier derecho, en cumplimiento de la legislación agraria.

XII. Tendrá la responsabilidad política, técnica y administrativa del Departamento ante el Ejecutivo Federal.¹³

Mediante el refrendo ministerial contemplado en el artículo 92 constitucional, motiva y funda la competencia del jefe del Departamento Agrario, en la que se constituye como el principal vigilante, no sólo de participar en la política agraria, sino además tiene una participación estrecha en el cumplimiento de las resoluciones que emita el jefe del Ejecutivo como máxima autoridad en la materia.

3. Código Agrario de 1942

Se promulgó el 31 de diciembre de 1942, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 1943, respecto a las atribuciones conferidas al presidente de la República como suprema autoridad en la materia, fueron las acciones agrarias tradicionalmente conocidas como de “tierras”; es decir, las que concedían dicho elemento o reconocían la calidad comunal de las tierras que de hecho o por derecho conservaran ese carácter, así como lo relativo al reconocimiento y ubicación de las propiedades inafectables (artículo 33 de dicho ordenamiento).

¹² Fabila, Manuel, *op. cit.*, nota 1, pp. 696 y 697.

¹³ *Ibidem*, pp. 703 y 704.

Respecto al jefe del Departamento Agrario, el artículo 35 lo siguió considerando como el responsable política, técnica y administrativamente de la dependencia a su cargo, observando modificaciones respecto al número de atribuciones conferidas en el Código de 1940, en el que tenía injerencia en la propuesta de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario; el que, a la postre, fue considerado como autoridad agraria en las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, a las que ya nos hemos referido, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1984. De igual forma, intervenía en la designación del personal técnico y administrativo del Departamento Agrario.

4. Ley Federal de Reforma Agraria

Este ordenamiento legal se promulgó el 22 de marzo de 1971, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril del mismo año, se continuó reconociendo el carácter de suprema autoridad agraria al jefe del Ejecutivo Federal, y como encargado de la política agraria al entonces jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; cabe mencionar que, en diciembre de 1974, se creó como dependencia federal la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, citadas en párrafos que anteceden, reconocieron como autoridades en la materia a las comisiones agrarias mixtas y al Cuerpo Consultivo Agrario, las primeras para conocer entre otros rubros de la acción de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación. Por su parte, el Cuerpo Consultivo Agrario conocería de la inconformidad presentada en dicha acción.

Al igual que el Código Agrario de 1942, la máxima autoridad agraria siguió conociendo de las acciones de tierras, incorporándose la relativa al establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades.¹⁴

V. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992 (PARTE AGUAS DEL DERECHO AGRARIO)

Frente a la nueva realidad de vida para los hombres y mujeres del campo mexicano, después de que a lo largo de varias décadas se había

¹⁴ *Ley Federal de Reforma Agraria*, 37a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 10.

venido realizando a través de una política de reparto de tierras (agrario), en noviembre de 1991 se planteó la necesidad de reformar no sólo el marco constitucional y legal en materia agraria, también se estimó conveniente reorientar la actividad productiva a través de mayores formas de asociación y libertad para que los sujetos agrarios sean quienes decidan su propio destino. Dicha situación quedó plasmada en la vigente Ley Agraria, pero sobre todo con el trabajo cotidiano de las dependencias del sector agrario y agropecuario.

VI. NUEVA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA

1. *Secretaría de la Reforma Agraria*

Actualmente, y en atención a los cambios observados en los años recientes al régimen jurídico agrario, es necesario referirnos a la Secretaría de la Reforma Agraria no solamente como la institución que encabeza al sector agrario, sino también en razón de las atribuciones que hoy le sigue contemplando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Agraria, los Reglamentos de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como el de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

De igual forma, es importante hacer mención del papel que desempeñó dentro de la política de reparto agrario por un espacio de ochenta y un años (formalmente), después en la atención de los asuntos considerados en rezago agrario como resultado de las tantas veces referida reforma constitucional del 6 de enero de 1992.

Recordemos que la dependencia, como se dijo antes, surgió en diciembre de 1974; sin embargo, solamente continuó las actividades y acciones que estaban siendo atendidas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La responsabilidad del titular de la secretaría, como autoridad en la materia, se inscribía en ser un auxiliar directo del presidente de la República, por lo que debía refrendar todos los proyectos de decreto y de resolución presidencial de las acciones de: expropiaciones de tierras ejidales y comunales, restitución de tierras, bosques y aguas, dotación de tierras, ampliación de ejido, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, entre otras.

Hoy en día, diversas voces se han manifestado sobre la necesidad de que la Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza de sector, debe hacer una revisión amplia respecto a las actividades que deberá desarrollar en el futuro para estar en condiciones de responder a las demandas de los diversos asuntos de su competencia.

2. De su marco jurídico

La secretaría, al formar parte de la administración pública federal, es regulada por el artículo 90 de la Constitución Federal y, desde luego, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en forma precisa contempla en su numeral 41 sus atribuciones, las que actualmente se reducen a seis de trece que anteriormente eran de su conocimiento.

Al respecto, se anotan las que pueden considerarse como vigentes:

Fracción I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

Fracción IV. Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;

Fracción V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales...;

Fracción XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

Fracción XII. Ejecutar los acuerdos que dicte el presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal;

Fracción XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Por lo expuesto, se estima importante llevar a cabo una revisión y reformar, en su caso, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Procuraduría Agraria

Como resultado de la antes citada reforma constitucional del 6 de enero de 1992, en la fracción XIX del artículo 27 se crearon, por una parte, los tribunales agrarios y, por la otra, la Procuraduría Agraria; esta última, para buscar el equilibrio en el medio rural respecto de la administración e impartición de justicia agraria.

Por lo que hace a la Procuraduría Agraria, con el objeto de atender la solicitud de atención de los distintos sujetos agrarios, se les puede y, en su caso, previa petición de atención, se les debe proporcionar asesoría, orientación, realizar gestión administrativa, representación en juicio, así como conocer de las distintas quejas o denuncias que se presenten por la irregularidad cometida por servidores públicos en contra de sus derechos agrarios.

Además de lo anterior, tiene conocimiento para atender los trabajos del PROCEDE, cuyo propósito es la regularización de las tierras de carácter ejidal, y en los últimos tiempos se han incorporado también las comunidades.

De igual forma, tiene una función no menos importante en materia de organización y capacitación; éstas, sin duda, pueden constituirse como elementos fundamentales para poder acceder a un escenario que permita un desarrollo rural sustentable, lo que puede favorecer el crecimiento de la familia campesina en el mediano y largo plazo, puede, asimismo, tener efectos positivos en balanza de pagos, entre otros rubros. No menos importante es la actuación y reconocimiento que tiene como *ombudsman* agrario.

Regulan sus acciones, entre otras disposiciones jurídicas, la Ley Agraria en el título séptimo, que va del artículo 134 al 147; inclusive, su Reglamento Interior, los reglamentos de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares, y el de Ordenamiento de la Propiedad Rural, entre otras disposiciones jurídicas.

Por su importancia, se contemplan las atribuciones previstas en el numeral 136 de dicho ordenamiento:

Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

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

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

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

IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar

a las autoridades agrarias a la realización de las funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que consideren pertinentes;

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

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

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

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

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

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

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

4. *Autoridad jurisdiccional agraria*

A. *Tribunales agrarios*

El viejo anhelo del general Emiliano Zapata Salazar, quien, el 28 noviembre de 1911, a través del Plan de Ayala, señaló, en el artículo 6o., que al triunfo de la Revolución se habrían de establecer tribunales especializados, transcurrió ochenta y un años para que ese ideal se cumpliera.

Hoy en día, como se dijo antes, norma su existencia la fracción XIX del artículo 27 constitucional; existe a la fecha un Tribunal Superior Agrario, cuya sede es la ciudad de México, y cuarenta y nueve tribunales unitarios agrarios, distribuidos por distritos en todo el territorio nacional, los cuales por disposición constitucional y legal están dotados de plena autonomía

y jurisdicción; a ellos se les puede considerar como la autoridad sustituta en materia agraria.

Cabe mencionar, que además de la Ley Agraria norman su actuación la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento Interior; sin menoscabo de lo anterior, podrán igualmente invocarse en materia de juicio agrario disposiciones legales de aplicación supletoria, tal es el caso del Código Federal de Procedimientos Civiles, la legislación civil federal o, en su caso mercantil, según la materia de que se trate; sin olvidar que en materia adjetiva han sido muchas las voces que se han pronunciado por la necesidad de crear un Código Federal de Procedimientos Agrarios o, en su caso, el libro correspondiente en la Ley Agraria, que contemple lo relativo al aspecto procedimental *lato sensu* y de esa manera lograr la plena autonomía legislativa del derecho agrario.

B. Poder Judicial Federal

De conformidad con lo previsto por el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, dicho poder es ejercido, entre otras, por las siguientes instancias: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito y los juzgados de distrito.

Sobre el particular, al igual que en otras materias o ramas del derecho, podrá promoverse el juicio de amparo o de garantías contra todo acto de autoridad que viole o vulnere un derecho. En materia agraria no es la excepción, por lo que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales atiende en lo general este tipo de asuntos y, en particular, del agrario, este último en el libro segundo, del que se desprende el sentido eminentemente social que tradicionalmente ha desempeñado.

A manera de ilustración, se pueden mencionar las características del amparo agrario, siendo las siguientes: suplencia de la deficiencia de la queja, inoperancia de la caducidad, así como del desistimiento de la acción.

Por otra parte, además del comisariado ejidal o consejo de vigilancia, podrá promoverlo cualquier ejidatario del núcleo, siempre que no obstante haberse notificado a los órganos de representación y vigilancia no lo hayan promovido en el término de quince días en que se dio por notificado del acto reclamado, a quien lo promueva en tales circunstancias

actúa con el carácter de la representación sustituta, atento a lo previsto por el numeral 213, fracción II de la ley de la materia.

Para efecto de apoyar esta participación, hago mención de los términos en que la SCJN ha definido al amparo agrario como un medio de defensa de los distintos sujetos agrarios; al respecto, refiere lo siguiente:

Como el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal y comunal, en sus derechos agrarios que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la fracción II del artículo 107 constitucional.

A mayor abundamiento, el doctor Sergio García Ramírez, en su obra denominada *Justicia agraria*, sostiene lo siguiente: “La defensa de los intereses de un sector no sólo comprende a contendientes procesales individualmente considerados, sino a los miembros de una clase social y económica, y en este sentido el derecho de amparo agrario es indudablemente clasista”.¹⁵

5. Registro Agrario Nacional

Contrario a lo que en ocasiones se afirma respecto a que el Registro Agrario Nacional surgió con motivo de la reforma al artículo 27, en 1992, es oportuno anotar que dicha instancia tiene su antecedente más remoto el 24 de abril de 1928, cuando se publicó su primer reglamento; asimismo, lo retomó el decreto de creación del Departamento Agrario, así como el primer Código Agrario de 1934, respectivamente, consideraron la necesidad de crear la instancia que llevara la inscripción de los actos y documentos que ampararan los derechos agrarios de los hombres y mujeres del campo.¹⁶

No obstante lo anterior, en la reforma constitucional citada en el párrafo que antecede, se le considera como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

De su función

Tiene como función primordial llevar un registro de aquellos documentos en los que consten los actos jurídicos que creen, modifiquen o

¹⁵ Véase Gallardo Zúñiga, Rubén, *Prontuario agrario*.

¹⁶ *La legislación agraria en México 1914-1971*, op. cit., nota 6, pp. 250 y 251.

extingan algún derecho u obligación de carácter agrario que sufra la propiedad en el medio rural, permitiéndole con ello llevar el control y seguridad de la tenencia de la tierra.¹⁷

Al igual que en la materia común, surte efectos contra terceros la inscripción que obre en el Registro Agrario Nacional, así como en el Público de la Propiedad y de Comercio, haciendo prueba plena dentro y fuera de juicio las constancias que expida.

El artículo 151 de la Ley Agraria, refiere que el Registro Agrario Nacional es público, por lo que cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos. La propia norma legal establece en el artículo 152 que deberán inscribirse las actas y documentos siguientes:

- I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales y comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios y comuneros;
- III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere al artículo 60 de esta ley;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del título sexto de esta ley;
- VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales; y
- VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.¹⁸

Aunado a lo anterior, debe llevarse el registro de todos los terrenos nacionales, así como las denuncias de baldíos.

Finalmente, deberá existir una interrelación con los notarios públicos y los registros públicos de la propiedad y de comercio, cuando existan operaciones sobre adopción de dominio pleno o de éste al régimen ejidal, así como cuando se adquieran tierras por sociedades mercantiles, civiles o cuando exista traslación de dominio de terrenos rústicos de dichas sociedades.¹⁹

¹⁷ *Ibidem*, p. 251.

¹⁸ Marco Legal Agrario.

¹⁹ *Ibidem*, p. 99.

6. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

A. Antecedentes

Por disposición del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de Fondos Comunes Ejidales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 1959, se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal como organismo descentralizado.

En acatamiento al propio Reglamento, con fecha del 25 de octubre de 1960, con el concurso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., se firmó el contrato de fideicomiso, creándose el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

La Ley Federal de Reforma Agraria (16 de abril de 1971) dispuso en los numerales 169 y 170, que el citado Fondo Nacional de Fomento Ejidal se entregaría en fideicomiso a Nacional Financiera, S. A. (con motivo del decreto de reformas y adiciones al citado ordenamiento, del 26 de mayo de 1976, publicado el 29 de junio del mismo año), se dispuso que los bienes que de acuerdo con los diversos decretos expropiatorios debieran revertirse en favor del antes señalado Fondo Nacional de Fomento Ejidal se harían en favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural. Este fideicomiso nunca se constituyó.

En tal virtud, con fecha del 3 de septiembre de 1984 se suscribió convenio por el que se extinguió el citado Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural las funciones encomendadas, se transfirieron al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en acatamiento al decreto de reformas y adiciones a la entonces vigente ley, del 30 de diciembre de 1983, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1984.²⁰

B. De los fondos comunes

El artículo 164 de la Ley Federal de Reforma Agraria determinó que éstos se constituirían por:

- I. La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido, hecha por cuenta de la comunidad;

²⁰ *Ley Federal de Reforma Agraria, op. cit.*, nota 14, p. 72.

- II. Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta ley;
- III. Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales;
- IV. Las cuotas o reservas acordadas por la asamblea general de ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo;
- V. Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización;
- VI. El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme al artículo 88; y
- VII. Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular.

Como corolario de lo anterior, podemos señalar que desempeña entre otras funciones las siguientes: fomento y/o explotación de minerales no metálicos, acuacultura, turismo ejidal o comunal, artesanías, talleres y talleres para la confección de ropa y operaciones de fomento agropecuario y forestal.

C. Del Comité Técnico

Se constituyó como instancia para el manejo exclusivo y permanente del fideicomiso, al que se le denomina Comité Técnico y de Inversión de Fondos, teniendo como facultades, entre otras, las siguientes:

- Autorizar los proyectos de inversión.
- Decidir sobre el destino de los activos del fideicomiso.
- Aprobar los programas y el presupuesto anual.
- Aprobar la estructura administrativa.
- Aprobar las reglas de operación.
- Delegar en el director especial del fideicomiso las facultades que así se estimen.

Cabe mencionar, que el director del fideicomiso será nombrado por el Ejecutivo Federal.

D. Derecho de reversión

Como ha quedado anotado en párrafos que anteceden, corresponde al fideicomiso promover la reversión sobre tierras expropiadas siempre que

no hayan sido utilizadas para el fin que fueron expropiadas, o bien por el transcurso de cinco años, sin que se haya cumplido con la causa de utilidad público, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 97 de la Ley Agraria.

Aun y cuando el artículo anterior contempla que los bienes revertidos pasarán a formar parte del patrimonio del fideicomiso, es oportuno señalar el criterio que sobre el particular se ha adoptado:

En ocasiones las tierras revertidas en su favor no son susceptibles de comercialización, por ende, lo más conveniente es reintegrarlas al patrimonio de los núcleos agrarios, ya sea en forma gratuita u onerosa, siempre y cuando se tenga el acuerdo respectivo por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

De acuerdo al artículo 18, fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los tribunales unitarios agrarios son la instancia competente para conocer de este tipo de asuntos.

En concordancia con lo anterior, se estima conveniente la intervención, en su caso, de la Procuraduría Agraria, para que como defensora de los derechos de los sujetos agrarios pueda asesorar y representar al núcleo o a sus integrantes para lograr la incorporación de las tierras al régimen ejidal o comunal, según corresponda, tomando en consideración que el decreto desincorporó en su momento del régimen ejidal las tierras expropiadas.

VII. CONCLUSIONES

Primera. La importancia del derecho social en general y, en particular, del derecho agrario, hoy en día fundamental en aras de lograr un desarrollo rural integral en el campo mexicano. Lo anterior, será posible contándose con el concurso de los principales actores sociales del sector agrario.

Segunda. La enseñanza del derecho social (agrario y del trabajo) en las universidades e instituciones de educación superior del país no solamente es necesaria, sino importante, por una razón: hoy en día el derecho agrario, al que me he referido en esta participación, *es una materia jurisdiccional.*

Tercera. Las autoridades agrarias en México, todas, han desempeñado un papel importante en su tiempo, hoy en día la nueva institucionalidad

agraria a la que me he referido ha hecho suyos los postulados del derecho agrario plasmados a lo largo del siglo XX y, sin duda, está encaminada a procurar y administrar justicia en favor de los hombres y mujeres del campo, tareas que actualmente desarrollan la procuraduría agraria y los tribunales agrarios, respectivamente.

Cuarta. Con todo lo anterior se podrá transitar hacia mejores condiciones para los hombres y mujeres del campo en México.